



Situación de las Finanzas Públicas a 2019

**CON MENORES INGRESOS,
SE REDUCE LA INVERSIÓN Y
AUMENTAN EL GASTO Y LA DEUDA**

Reporte de Coyuntura Nº 32

Mayo 2019

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

RESUMEN

- La evolución de la **recaudación de impuestos nacionales prácticamente se estanca** en un nivel menor que el alcanzado el año 2015.
- Los ingresos por hidrocarburos serían similares a las recaudaciones de la gestión pasada, bastante por debajo de los últimos años de la bonanza.
- Los **gastos corrientes continúan creciendo** y alcanzarían un nivel récord en 2019; en cambio, **la inversión pública cae en 14%** con relación al año anterior.
- La inversión pública total prioriza los sectores de transportes (caminos y otros), energía y salud para 2019.
- Con relación **a la inversión productiva, los sectores extractivos de hidrocarburos y minería son priorizados** en comparación con los sectores agropecuario, industria y turismo; estos últimos son los que generan ingresos y empleo, además de aumentar la producción y diversificar la economía.
- La tendencia de expandir el gasto público en los últimos años resultaría en un **déficit de 7,8%** para 2019 (según el Programa Fiscal – Financiero), lo que conlleva un **mayor endeudamiento**.
- Se incluye nuevamente una emisión de **deuda externa a través de “Bonos Soberanos”** por **\$us 1.000 millones, para apoyo presupuestario**.

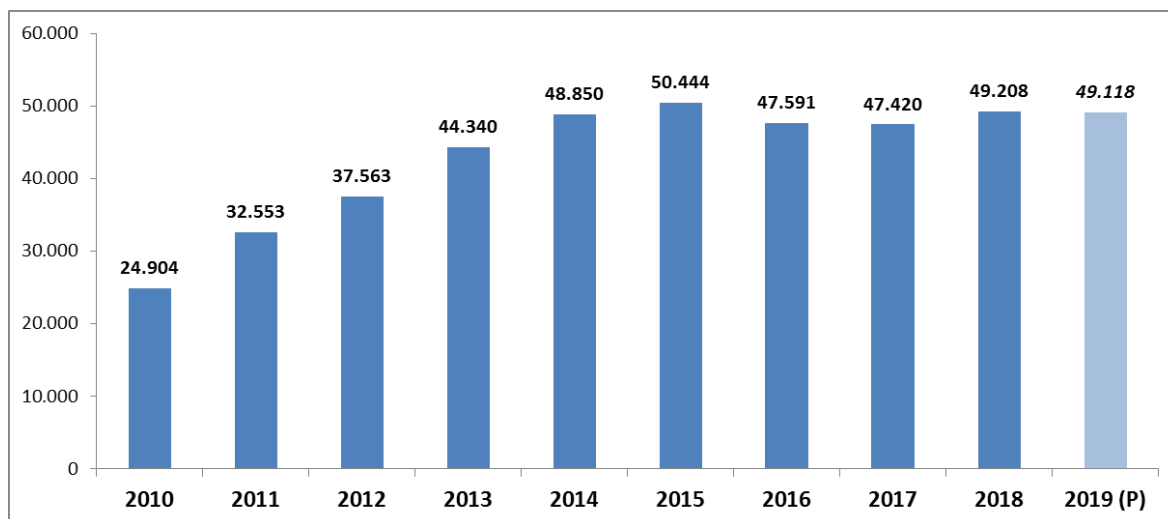
PROYECCIONES MACROECONÓMICAS 2019 DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO Y PROGRAMA FISCAL FINANCIERO (MEFP-BCB) ¹		
	PGE 2019	PROGRAMA FISCAL FINANCIERO 2019
PRESUPUESTO CONSOLIDADO:	Bs 214.724 millones	
CRECIMIENTO DEL PIB:	4,7%	4,5%
PRODUCTO INTERNO BRUTO:	Bs 308.161 millones \$us 44.921 millones	
DÉFICIT:	Bs 21.503 millones Equivalente a 6,98% del PIB	Bs 23.313 millones Equivalente a 7,8% del PIB
INFLACIÓN PROYECTADA:	4,04%	4,0%
PRECIO ESTIMADO DEL BARRIL DE PETRÓLEO:	\$us 50,25	

¹ Programa Fiscal – Financiero 2019, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia, en febrero de 2019.

Ingresos por impuestos

Los ingresos por impuestos (recaudados por el Nivel Central) aún no recuperan su tendencia. El presupuesto 2019 plantea un monto similar a las recaudaciones del año pasado, y continua por debajo del año 2015.

Ingresos Tributarios 2010 – 2019 (sin IDH)
Recaudados por el Nivel Central (S.I.N. y Aduana)
(En millones de bolivianos)



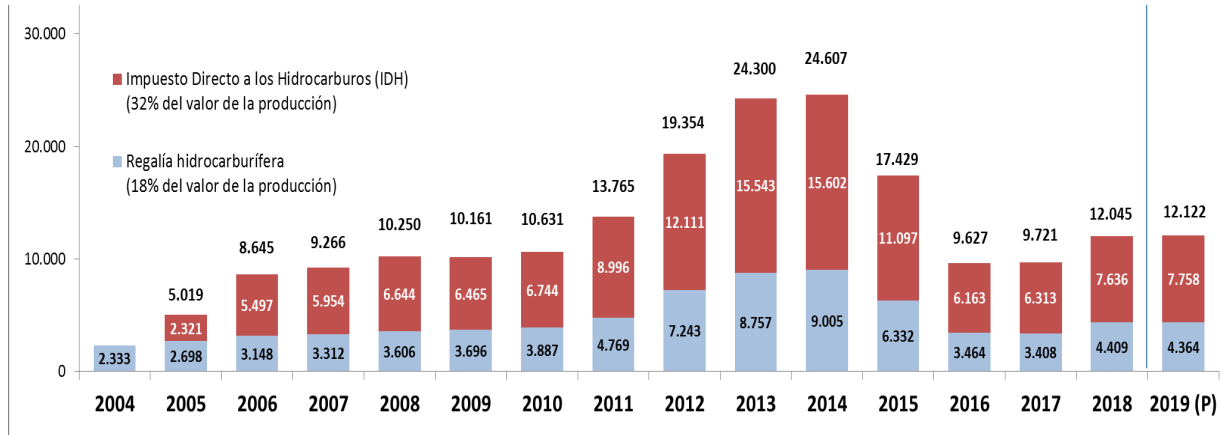
Fuente: Elaboración propia con base en 2010-2018: Memoria de la Economía Boliviana.
2019: (P) Presupuesto General del Estado

Este estancamiento de la recaudación de impuestos sería un reflejo de la situación de la economía y de no haber resuelto, o al menos avanzado, en temas fundamentales como la formalización y una reforma o adecuación del sistema tributario.

Ingresos por hidrocarburos

Como resultado de la caída de los precios internacionales del año 2014, que marca el fin del periodo de bonanza económica, los ingresos por hidrocarburos se redujeron en aproximadamente 60% hasta la 2017; en la gestión 2018 registraron una leve recuperación.

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 Presupuesto General del Estado (P)

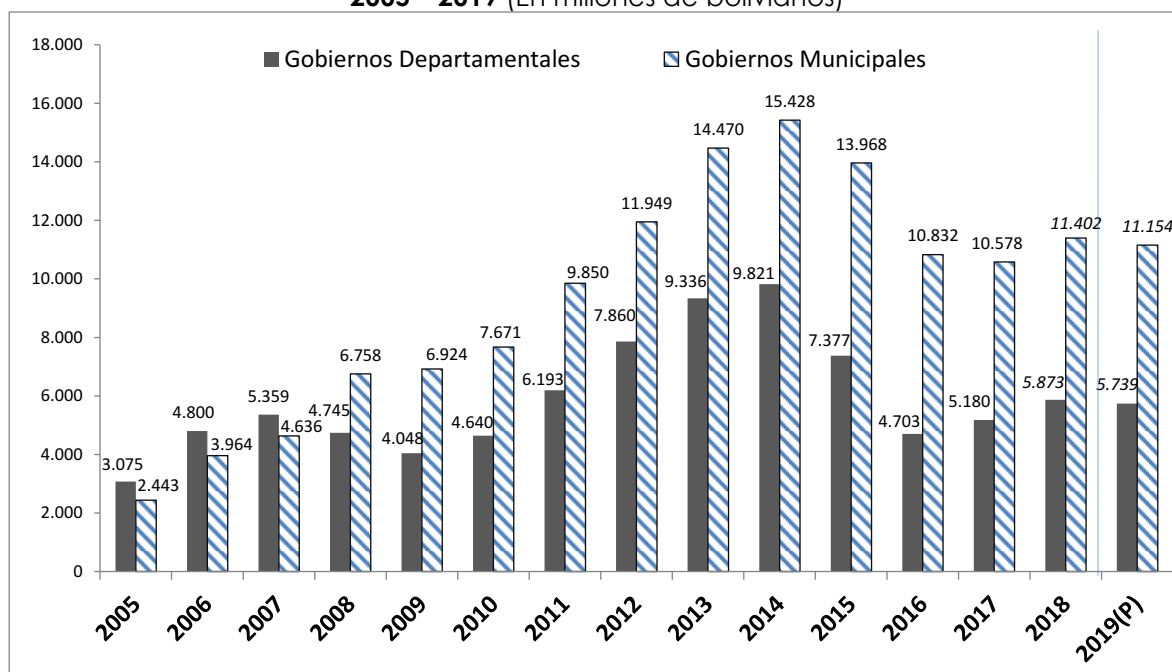
Para 2019 se tiene presupuestado un monto de Bs 12.122 millones, similar al recaudado en 2018, considerando un precio del barril de petróleo proyectado de \$us 50,25.

Transferencias a gobernaciones y municipios

Los principales ingresos con los que cuentan los gobiernos subnacionales (gobernaciones y municipios) provienen de las transferencias por coparticipación de impuestos (incluyendo el IDH) y las regalías.

Es así que la evolución de sus ingresos tiene un comportamiento similar al registrado en las recaudaciones nacionales. Como se observa en el gráfico después de la caída de ingresos que se dio entre 2014 y 2017 se tiene una leve recuperación en 2018; y, para 2019 se ha programado un monto levemente inferior al recaudado en 2018.

Ingresos de gobernaciones y municipios por transferencias de impuestos, IDH y regalías
(Incluye GAIOC y GAR)
2005 – 2019 (En millones de bolivianos)



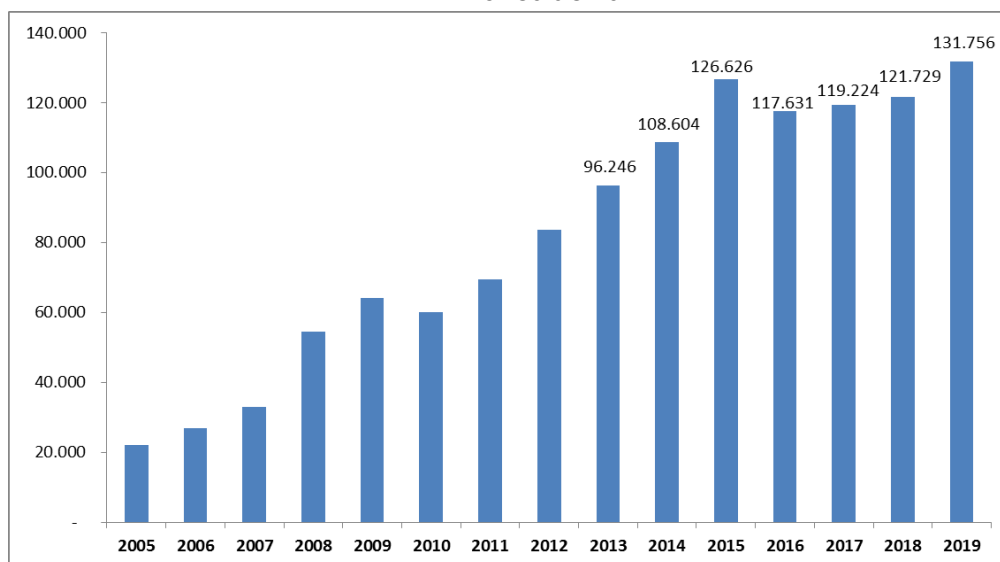
Fuente: 2004 – 2017 Memoria de la Economía del MEFP / 2018 y 2019: (P) Presupuesto General del Estado - presentación del proyecto de presupuesto 2019.

En todo caso, lo que se observa es que el nivel de ingresos por transferencias de impuestos y regalías que reciben los gobiernos subnacionales los últimos años es claramente menor al de la última etapa del período de bonanza; y más bien son similares a las recaudaciones de 2011.

Los gastos corrientes registrarán su nivel más alto

Los gastos corrientes, que tuvieron un significativo crecimiento durante toda la bonanza, con un retroceso en 2016 como efecto del shock de precios internacionales, han estado expandiéndose nuevamente y alcanzarían un nivel record para 2019.

Presupuesto consolidado de gastos corrientes 2005 – 2019 En millones de Bs



Fuente: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del proyecto de Presupuesto General del Estado 2018 y PGE 2019.

Como se observa en el gráfico, se tiene presupuestado un monto de Bs 131.756 como gastos corrientes del Sector Público para el año 2019, mayor en 8% con relación a 2018.

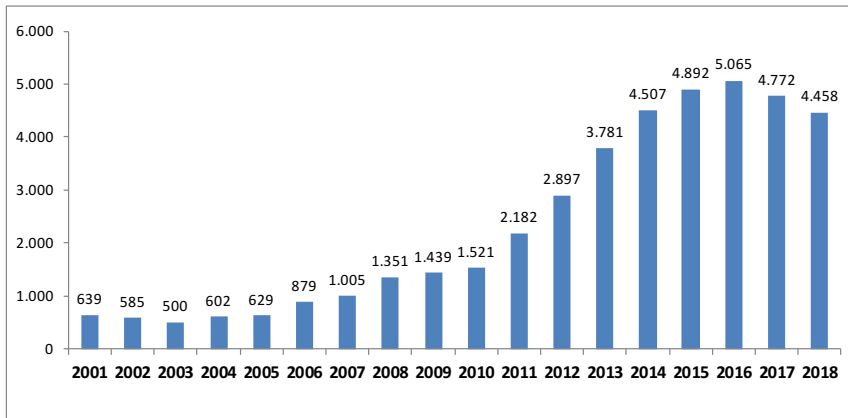
Como se ha estado advirtiendo por varios años, los niveles alcanzados por estos gastos y su persistente crecimiento representan un riesgo latente de insostenibilidad de las finanzas públicas a futuro, considerando la verdadera disponibilidad de ingresos públicos de los últimos años.

Disminuye la inversión pública

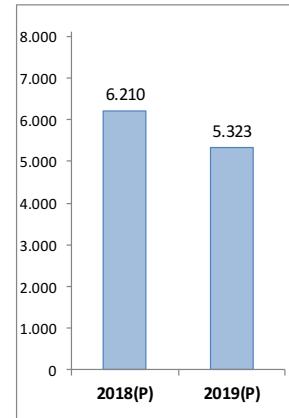
La inversión pública también registró un crecimiento notable durante todo el periodo de bonanza; sin embargo, desde 2017 registra una tendencia a la baja. Y, para el año 2019, cae en 14% con relación al presupuesto 2018.

Inversión Pública 2001 – 2019 En millones de dólares

Ejecución



Presupuesto




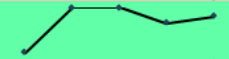



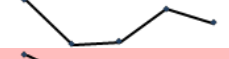




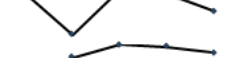

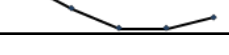
FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Si bien la disminución de los niveles de inversión es resultado de la reducción de ingresos de los últimos años, esta situación es preocupante si se considera que la inversión es un determinante del desarrollo y crecimiento de una economía, y mientras ésta disminuye, los gastos corrientes siguen incrementándose.

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 las principales tendencias de la inversión entre 2015 y 2019, que reflejan los cambios durante el periodo de la caída de ingresos.

Distribución sectorial de la Inversión Pública 2015 - 2019
(En porcentaje)

SECTOR	2015	2016	2017	2018	2019 ^{ppto}	Tendencia 2015 - 2019
Transportes	32,9	33,4	31,6	31,5	27,9	
Energía	6,4	17,3	17,3	13,5	15,2	
Salud, Deportes y Seguridad Social	7,3	6,6	6,4	8,9	11,9	
Minería	3,9	1,9	2,4	4,3	8,4	
Hidrocarburos	13,9	10,5	7,1	3,6	6,5	
Agropecuario	6,5	4,7	4,8	6,1	5,5	
Educación y Cultura	8,1	6,6	7,3	7,4	5,2	
Urbanismo y Vivienda	7,4	6,7	6,2	6,3	4,8	
Multisectorial	3	3,7	4,8	5,4	4,7	
Saneamiento Básico	4,7	3,7	5,1	6,1	3,9	
Industria y Turismo	4,3	2,5	4,5	4,3	3,5	
Comunicaciones	0,4	1,6	2,1	2,0	1,8	
Recursos Hídricos	1,4	0,9	0,5	0,5	0,7	
Total	100	100	100	100	100	

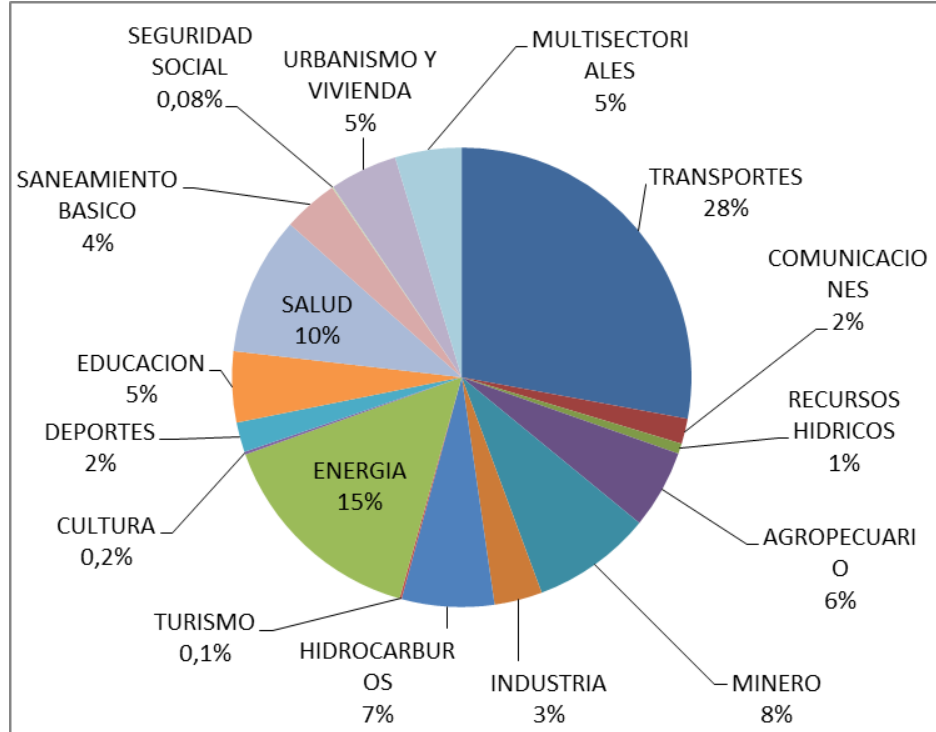
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Memoria de la Economía 2019: datos del presupuesto.

Algunas de las tendencias que se observan entre 2015 y 2019 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 Transporte; Hidrocarburos (a pesar que en 2019 tiene un aumento); Educación y Cultura; Urbanismo y Vivienda; y Saneamiento Básico.

Como resultado, se tiene que para 2019 los principales sectores, priorizados con mayores recursos son, Transportes -caminos y otros- (28%), Energía con el 15% (corresponde principalmente a los proyectos de generación de energía que realiza ENDE) y Salud (10%); esos tres sectores suman 53% de la inversión total.

Distribución sectorial de la Inversión Pública Presupuesto 2019
En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General

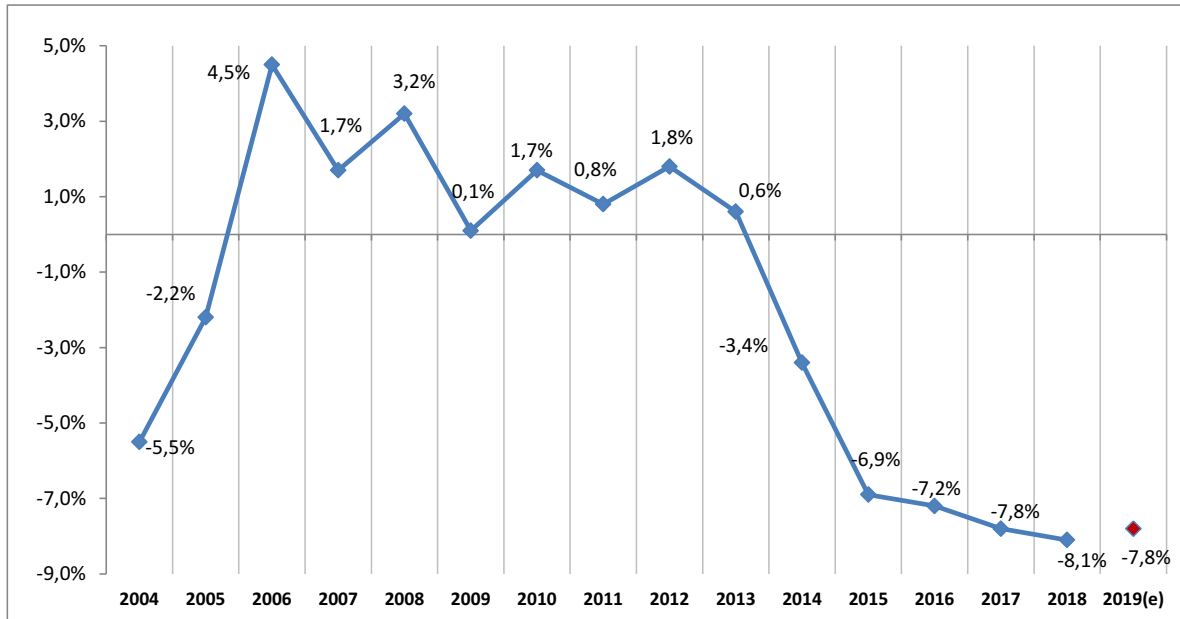
En lo que se refiere a inversión productiva, alternativa a los sectores extractivos (hidrocarburos y minería), en total, se estaría invirtiendo alrededor de 9% en los sectores Agropecuario, Industria y Turismo, que son los que generan ingresos y empleo, y que significan los esfuerzos por aumentar la producción y diversificación de la economía.

Aún se advierte la priorización de los sectores extractivos de hidrocarburos y minería que, en conjunto, llegan a 15%; además del sector energía (15%), lo que refleja la apuesta del Gobierno para generar una renta ahora a través de la exportación de energía eléctrica.

Déficit y más endeudamiento

El escenario que se observa en los últimos años es de un Sector Público con menores ingresos, pero con un alto nivel de gastos, y que aún expande los gastos corrientes. Esta situación resulta claramente en un déficit fiscal (más gastos que ingresos) que tiende a profundizarse.

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



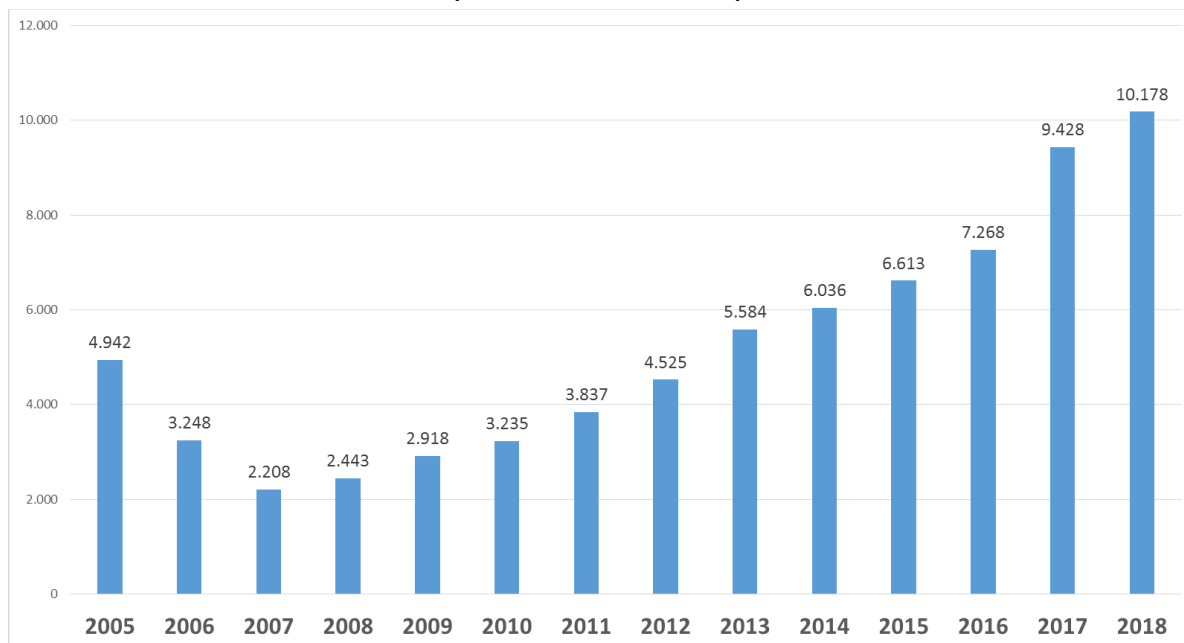
*Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
2004 - 2018 datos ejecutados / 2019 (e) estimado en el Programa Fiscal Financiero 2019 MEFP y BCB.*

Si bien el documento del PGE 2019 contemplaba un déficit previsto de 6,98% con relación al PIB, este indicador aparentemente fue subestimado en su cálculo. El Programa Fiscal – Financiero 2019, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia, en febrero de 2019, corrige las proyecciones del déficit a 7,8% del PIB.

En todo caso, el déficit observado y programado en los últimos años estaría al alrededor de 8% del PIB, que es un nivel preocupante en términos de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Este déficit es financiado principalmente con endeudamiento externo, es decir que se recurre a préstamos para financiar los niveles de gasto programados.

Saldo de la Deuda Pública Externa 2005 - 2018
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Memoria de la Economía Boliviana 2017 del MEFP 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. Entre 2016 y 2017, la deuda externa se incrementó en \$us 2.160 millones; y entre 2017 y 2018 en \$us 750 millones.

Hasta finales de 2018 la deuda externa alcanzó a \$us 10.178 millones, más de cuatro veces con relación a la deuda que se tenía en 2007.

Y, de acuerdo con el presupuesto, para 2019 se tiene programado contraer un endeudamiento externo neto adicional de \$us 2.260 millones.

El endeudamiento de la gestión 2019 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, para apoyo presupuestario, según la Ley del Presupuesto.

Este mecanismo de endeudamiento fue utilizado en gestiones anteriores acumulándose una deuda de 2.000 millones de dólares a través de bonos soberanos. Si bien el año 2018 el presupuesto también autorizó este tipo de endeudamiento, pero no fue concretado, claramente se advierte la intención del Gobierno de captar mayores fondos a través de mayor endeudamiento.

El crecimiento constante y acelerado del nivel de endeudamiento para seguir expandiendo el gasto público no es sostenible en el mediano plazo.

Conclusiones

El Presupuesto 2019, y en general la tendencia de los últimos años después del shock de precios internacionales de hidrocarburos, presentan a un sector público con **limitaciones en la generación de ingresos**; pero con tendencia a seguir **incrementando los gastos** –lo que resulta en un déficit fiscal que se ha estado profundizando- y en un **mayor endeudamiento**.

En principio, la evolución de la recaudación de **impuestos** nacionales prácticamente se habría estancado en un nivel menor que el máximo alcanzado el año 2015, reflejo de la situación real de la economía y de no haber resuelto o al menos avanzado en temas fundamentales, como la formalización de la economía y una reforma o adecuación del sistema tributario.

En lo que se refiere a los recursos por **hidrocarburos**, estos registraron una leve recuperación en 2018, y el 2019 se ha presupuestado un nivel similar al año pasado. En todo caso, el nivel actual es bastante menor al registrado en los últimos años de la bonanza (2014 y 2015).

Los gastos presentan dos tendencias distintas. Por un lado, los **gastos corrientes** continúan en expansión registrando un monto récord programado en el Presupuesto 2019, mientras que el gasto de inversión registra una caída. Esto significa que se estaría priorizando el gasto de funcionamiento y consumo que realizan las administraciones públicas y que tienden a ser inflexibles a la baja; mientras que se reduce la inversión, la cual debería traducirse en retornos y desarrollo.

Con relación a la **inversión pública** total, en 2019, los sectores que se benefician con la mayor cantidad de recursos son transportes (caminos y otros), energía y salud. Y en lo referente a la inversión productiva, se priorizan los sectores extractivos y no así una diversificación hacia aquellos que generan ingresos y empleo, situación que ha sido una constante en los últimos años.

Las tendencias que se observan en el presupuesto podría resultar en una situación insostenible a futuro, tanto por el crecimiento del gasto público como por su orientación que prioriza los gastos corrientes. El crecimiento del gasto y del endeudamiento tiene o debería tener límites que, aparentemente, no están siendo considerados por las autoridades del Gobierno.

Existe la necesidad de reorientar las tendencias para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y que el presupuesto sea un verdadero instrumento que contribuya al desarrollo del país.

FUNDACIÓN JUBILEO

Mayo 2019

Referencias bibliográficas

- *Presupuesto General del Estado 2019*
- *Presupuesto General del Estado 2018*
- *Programa Fiscal Financiero 2019 suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia*
- *Presentación del proyecto de PGE 2019 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*
- *Ley Marco de Autonomías y Descentralización*
- *Memoria de la Economía Boliviana 2018 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*
- *Sitio web del Banco Central de Bolivia*