



Análisis el Presupuesto General del Estado 2021

Las finanzas públicas en constante deterioro

Reporte de Coyuntura N° 42

Abril 2021

Calle Quintín Barrios # 768 · A media cuadra de Plaza España · Telefax (591-2) 2125177 - 2154641
fundajub@jubileobolivia.org.bo · www.jubileobolivia.org.bo · La Paz - Bolivia

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN CONSTANTE DETERIORO

- La situación de las **finanzas públicas registra un constante deterioro**, principalmente desde el año 2015, lo que se profundizó con la crisis del coronavirus.
- Los **ingresos por impuestos previstos para el 2021 reducen en más de 20%**, en comparación con gestiones previas.
- Al efecto, **los gobiernos subnacionales**, principalmente municipios que dependen en gran medida de la coparticipación de impuestos, **registran una disminución considerable de sus recursos**.
- Finalmente, se habría detenido la **expansión del gasto corriente que se dio por muchos años**, pero el nivel alcanzado estaría **muy por encima respecto a la disponibilidad de los disminuidos ingresos**.
- Como resultado, nuevamente se tiene programado un nivel de **déficit (9,7% del PIB)**, lo que implicará un **incremento significativo de la deuda pública**.
- La situación fiscal del país está llegando a una **situación límite, con claras señales de insostenibilidad**.

Los datos que se presentan corresponden al Presupuesto aprobado para la gestión 2021, después de los ajustes realizados por el actual Gobierno en diciembre 2020 al proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno anterior; y también a datos del Programa Fiscal Financiero 2021 suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia, en marzo de 2021.

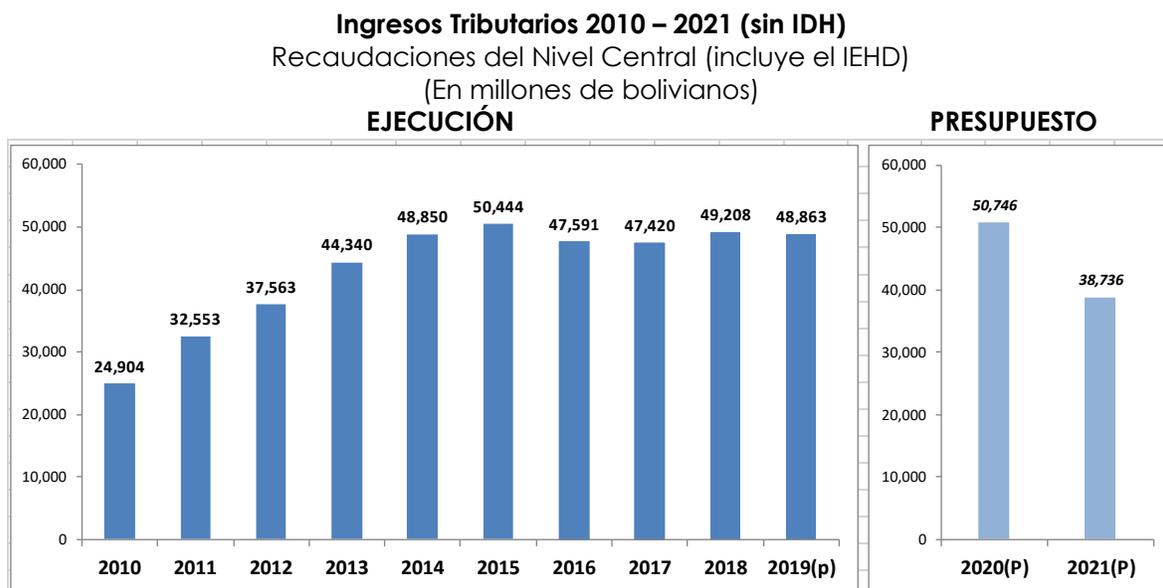
PROYECCIONES MACROECONÓMICAS – METAS 2021 DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO Y EL PROGRAMA FISCAL FINANCIERO (MEFP-BCB)¹	
PRESUPUESTO CONSOLIDADO:	Bs 228.357 millones
CRECIMIENTO DEL PIB:	4,4%
PRODUCTO INTERNO BRUTO:	Bs 284.255 millones \$us 41.437 millones
DÉFICIT:	Bs 27.027 millones Equivalente a 9,7% del PIB
INFLACIÓN PROYECTADA:	2,6%

Fuente: Elaboración propia con base en PGE 2021 y Programa Fiscal Financiero 2021, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia

¹ Programa Fiscal Financiero 2021, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia, en marzo de 2021.

Ingresos por impuestos

Los ingresos por impuestos (recaudados por el Nivel Central), que tenían un comportamiento creciente hasta la gestión 2015, registran en adelante una disminución y estancamiento, en el marco del contexto de desaceleración de la economía de los últimos años.



Fuente: Elaboración propia con base en 2010-2018: Memoria de la Economía Boliviana. 2019 (preliminar) calculado con base en el Informe Fiscal 2019 del Ministerio de Economía (no se consideran las regalías). 2020 y 2021 (P) Presupuesto – Del flujo financiero consolidado del Órgano Ejecutivo.

No se tienen datos de las recaudaciones del año 2020, solamente del presupuesto inicial, que no registraba todavía la caída adicional de ingresos debido a la crisis del coronavirus. En cambio, el presupuesto 2021 registra este efecto de la caída de ingresos, incluyendo la del año pasado.

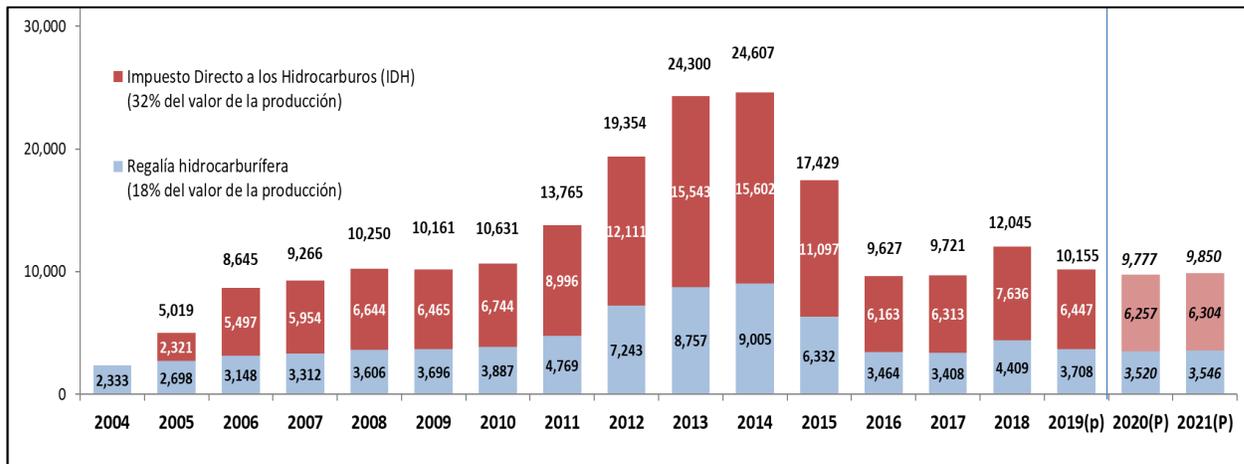
Los ingresos por impuestos previstos para el 2021 presentan una reducción de más de 20%, en comparación con años anteriores.

Ingresos por hidrocarburos

Los ingresos por hidrocarburos provenientes del IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) y las regalías disminuyeron a partir del año 2015, hasta un nivel bastante por debajo de lo alcanzado en los últimos años de la bonanza (2013–2014); principalmente por la caída de los precios internacionales de hidrocarburos, y también debido a la disminución de los volúmenes de producción y exportación.

De igual manera, aún no se tienen datos de lo efectivamente recaudado en el año 2020, pero siendo que se dio nuevamente una caída de los precios internacionales, las recaudaciones de 2020 habrían estado por debajo del presupuesto inicialmente presupuestado.

Renta por hidrocarburos (IDH y regalías) (En millones de bolivianos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de:

2004 - 2018 Memoria de la Economía Boliviana MEFP

2019 (preliminar) Informe Fiscal 2019 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

2020 y 2021 (P)Presupuesto

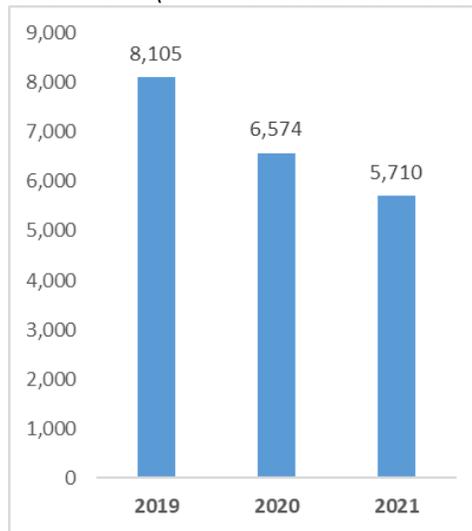
Para el año 2021 se ha previsto una recaudación de Bs 9.850 millones, similar al promedio de los últimos años, pero bastante menor a lo registrado al periodo de la bonanza; sin embargo, los primeros meses de esta gestión se ha registrado un incremento de los precios internacionales del barril de petróleo, lo que, dependiendo de otros factores, podría significar una leve mejora en la recaudación de la gestión 2021, en un escenario general negativo del sector.

Presupuesto de gobiernos subnacionales

Los recursos de gobernaciones, que registraron una notable disminución entre 2014 y 2016, principalmente como efecto de la caída de los ingresos por hidrocarburos, nuevamente presentan una baja.

Como se muestra en el siguiente gráfico, el Presupuesto de los Gobiernos Departamentales registra una notable disminución en los últimos dos años.

Presupuesto de Gobernaciones*
(Incluye GAR)
2019 – 2021 (En millones de bolivianos)

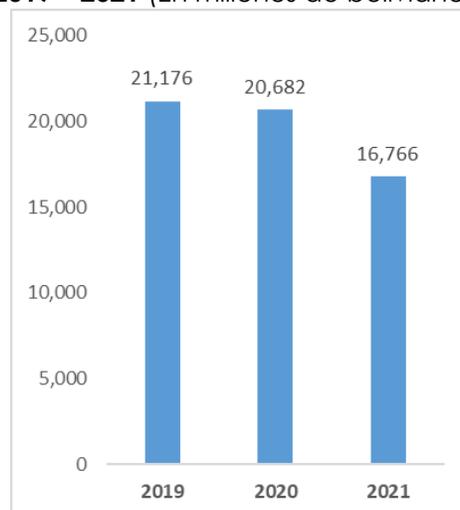


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General del Estado 2019 - 2021

* Se han restado del Presupuesto los conceptos y montos que no son para la gestión de la Gobernación, como los aportes a la Renta Dignidad y al Fondo de Educación Cívica; la Transferencia de 5% del total IEHD Nacional correspondiente a universidades; y las transferencias del TGN para los pagos delegados de sueldos y otros de los sectores de salud y gestión social.

Por otra parte, con relación a los presupuestos de los gobiernos municipales, que dependen en mayor grado de las recaudaciones de impuestos y coparticipación, estos registrarían una disminución de alrededor de 20% entre el Presupuesto 2019 y el Presupuesto 2021 (no se comparó con relación al presupuesto 2020, puesto que no refleja los efectos de la caída de ingresos por la crisis del coronavirus).

Presupuesto de Gobiernos Municipales*
(No incluye GAIOC)
2019 – 2021 (En millones de bolivianos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General del Estado 2019 - 2021

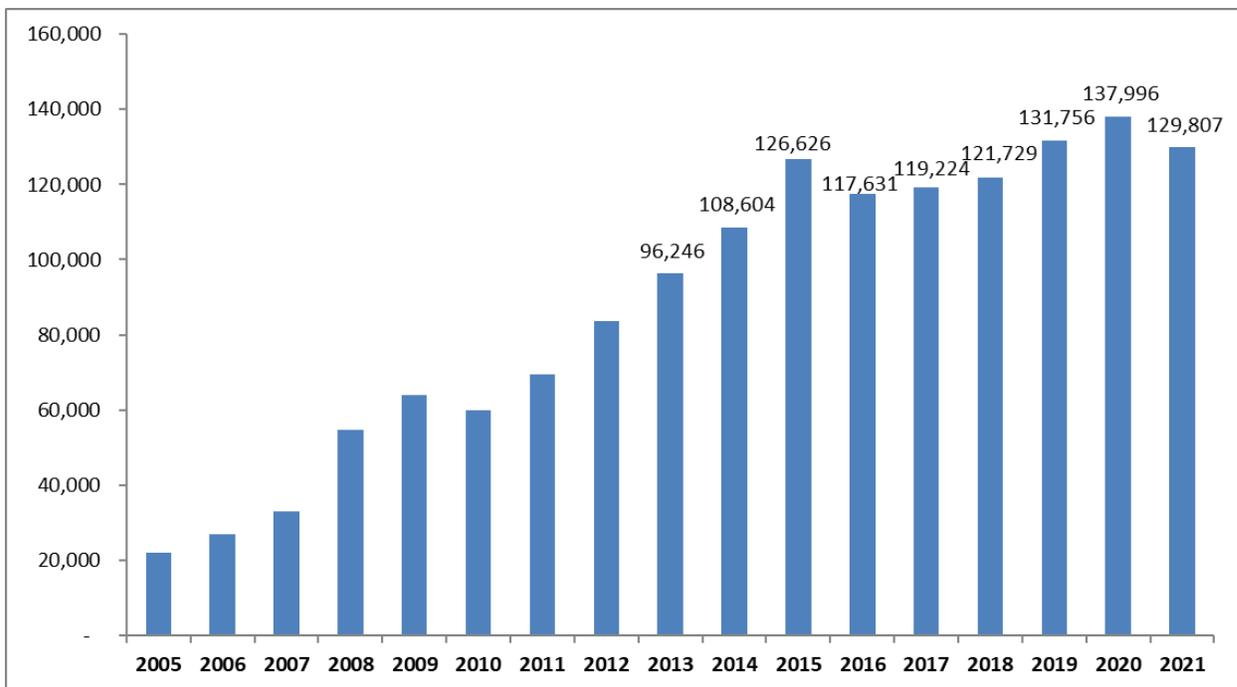
* No se han descontado los aportes a la Renta Dignidad y al Fondo de Educación Cívica. No incluye las autonomías indígenas.

En ambos casos, la disponibilidad de los recursos de gobiernos subnacionales es bastante menor con relación a años anteriores.

Gastos corrientes

Los gastos corrientes tuvieron un significativo crecimiento durante el período de bonanza e incluso después. Si bien no se tienen datos de la ejecución de 2020, de acuerdo con el presupuesto aprobado que refleja la intención de gasto, finalmente en 2021 se habría detenido la expansión del gasto corriente e incluso se daría una leve disminución.

Presupuesto consolidado de gastos corrientes 2005 – 2021
En millones de Bs



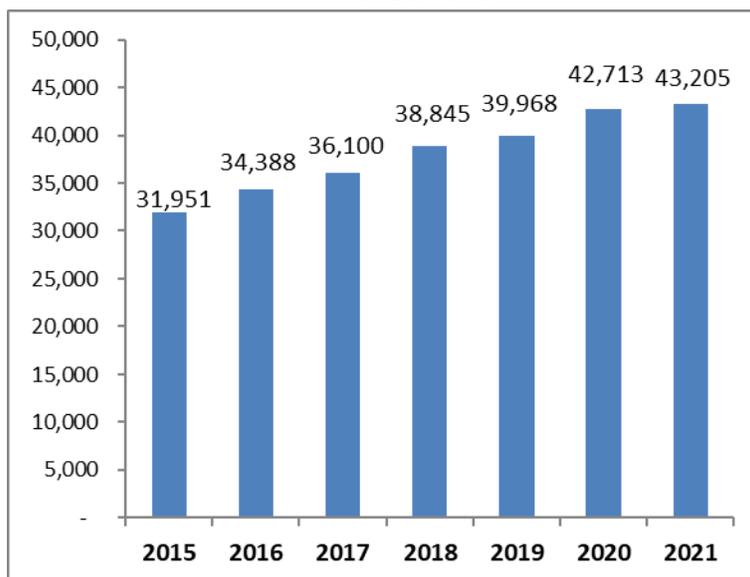
Fuente: Presupuesto General del Estado. Reporte Presupuesto Consolidado – Administración Pública

Como se observa en el gráfico, se tiene presupuestado un monto de Bs 129.807 millones como gastos corrientes del Sector Público para el año 2021, menor en 5,9% con relación al presupuesto 2020.

Por otro lado, dentro de los gastos corrientes, el ítem de sueldos y salarios no registra una disminución, incluso se habría programado un leve incremento.

Presupuesto de sueldos y salarios 2015 - 2021

En millones de Bs



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Presupuesto General del Estado - Consolidado

En general, muchos gastos corrientes, y particularmente los sueldos y salarios, tienden a ser inflexibles a la baja, es decir que son difíciles de ajustar, como ser los pagos a maestros, médicos y otros. A su vez, al parecer, ante la disminución de ingresos de los últimos años, las diferentes administraciones públicas habrían priorizado los sueldos a otros tipos de gasto, incluyendo la inversión.

Los niveles alcanzados por los gastos corrientes, por el persistente crecimiento de muchos años, representan un riesgo latente de insostenibilidad de las finanzas públicas, considerando la tendencia de los ingresos públicos.

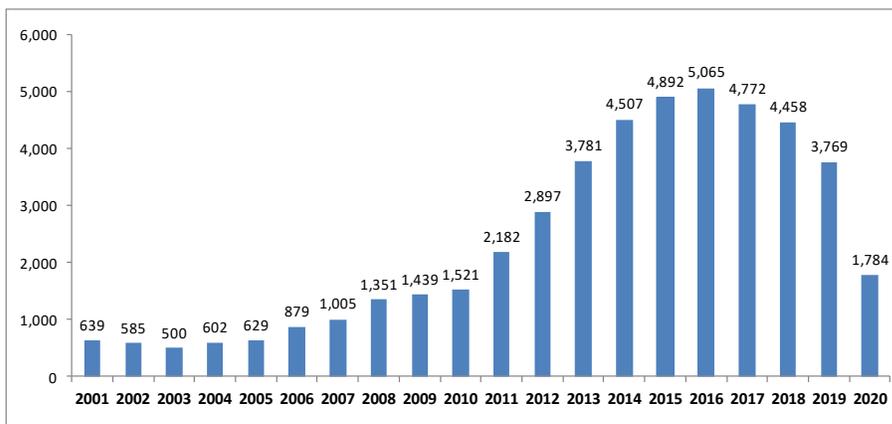
Inversión pública

La inversión pública, en el marco de la disminución de ingresos, fue reduciéndose constantemente desde el año 2017. En 2020, se registró un nivel particularmente bajo, en un escenario de coronavirus y con la paralización de actividades por algunos meses.

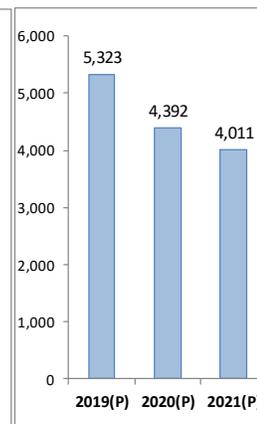
Inversión Pública 2001 – 2021

En millones de dólares

Ejecución



Presupuesto



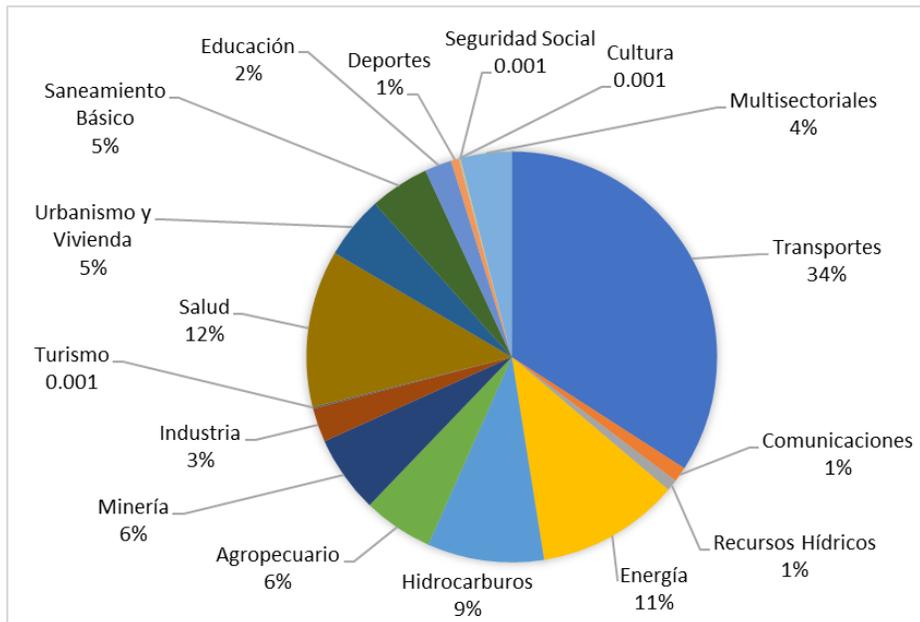
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
Memoria de la Economía 2018
2019 y 2020 Rendición Pública de cuentas inicial 2021 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
2021 Presupuesto General del Estado

Para 2021 se tiene una inversión pública total programada de \$us 4.011 millones. Si bien es superior al monto de inversión ejecutado en 2019 y 2020, al comparar con el presupuesto aprobado de años anteriores, la tendencia a la baja continúa. En general, la ejecución de la inversión estuvo por debajo de los presupuestos aprobados y para 2021 dependerá, además, del acceso a fuentes de financiamiento.

Inversión pública por sectores

Con relación a los sectores en los cuales se orienta la inversión y que reflejarían las prioridades del Sector Público en términos de desarrollo, se presentan, a continuación, las principales tendencias para 2021.

Distribución sectorial de la Inversión Pública Presupuesto 2021 En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General

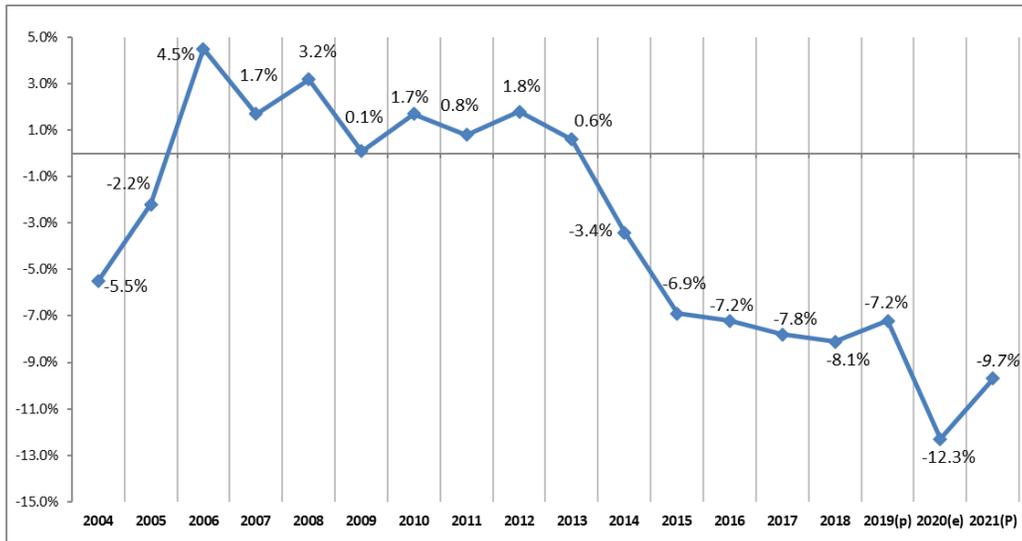
Para 2021, los principales sectores, priorizados con mayores recursos son transportes -caminos y otros- (34%), salud (12%), energía (11%) e hidrocarburos (9%); estos cuatro sectores concentran el 66% de la inversión total.

En lo que se refiere a inversión productiva, alternativa a los sectores extractivos (hidrocarburos y minería), en total, se estaría invirtiendo solamente alrededor de 9%, lo que comprende a los sectores agropecuario, industria y turismo; los cuales generan ingresos y empleo, y que significan los esfuerzos por aumentar la producción y diversificación de la economía. En comparación, aún se advierte la priorización de los sectores extractivos de hidrocarburos y minería que, en conjunto, llegan a 15%.

Déficit y más endeudamiento

Para 2021 se registra nuevamente un déficit (más gastos que ingresos) por octavo año consecutivo, resultado de un escenario con menores ingresos, pero con un alto nivel de gastos.

Superávit/Déficit del Sector Público (Como porcentaje del PIB)

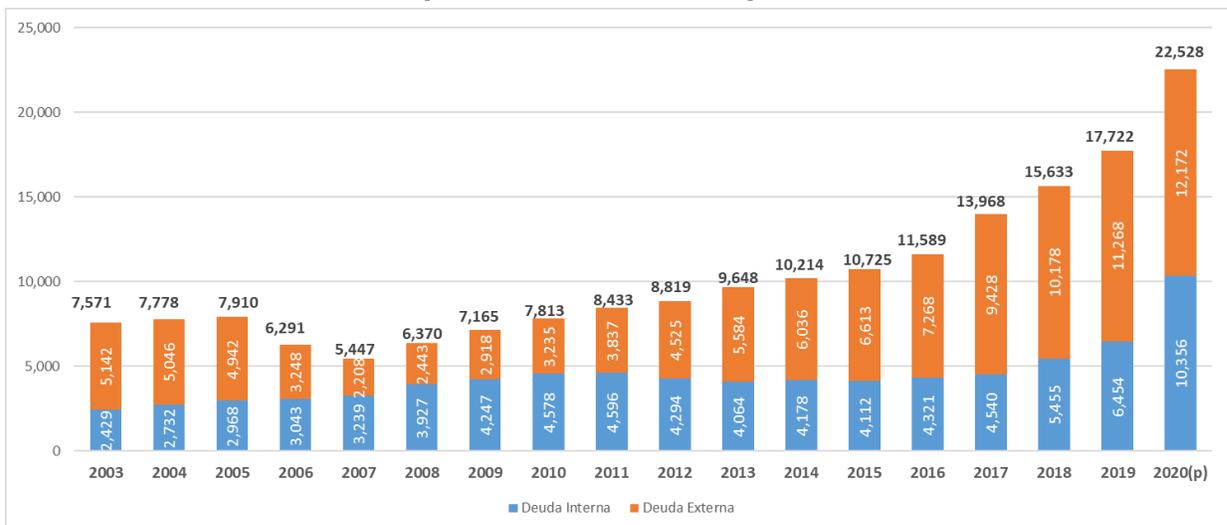


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
 2019 (preliminar) Informe Fiscal 2019 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
 2020 (e) estimado - Programa Financiero 2020 Segunda Revisión
 2021 (P) Presupuesto General del Estado y Programa Fiscal - Financiero 2021

En general, la tendencia del déficit de los últimos años presenta una tendencia a profundizarse, situación que se ve agravada por la crisis del coronavirus.

El déficit es financiado con endeudamiento, es decir que se recurre a préstamos para financiar los gastos que son mayores.

Evolución de la Deuda Pública Total 2003 –2020 (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia

Como se observa en el gráfico, el saldo de la deuda pública externa ha aumentado constantemente desde el año 2008, y los últimos años los montos adicionales son de gran magnitud. Hasta diciembre de 2020, el saldo de la deuda externa alcanzó a \$us 12.172 millones.

En el caso de la deuda interna, ésta registró un incremento notable a partir del año 2018, momento en que el déficit fiscal se profundizó. Particularmente, en la gestión 2020 la deuda interna se disparó, debido a los créditos de emergencia que se tomaron del Banco Central, llegando al equivalente de \$us 10.356 millones.

A finales de 2020, la deuda pública total (externa + interna) llegó a \$us 22.528 millones, monto que ya sobrepasó el equivalente a 50% del PIB, lo que es una señal de la tendencia de insostenibilidad de las finanzas públicas y del endeudamiento.

Para el 2021, con un déficit programado de 9,7% del PIB, el presupuesto nuevamente prevé la contratación de importantes montos de endeudamiento; entre los cuales, el texto de la Ley Financial autoriza la contratación de deuda a través de títulos valor en mercados de capital externos, conocidos como “bonos soberanos”, para apoyo presupuestario y/o manejo de pasivos, por un monto de 3.000 millones de dólares.

Conclusiones y perspectivas

La situación de las finanzas públicas registra un constante deterioro, principalmente desde el año 2015, con un déficit fiscal que fue incrementándose, situación que se profundizó con la llegada de la crisis del coronavirus.

Siendo que el Presupuesto 2020 fue elaborado previo al momento de la pandemia es, en cierta manera, el Presupuesto 2021 el que refleja el efecto de la crisis, registrando una caída notable de los ingresos, principalmente los provenientes del rubro de impuestos.

Los ingresos totales que ya habían disminuido en las gestiones pasadas, principalmente por la caída de la renta por hidrocarburos, ahora se contraen aún más por la disminución de tributos, lo que no solamente afecta al presupuesto del nivel central de gobierno, sino también a la disponibilidad de recursos de otras instancias, como los gobiernos municipales.

Con relación a los gastos, si bien el Presupuesto 2021 muestra que finalmente se habría detenido la tendencia creciente del gasto corriente de muchos años, el nivel de gastos del Sector Público al que se habría llegado estaría muy por encima de la disponibilidad de ingresos que se tiene. Con relación a la orientación de la inversión, no se advierte mayor cambio con relación a la tendencia de las gestiones

pasadas; los sectores productivos, alternativos al extractivismo, siguen siendo relegados.

El profundo déficit fiscal (ingresos menos gastos) y el consecuente endeudamiento de los últimos años presentan una situación que muestra señales de insostenibilidad que, en adelante, si no se realizan ajustes o reformas no solamente a nivel de las finanzas públicas, sino de la economía en su conjunto, podrían desencadenar en problemas mayores.

Se requieren abordar temas complejos de la agenda económica como el corregir los desequilibrios macroeconómicos para preservar la estabilidad, un plan de reactivación de la economía y un planteamiento de desarrollo que sea sostenible.

Es preocupante que, ante la compleja situación que se ha ido deteriorando por varios años, no se advierte una reflexión y políticas que estén orientadas a solucionar estos problemas, más aún, a pesar de las claras señales de insostenibilidad, se sigue con el mismo discurso y orientación que ha conducido al país a esta complicada situación.

FUNDACIÓN JUBILEO
Abril de 2021