



Análisis del Presupuesto General del Estado 2018

DESPUÉS DE LA **BONANZA**, SUBE LA **DEUDA** Y SIGUE EL **GASTO**

Reporte de coyuntura N° 30

Marzo 2018

Avenida Mariscal Santa Cruz 2150 · Edificio Esperanza, piso 2 · Telefax (591-2) 2125177 - 2311074
fundajub@entelnet.bo · www.jubileobolivia.org.bo · La Paz - Bolivia

Documento de Análisis¹

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2018

El Presupuesto 2018 permite analizar las finanzas públicas después de haber transcurrido por un periodo extraordinario denominado de bonanza, y también después de la caída de los ingresos por hidrocarburos; y tener una idea de la situación real de los ingresos, más allá de la coyuntura; por tanto, refleja lo que son las verdaderas posibilidades del Estado en la actualidad y en el mediano plazo.

Asimismo, permite observar cómo queda el ordenamiento fiscal, la distribución y asignación de los recursos públicos, considerando, además, que han transcurrido 9 años desde la aprobación de la Constitución Política del Estado que determinaba importantes transformaciones y compromisos relacionados con el diseño de Estado y la administración y orientación de los recursos públicos.

RESUMEN

- Después del periodo de bonanza y posterior caída de la renta por hidrocarburos, ya se habría llegado a un nuevo nivel o rango de estos ingresos (IDH y regalías), bastante por debajo –equivalente a sólo el 40%– de lo registrado en los últimos años del auge (2013 y 2014).
- La recaudación de **impuestos nacionales**, por lo general, tiende a aumentar; pero ésta se redujo el 2016 y **se estancaría para 2017 y 2018**; lo que implica una restricción adicional para el financiamiento del Estado.
- Los ingresos por participación de impuestos y regalías de **gobernaciones retrocedieron** a un nivel incluso inferior **a lo recibido en 2006**. Los recursos para los **municipios** también se encuentran **en un nivel bastante menor**.
- El **Nivel Central** (y sus instancias dependientes) administran alrededor de **65%** de los principales recursos fiscales y los **gobiernos subnacionales** (gobernaciones y municipios) **reciben el 30%**.
- El **presupuesto de gastos 2018 de los ministerios** (Órgano Ejecutivo del Nivel Central) continúa en expansión y **aumentaría en 11%** en relación al año anterior.
- El monto de inversión de todo el sector público sería similar a la gestión pasada. La reducción de la inversión se registra en gobernaciones y municipios. Las instancias dependientes **del Nivel Central tienen la mayor parte** de la inversión.
- El **Ministerio de la Presidencia** ejecutará **más inversión que las nueve gobernaciones**.
- Los sectores que implican una apuesta por la **diversificación** y que generan ingresos y empleo, como Industria, Turismo y Agropecuario, **no han sido priorizados**.

¹ El análisis que presenta este documento fue elaborado con los datos del proyecto de Presupuesto General 2018 y la presentación del proyecto de PGE 2018 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; debido a la falta de acceso a la información pública de los datos del PGE aprobado que, a diferencia de años anteriores, no fue publicado en el sitio web del www.sigma.gob.bo.

- Los **gastos corrientes**, que crecieron significativamente durante la bonanza, registraron una leve disminución en 2016, pero, de acuerdo con datos del presupuesto, **nuevamente registrarían una expansión**.
- El actual escenario, con considerables menores ingresos y con gastos que no se habrían reducido en esa proporción, e incluso tienden a volver a aumentar, resulta en un incremento del **déficit fiscal a niveles preocupantes: 8,3% del PIB** para 2018.
- Para cubrir el déficit, y cubrir el actual nivel de gastos, el Sector Público está contratando **grandes cantidades de deuda nueva**. El endeudamiento en 2018 incluiría otros **\$us 1.000 millones** a través de la emisión de Bonos Soberanos.

PROYECCIONES MACROECONÓMICAS DEL PGE 2018	
PRESUPUESTO CONSOLIDADO:	Bs 214.650 millones
CRECIMIENTO DEL PIB:	4,7%
PRODUCTO INTERNO BRUTO:	Bs 270.406 millones \$us 38.851 millones
DÉFICIT ² :	Bs 22.503 millones Equivalente a 8,3% del PIB
INFLACIÓN PROYECTADA:	4,49%
PRECIO DEL BARRIL DE PETRÓLEO:	\$us 45,5

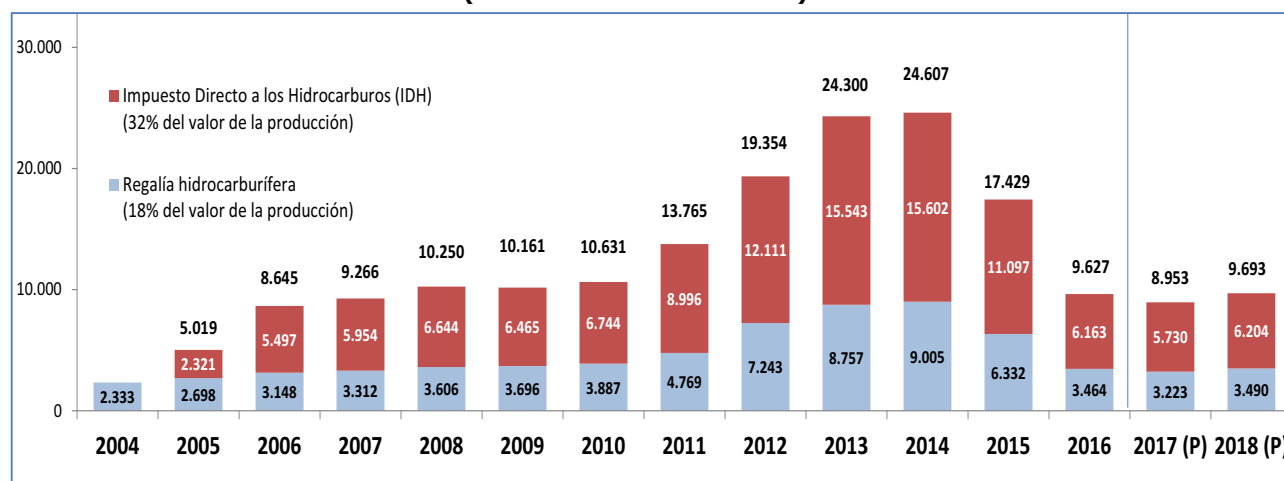
² El Programa Fiscal – Financiero 2018, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia, en febrero de 2018, replantea el nivel de déficit a Bs 20.969 millones, equivalente a 7,4% del PIB.

Nuevo nivel de ingresos por hidrocarburos

Después del periodo de bonanza, con aumento de precios y volúmenes de exportación de hidrocarburos, y por tanto crecientes ingresos por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos y las regalías, hasta 2014, se dio una caída abrupta de esta renta durante los últimos tres años, también por efecto de una caída de precios y volúmenes.

Esta caída de ingresos ya se habría detenido y en adelante el país está en un nuevo rango o nivel de ingresos.

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



Fuente: Elaboración propia con base en datos de:
2004 - 2016 Memoria de la Economía Boliviana MEFP
2017 y 2018 Presupuesto General del Estado (P)

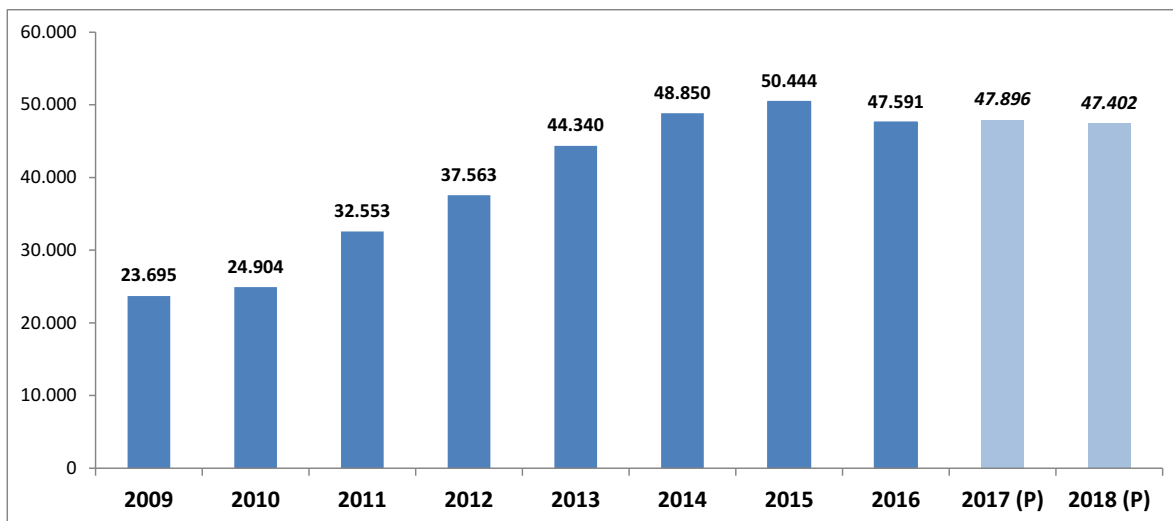
El presupuesto 2018 fue elaborado considerando un precio del barril de petróleo de \$us 45,5. Si bien el precio actualmente observado es mayor, ésta es una variable bastante cambiante, por lo que, considerando además la tendencia decreciente de los volúmenes de exportación, no se debe confundir una oscilación en los ingresos, que es lo que está sucediendo, con una recuperación a los niveles de la bonanza.

Los ingresos por hidrocarburos, IDH y regalías, programados para el presupuesto 2018, alcanzarían a la suma de Bs 9.693 millones, similar a los niveles de 2016 y 2017, y equivalente a solo 39% de lo recaudado en 2014, último año de la bonanza.

Ingresos por impuestos

Los ingresos por impuestos (recaudados por el Nivel Central), principal fuente de financiamiento de los gastos del Estado, disminuyeron el año 2016; y para 2017 y 2018 no logran alcanzar los niveles registrados en 2014 y 2015.

Ingresos Tributarios 2009 – 2018 (sin IDH)
 Recaudados por el Nivel Central (S.I.N. y Aduana)
 (En millones de bolivianos)



Fuente: Elaboración propia con base en 2009-2016: Memoria de la Economía Boliviana. 2017 y 2018: (P) Presupuesto General del Estado

La desaceleración de la economía –además del desempeño del sector hidrocarburos– plantea una situación bastante complicada para la recaudación de ingresos del Estado, más aún al no haber resuelto o al menos avanzado en temas fundamentales como la formalización de la economía y una reforma o adecuación del sistema tributario.

Este es un tema bastante preocupante, puesto que normalmente se espera que los ingresos por impuestos suban constantemente, conforme al crecimiento de una economía, y de la población y sus correspondientes necesidades.

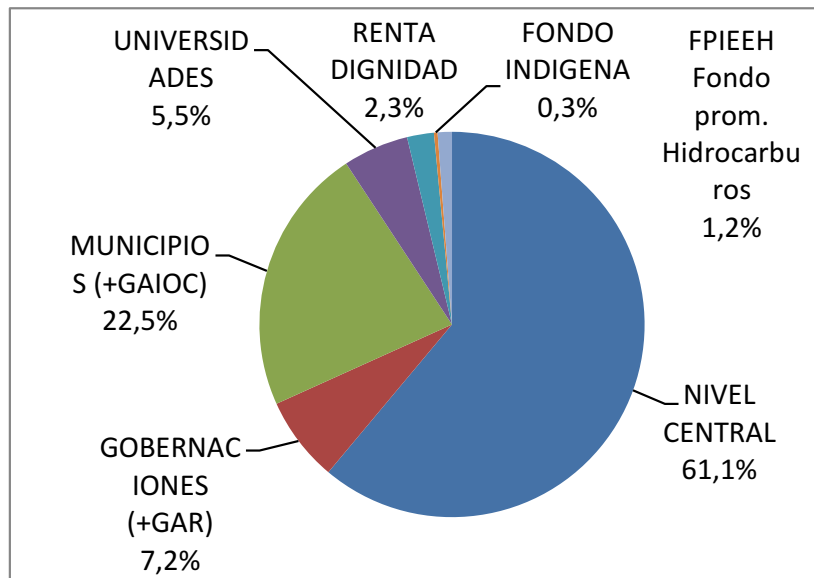
Distribución de los recursos

La distribución de los impuestos (sin IDH) y de las regalías por hidrocarburos no ha tenido ninguna modificación en los últimos años. Y bajo esta distribución, los diferentes niveles de gobierno han recibido más recursos o menos recursos conforme a las recaudaciones totales.

Con relación al Impuesto Directo a los Hidrocarburos, este sí ha tendido diferentes efectos en la asignación de recursos a las diferentes instancias. En principio, con su creación en 2005, el IDH incrementó la disponibilidad de recursos para todos los niveles de gobierno, en especial para gobiernos subnacionales; sin embargo, en años posteriores se aprobaron diferentes normas que les recortaron estos recursos, en especial a gobernaciones, en favor del Nivel Central y de gastos y políticas nacionales.

El gráfico muestra cómo queda la distribución de los principales recursos públicos, que son los impuestos y las regalías, entre los diferentes niveles de gobierno y otros beneficiarios:

Distribución de Impuestos y Regalías
(En porcentajes)
Presupuesto 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General del Estado 2018 y normas que determinan la distribución de los recursos públicos.

La mayor parte de los principales ingresos fiscales son administrados por el Nivel Central (61,1%); los gobiernos municipales administran el 22,5% y las gobernaciones el 7,2%. El resto queda en favor de universidades, Renta Dignidad, Fondo Indígena y Fondo de Promoción a las Inversiones en Hidrocarburos.

En conjunto, los gobiernos departamentales y municipales administran, actualmente, el 29,7% de los principales ingresos fiscales (impuestos y regalías).

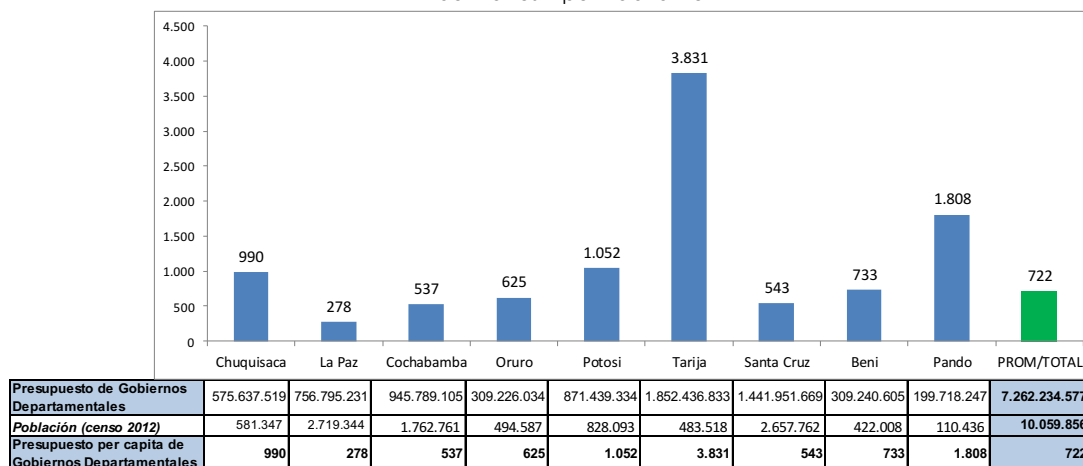
Un análisis de la distribución de los recursos no debiera ser realizado sin tomar en cuenta las competencias de cada nivel de gobierno, es decir, los bienes y servicios que cada instancia debe proveer. Sin embargo, llama la atención la reducida asignación proporcional de recursos que reciben los gobiernos departamentales, considerando que el proceso constituyente tenía entre sus principales demandas la apuesta por la autonomía, y se esperaba que bajo este nuevo diseño de Estado las gobernaciones puedan cumplir un rol protagónico en el proceso de desarrollo de las regiones y del país.

A esta situación se suma la marcada inequidad en la distribución de los recursos entre los gobiernos departamentales, tema que tampoco se solucionó.

Presupuesto 2018 de Gobiernos Departamentales* per cápita

(Incluye, en Tarija, el presupuesto del Gobierno Autónomo Regional del Gran Chaco)

En bolivianos – por habitante



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General del Estado 2018

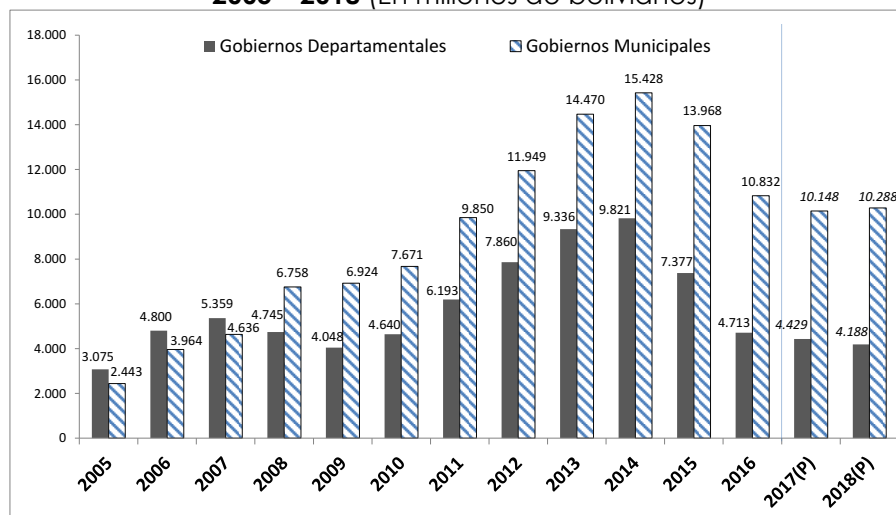
* Se han restado del Presupuesto los conceptos y montos que no son para la gestión de la Gobernación, como los aportes a la Renta Dignidad y al Fondo de Educación Cívica; la Transferencia de 5% del total IEHD Nacional, correspondiente a universidades; y las transferencias del TGN para los pagos delegados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

Persiste una marcada inequidad en la distribución del presupuesto por habitante. Existe una diferencia de 14 veces entre el presupuesto por habitante que recibe una gobernación y otra, situación que contradice los principios y valores de la Constitución y genera diferencias en las oportunidades de desarrollo.

Ingresos de gobernaciones y municipios

En el marco de la actual distribución de los recursos, de manera similar a los ingresos totales, los ingresos de los gobiernos subnacionales por transferencias de coparticipación de impuestos y regalías cayeron desde 2015 y, de acuerdo con datos del presupuesto 2018, se habrían consolidado en un nivel bastante menor.

Ingresos de Gobernaciones y Municipios por Transferencias de impuestos, IDH y Regalías 2005 – 2018 (En millones de bolivianos)



Fuente: 2004 – 2016 Memoria de la Economía del MEFP / 2017 y 2018: (P) Presupuesto General del Estado - presentación del proyecto de presupuesto 2018.

El 2018, en comparación con el nivel más alto que se registró el 2014, las gobernaciones tendrían una caída de 57% y los gobiernos municipales de 33%.

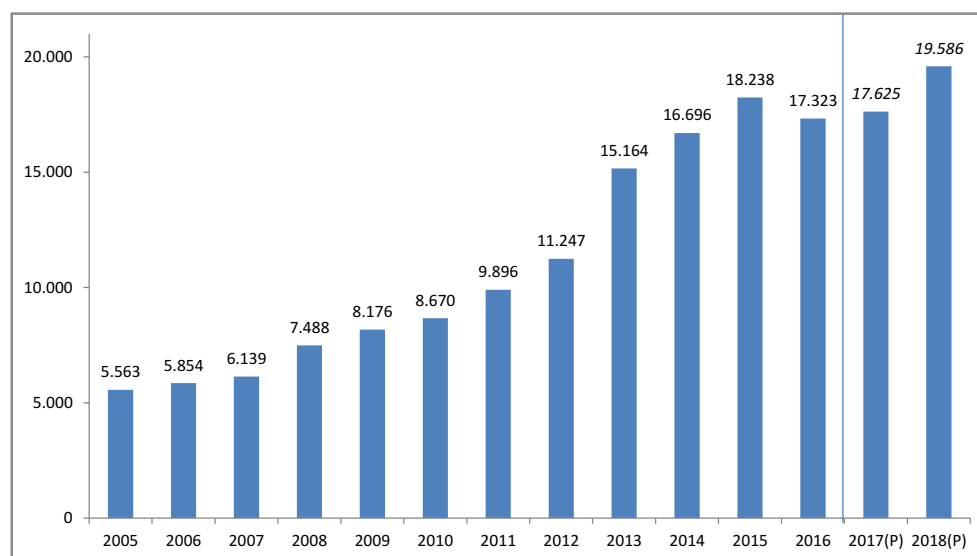
La instancia más afectada es la que depende en mayor grado de los recursos provenientes de hidrocarburos, que son las gobernaciones, las que, a su vez, prácticamente no cuentan con recursos provenientes de impuestos.

Los gobiernos departamentales recibirían este año un monto menor al de 2006, es decir menos que hace 12 años.

El Órgano Ejecutivo continúa expandiendo sus gastos

Los ministerios del Gobierno Central tuvieron un incremento constante de sus gastos durante todo el periodo de la bonanza y, si bien en 2016 se registró una disminución, los presupuestos de 2017 y 2018 vuelven a marcar un ascenso.

Ejecución y Presupuesto de Gastos del Órgano Ejecutivo*
(Ministerios y Vicepresidencia) 2005-2018
En millones de bolivianos



* No incluye la entidad 099 Tesoro General de la Nación, ni COSDNA

FUENTE: Elaboración propia en base a:

2010-2015 Catálogo de información del Pacto Fiscal publicado por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Autonomías (CNA) y el Servicio Estatal de Autonomías (SEA).

2006-2009 y 2016 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

2017 y 2018 (P) datos del presupuesto

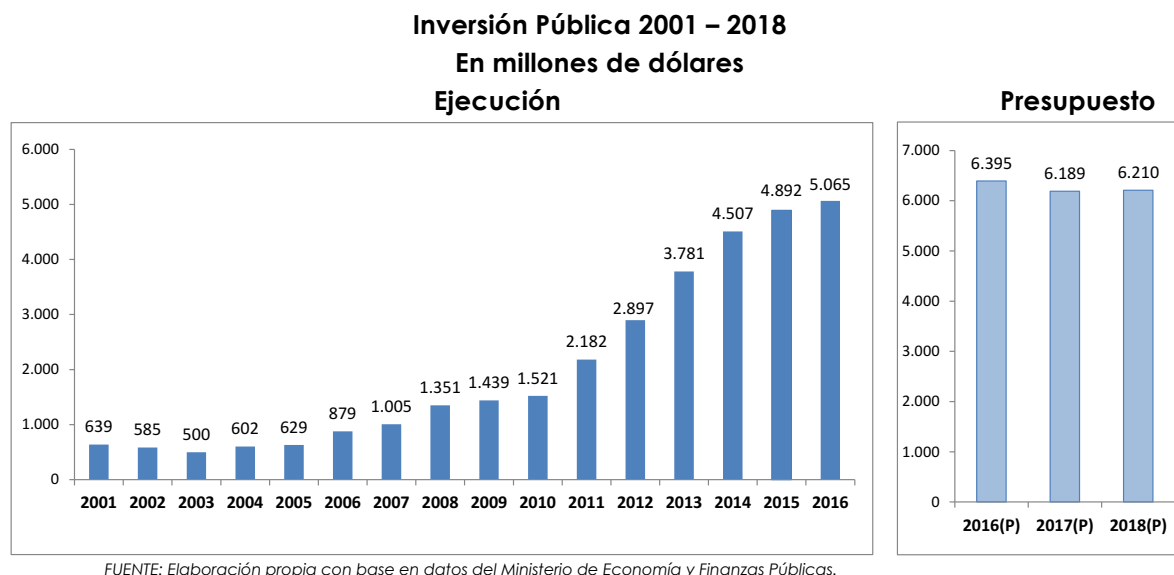
Entre el 2017 y 2018 se registraría un incremento de 11% del presupuesto de gastos del Órgano Ejecutivo del Nivel Central.

El nivel central puede concederse la posibilidad de incrementar sus gastos a pesar del periodo de restricción de ingresos puesto que, además que se financia mayormente con recursos de impuestos nacionales, que es la fuente más estable, recurre a recursos provenientes de financiamiento externo como el crédito.

El presupuesto de los Ministerios se habría incrementado en 3,5 veces en términos nominales entre 2005 y el 2018.

Evolución de la Inversión pública

La inversión, de todo el Sector Público, que tuvo un crecimiento continuo y notable en años anteriores, llegó a su máximo el año 2016, de ahí en adelante, de acuerdo a los datos del presupuesto se registra el punto de inflexión.



El monto previsto en el presupuesto 2018 como total de la inversión pública es de \$us 6.210 millones, similar al presupuestado en 2017 de \$us 6.189 millones, pero menor al presupuesto 2016. Se debe notar que tanto en 2016 como en 2017 la ejecución efectiva estuvo bastante por debajo al monto presupuestado³.

¿En qué se invierte? (Inversión pública por sectores)

En el periodo 2015-2018 se observan los cambios en la inversión por la caída de ingresos.

³ Página Siete, 26 de enero de 2018: *La ejecución de la inversión pública cerró con el 77,1% informó la ministra de Planificación, Mariana Prado.*

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA 2015 - 2018 (En porcentaje)

SECTOR	2015	2016	2017ppto	2018ppto	Tendencia 2015 - 2018
Transportes	32,9	33,4	27,4	31,7	
Energía	6,4	17,3	20,6	16,8	
Salud, Deportes y Seguridad Social	7,3	6,6	10,6	9,8	
Minería	3,9	1,9	3,7	7,4	
Educación y Cultura	8,1	6,6	5,3	6,8	
Agropecuario	6,5	4,7	3,2	5,7	
Hidrocarburos	13,9	10,5	12,6	4,8	
Urbanismo y Vivienda	7,4	6,7	4,1	4,5	
Saneamiento Básico	4,7	3,7	2,9	3,9	
Industria y Turismo	4,3	2,5	2,9	2,6	
Comunicaciones	0,4	1,6	1,8	0,8	
Recursos Hídricos	1,4	0,9	0,4	0,5	
Multisectorial	3	3,7	4,6	4,6	
Total	100	100	100	100	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Memoria de la Economía 2017 y 2018: datos del presupuesto.

Algunas de las tendencias que se observan entre 2015 y 2018 son las siguientes:

- Los sectores que incrementan su participación en la inversión son Energía; Salud, Deportes y Seguridad Social; y Minería.
- Y los sectores que disminuyen sus niveles de inversión son Hidrocarburos; Urbanismo y Vivienda; Industria y Turismo; y Recursos Hídricos.

Uno de los temas que llama la atención es el cambio en la tendencia de los sectores que representan la apuesta productiva del Gobierno Central. Por un lado, el sector Energía⁴ ha registrado un gran incremento en los últimos años (aunque con un retroceso en 2018), esto obedece principalmente a las inversiones de ENDE y al objetivo del Gobierno de exportar energía eléctrica; asimismo, se incrementaría significativamente la inversión en el sector minero en 2018 (por las inversiones en la Empresa Pública de Litio y la Empresa Siderúrgica del Mutún); y, por otro lado, el presupuesto 2018, registra una caída abrupta de la inversión en Hidrocarburos, ésta se reduciría a menos de la mitad.

Con relación a las inversiones en sectores productivos alternativos a hidrocarburos y minería, entre 2015 y 2018 se registraría una disminución, en el caso del sector

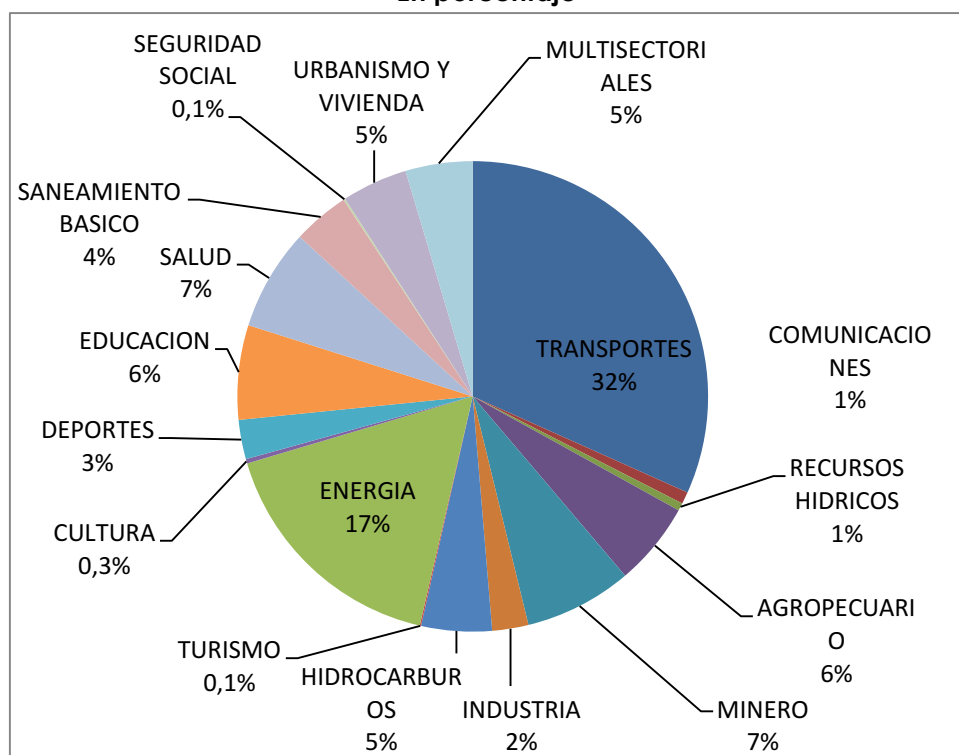
⁴ Si bien Energía estaba anteriormente clasificado entre las inversiones del sector Infraestructura, de acuerdo a la Memoria de la Economía 2016 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, esta pasa al sector Productivo conforme al PDES 2016-2020.

Agropecuario, de 6,5% a 5,7%; y en el caso de Industria y Turismo, de 4,3% a 2,6%. Esto refleja que no se ha implementado el planteamiento de cambio de matriz productiva a través de las inversiones del Estado.

El siguiente gráfico ilustra la composición de la inversión pública por sectores para 2018, es decir, después de los cambios del contexto económico.

Siendo que la inversión es un determinante del desarrollo y crecimiento de una economía, al observar su composición se puede ver la apuesta de desarrollo que se plantea desde el Estado.

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA PRESUPUESTO 2018 En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General

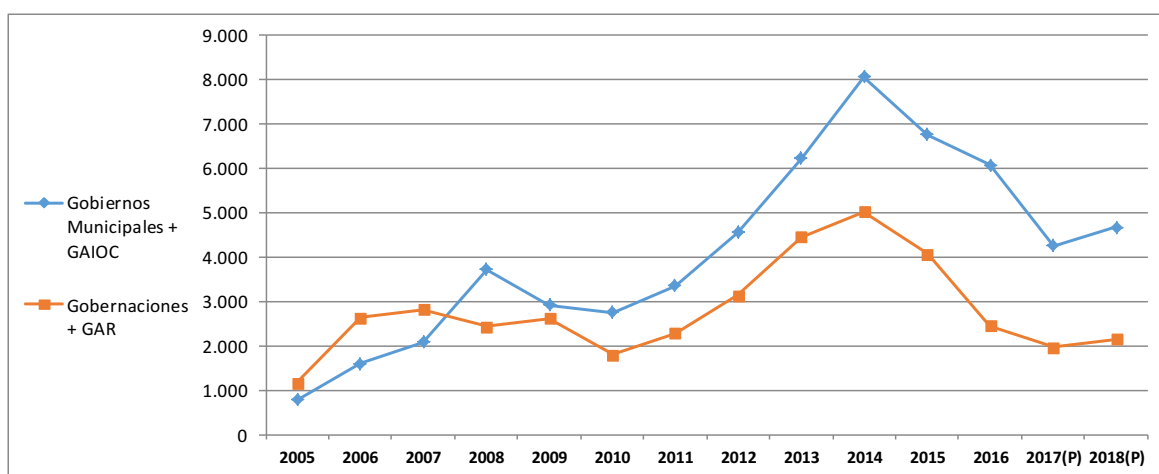
Los sectores prioritarios serían Transportes -caminos y otros- (32%), Energía (17%) y Minería (7%); esos tres sectores suman 56% de la inversión total.

En total, solamente se estaría invirtiendo 8,3% en los sectores que generan ingresos y empleo, y que significan los esfuerzos por aumentar la producción y diversificar la economía. Esta situación sería bastante preocupante en un contexto en que la dinámica de los sectores extractivos como hidrocarburos ha caído.

¿Quién realiza la inversión? (Inversión pública por nivel institucional)

En los últimos años, los gobiernos subnacionales han reducido sus niveles de inversión y su participación o peso dentro del total de la inversión pública, más aún desde la caída de ingresos de hidrocarburos.

Evolución de la Inversión Pública de Gobiernos Subnacionales (incluyendo GAR y GAIOC) En millones de bolivianos



Gobiernos Municipales	787	1.604	2.078	3.728	2.926	2.750	3.353	4.550	6.229	8.067	6.755	6.084	4.250	4.667
Gobernaciones + GAR	1.161	2.628	2.822	2.430	2.620	1.801	2.282	3.140	4.464	5.021	4.070	2.448	1.967	2.149

FUENTE: Elaboración propia en base al Catálogo de información del Pacto Fisco publicado por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Autonomías (CNA) y el Servicio Estatal de Autonomías (SEA).
2017 y 2018: Datos del Presupuesto (P)

En el caso de los gobiernos municipales, éstos estarían reduciendo su nivel de inversión aproximadamente en 42% en comparación al año 2014, que fue el máximo alcanzado. En el caso de gobiernos departamentales, estarían reduciendo a menos de la mitad. Se estaría retornando a los niveles de inversión del año 2012 para los municipios; y en el caso de las gobernaciones, a niveles similares a los registrados entre los años 2006 y 2011.

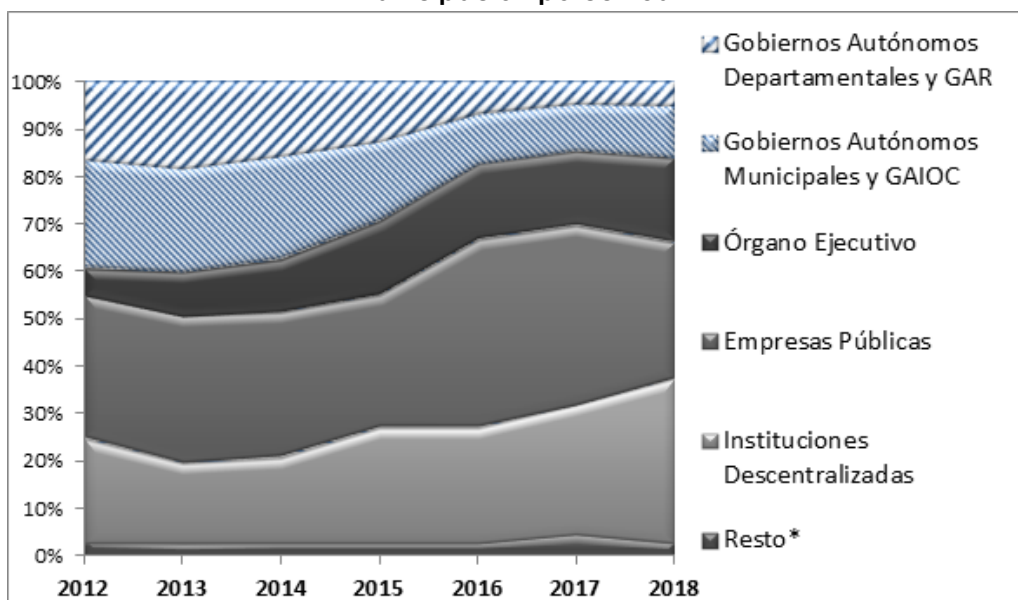
La inversión de los gobiernos subnacionales es la que llega de manera más amplia a todas las regiones del país, y a sectores vinculados a la situación de desarrollo y condiciones de vida de la población; en este sentido, este escenario representa un riesgo preocupante en sentido de analizar los indicadores económicos y sociales alcanzados y su perspectiva en un contexto con menores recursos.

Se debería adecuar las finanzas públicas al nuevo contexto con menores ingresos, de manera que no se descuiden estos temas fundamentales.

Finalmente, se presenta la inversión pública por nivel de gobierno, es decir, la proporción de la inversión que ejecuta cada instancia, y la tendencia en los últimos años.

PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA POR NIVEL INSTITUCIONAL

Participación porcentual



Fuente: Presupuesto General del Estado.

Empresas Públicas incluye, además de las empresas nacionales, a empresas regionales y municipales, pero representan una mínima parte.

* Resto incluye los órganos Legislativo y Judicial, universidades, instituciones de seguridad social, instituciones descentralizadas departamentales e instituciones financieras.

En el gráfico se observa la reducción de la inversión de los gobiernos subnacionales sobre la inversión total, en más de la mitad; y que habría sido desplazada por un crecimiento de la inversión del Nivel Central y sus instancias dependientes.

Actualmente, en 2018, las instituciones descentralizadas son las instancias que llevan adelante la mayor parte de la inversión pública con 34,6%, principalmente la Administradora Boliviana de Carreteras. Las empresas públicas participan con 28,9%, donde sobresalen las inversiones de ENDE, YPFB, Empresa Pública de Lito y Empresa Siderúrgica del Mutún. El Órgano Ejecutivo del Nivel Central ejecutaría el 17,7% de la inversión, principalmente el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Obras Públicas; y, finalmente, los gobiernos municipales participan con 11%, y los gobiernos departamentales con 5,0%.

Es así que los gobiernos subnacionales, que han sufrido una caída significativa de sus ingresos públicos, han sido desplazados y dejan de ser actores principales en el impulso al desarrollo a través de la inversión pública.

Por el contrario, el Nivel Central y sus instancias dependientes, que además cuentan con otras fuentes de financiamiento, como créditos, son las que ahora tienen mayor peso en la inversión.

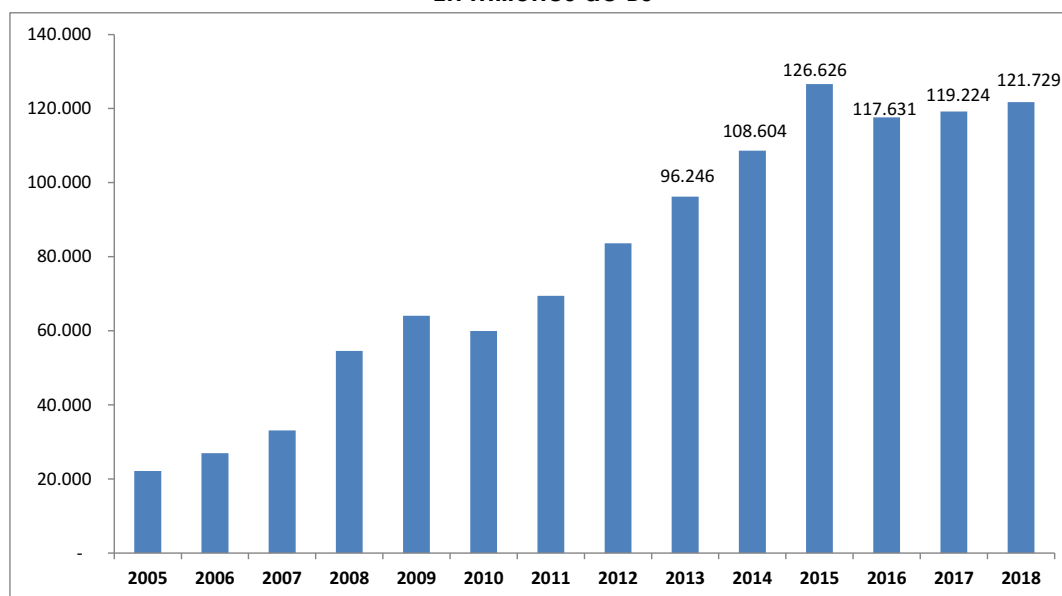
Como ejemplo, el 2018, el presupuesto de inversión del Ministerio de la Presidencia es de Bs 3.094 millones, monto mucho mayor a las inversiones de los 9 gobiernos

departamentales que, en suma, llega a Bs 2.149 millones (incluyendo el Gobierno Regional del Gran Chaco).

Evolución de los gastos corrientes

Los gastos corrientes también han tenido un incremento sostenido en los últimos años. De acuerdo con datos del presupuesto, registran un máximo en 2015, una disminución en 2016, pero nuevamente una expansión en 2017 y 2018.

Presupuesto Consolidado de Gastos Corrientes 2005 – 2018
En millones de Bs



Fuente: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del proyecto de Presupuesto General del Estado 2018.

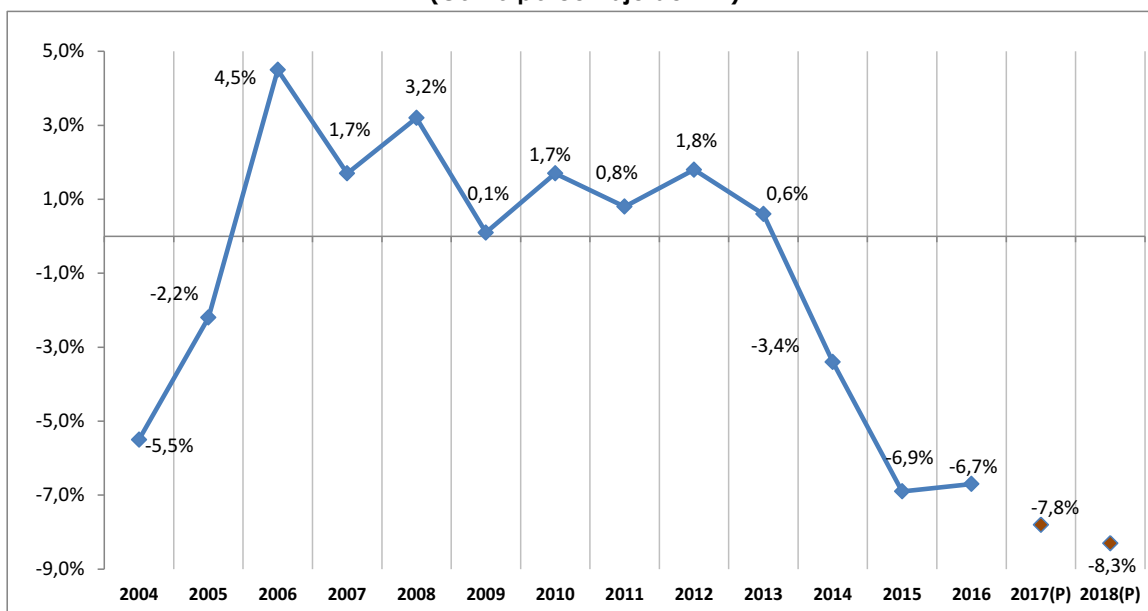
Los niveles alcanzados por estos gastos y su persistente crecimiento representan un riesgo latente de insostenibilidad de las finanzas públicas a futuro, considerando la reducción de los ingresos.

Y, por lo general, los gastos corrientes corresponden a obligaciones recurrentes que el Estado asume, como sueldos, jubilaciones, bonos y otros; por lo que tienden a ser inflexibles a la baja, por tanto, no es posible dejar de pagar.

Balance fiscal: Más déficit y más endeudamiento

En un escenario que tuvo un significativo crecimiento de gastos por varios años y una posterior contracción de los ingresos, el déficit (diferencia entre ingresos y gastos), nuevamente es un problema, y cada vez mayor.

SUPERÁVIT/DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO (Como porcentaje del PIB)

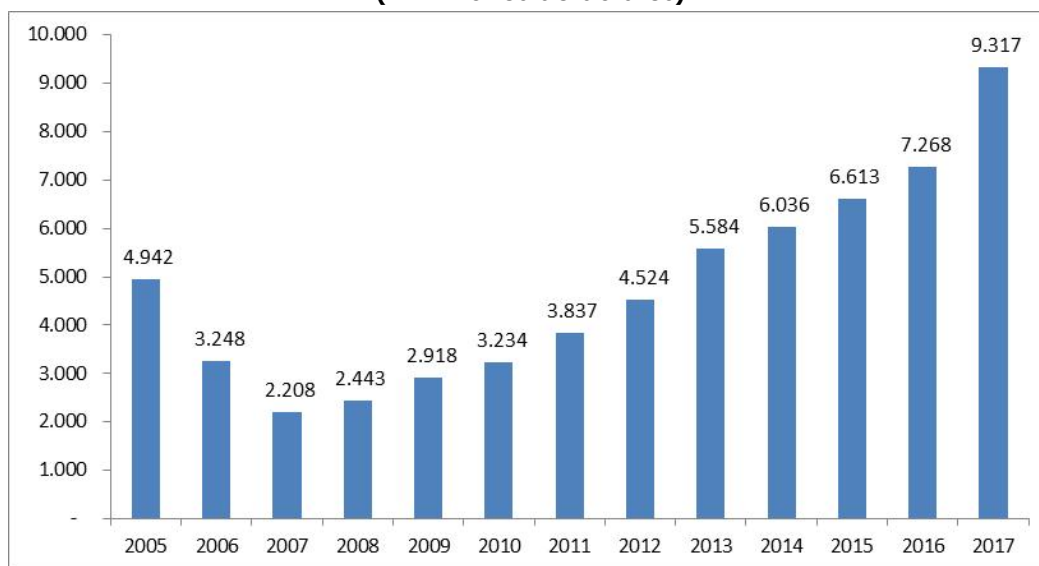


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
2004 - 2016 datos ejecutados / 2017 y 2018 presupuesto

El déficit fiscal tiene una tendencia a profundizarse. Se tendría, en 2018, un déficit de aproximadamente 8,3% del PIB.

El déficit es financiado principalmente con endeudamiento externo, es decir que se recurre a préstamo para incrementar o mantener los niveles de gasto e inversión.

Saldo de Deuda Externa (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Memoria de la Economía Boliviana 2016 del MEFP y la presentación de la decisión de ejecución del Programa Fiscal Financiero 2018 del Banco Central de Bolivia.

Como se observa en el gráfico, el saldo de la deuda pública externa se ha incrementado constantemente desde el año 2008, a pesar del periodo de bonanza con grandes ingresos por la venta de recursos como hidrocarburos, con precios altos.

Y es bastante preocupante el crecimiento registrado en especial el último año (2017) siendo que la deuda externa aumentó en 28% en relación a 2016.

De acuerdo con el presupuesto, para 2018 se tiene programado contraer un endeudamiento externo neto adicional de \$us 2.424 millones, monto mayor al que se contrajo en 2017 *(el monto programado en el presupuesto 2017 era de \$us 2.251 millones y efectivamente se contrajo nuevo endeudamiento externo neto por \$US 2.049 millones)*.

El endeudamiento en la gestión 2018 incluiría nuevamente la contratación de deuda pública a través de títulos valor en mercados de capital externos, más conocidos como “bonos soberanos”, por un monto de 1.000 millones de dólares.

Este ya se está convirtiendo en un mecanismo que el Gobierno utiliza de manera recurrente y que puede dar lugar a un crecimiento muy rápido de la deuda externa. Según la Ley del Presupuesto, estos recursos son para apoyo presupuestario, sin aclarar cuál sería el fin específico, pero podrían ser destinados a gastos que el Gobierno defina o para cubrir el déficit.

Conclusiones

Los datos presentados muestran a un Sector Público que, después de haber transcurrido por un periodo de bonanza con grandes y crecientes ingresos provenientes de hidrocarburos, y posterior caída de esta renta, registra un nuevo nivel de ingresos bastante por debajo en comparación a las gestiones 2013 y 2014, (periodo de auge).

El nuevo contexto económico de desaceleración presenta, además, limitaciones en la recaudación de impuestos nacionales, con una disminución en 2016. Para 2017 y 2018 se tendrá que ver cuánto fue la recaudación efectiva, pero por datos del presupuesto, ésta se habría estancado.

Los datos reflejan claramente que hubo un periodo de bonanza hasta el 2014 y le prosiguió una tendencia a la caída hasta el 2017. La gestión 2018 marca la nueva realidad de la situación fiscal boliviana, con una restricción bastante estrecha de los ingresos del Estado en comparación con años precedentes. La bonanza acabó y la caída ya se dio.

El nuevo nivel de ingresos no es una situación transitoria, la bonanza fue la situación coyuntural y ahora ya se habría llegado a un nivel más real de ingresos, conforme a las verdaderas posibilidades del Estado.

El shock de ingresos afectó de distinta manera a los diferentes niveles de gobierno. El Nivel Central se financia principalmente con recursos de impuestos nacionales que son más estables, además que dispone de fuentes como el endeudamiento. En cambio, los

gobiernos subnacionales fueron los más afectados puesto que se financian en gran medida con los recursos de la renta extractiva, la cual cayó significativamente.

Con relación a los **gastos**, tanto los gastos corrientes como las inversiones, crecieron significativamente durante el periodo de la bonanza. Los gastos corrientes, que representan la mayor parte, registraron una leve disminución en 2016, pero de acuerdo con datos del presupuesto, nuevamente estarían en expansión; y se pretende que la Inversión Pública, que habría llegado a su punto de inflexión entre 2016 y 2017, alcance en 2018 un nivel similar al del presupuesto 2017.

Particularmente, los gastos del Órgano Ejecutivo del Nivel Central registrarían un crecimiento notable en 2018, y llegaría a niveles superiores al periodo de la bonanza.

En síntesis, en la transición, los ingresos y gastos siguieron tendencias diferentes, los ingresos registraron una disminución significativa y abrupta, mientras que se intenta gastar de manera similar al periodo de la bonanza.

Con relación al destino de la inversión, las prioridades son Caminos, Energía y Minería; la inversión en Hidrocarburos cae en 2018 a menos de la mitad; y los sectores que implican una apuesta por la diversificación y que generan ingresos y empleo, como Industria, Turismo y Agropecuario, no fueron priorizados.

Por otro lado, los datos muestran una centralización del gasto público que se evidencia no solamente desde la distribución de los recursos, sino principalmente al analizar la inversión pública por nivel institucional. Se tiene, por un lado, a unos gobiernos subnacionales debilitados que han perdido su participación en el total de la inversión pública llegando en 2018 a sólo 16%; y, por otro, a un Nivel Central y a sus instancias dependientes como las empresas públicas, con una mayor participación.

Esta situación no condice con la apuesta por las autonomías ni con la normativa en lo referente a las atribuciones y competencias que tiene cada nivel de gobierno, siendo que los gobiernos subnacionales tienen como principal atribución la inversión pública en los diferentes sectores, mientras que el Nivel Central es la instancia que debe definir las políticas.

La caída de ingresos de los gobiernos subnacionales y consecuente disminución de inversiones debería ser un tema de vital atención de las autoridades, por los efectos económicos y sociales que esto puede tener, puesto que los gobiernos subnacionales tienen competencia sobre los principales sectores relacionados con la situación de pobreza de la población, o con la protección social, como educación, salud, saneamiento básico, agua potable, oportunidades económicas/empleo y otros. Preservar o mejorar los avances en la reducción de la pobreza y otros indicadores sociales depende, en gran medida, de los gastos e inversiones de gobernaciones y municipios.

El escenario actual muestra a un sector público, en especial al Nivel Central, que pretende mantener el nivel de gastos del periodo de bonanza, pero con menores ingresos, para lo cual se está recurriendo a niveles demasiado altos de endeudamiento externo, como el registrado en 2017 y el programado para 2018.

El crecimiento tan acelerado de la deuda externa podría resultar en una situación de insostenibilidad en el mediano plazo y dejar un peso demasiado grande para las generaciones futuras.

Si bien el gasto puede ser una herramienta para contrarrestar la oscilación del ciclo económico en determinados momentos, se debe tomar en cuenta que la situación actual no es coyuntural, sino que refleja las verdaderas posibilidades del Estado, lo que debiera ser la base para planificar, proyectar y programar el presupuesto público de manera responsable.

En este sentido, a partir de una lectura precisa y un sinceramiento sobre la situación de la economía, es fundamental implementar políticas para darle sostenibilidad tanto a las finanzas públicas como a la economía en general. Diferir lo que debería ser un ajuste y transición gradual, con medidas cortoplacistas, puede conllevar a que el ajuste futuro sea mucho más abrupto y perjudicial, incluso poniendo en riesgo la estabilidad.

Por lo tanto, más bien es el momento de optimizar el uso de los recursos públicos en inversiones que generen retornos, implementar políticas más allá de solamente gastar, articular con los gobiernos subnacionales y generar condiciones e incorporar a los demás actores de la economía en una apuesta de desarrollo.

FUNDACIÓN JUBILEO
Marzo 2018

Referencias bibliográficas

- *Presupuesto General del Estado 2018*
- *Presentación del proyecto de PGE 2018 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*
- *Ley Marco de Autonomías y Descentralización.*
- *Catálogo de información del Pacto Fisca publicado por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Autonomías (CNA) y el Servicio Estatal de Autonomías (SEA)*
- *Memoria de la Economía Boliviana 2016 del MEFP Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*