

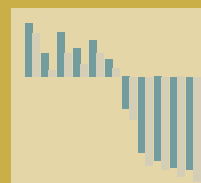


Sociedad Científica Estudiantil de Economía (SCEE-UCB)

CÓMO LOS **INGRESOS** EXTRAORDINARIOS RESULTAN EN **DÉFICIT FISCAL**



Análisis histórico de la política fiscal en Bolivia



**DIRECTOR:**

Juan Carlos Núñez V.

COORDINACIÓN:

Waldo Gómez R.

SUPERVISIÓN:

René Martínez C.

AUTORES:

Sociedad Científica Estudiantil
de Economía (SCEE-UCB)

Daniela Berdeja

Luis Serrudo

Alejandra Terán

EDICIÓN:

Jorge Jiménez Jemio

DIRECCIÓN:

Calle Quintín Barrios # 768

TELEFAX:

(591-2) 2125177 – 2154641

CORREO ELECTRÓNICO:

fundajub@jubileobolivia.org.bo

Publicación con apoyo de Fundación Hanns Seidel
2019

Contenido

1. Introducción.....	5
1.1. Contexto regional y nacional.....	6
1.2. Justificación y diseño del estudio.....	7
2. Marco teórico	9
2.1. Shocks y política fiscal: países dependientes de exportaciones de <i>commodities</i> frente a <i>windfalls</i>	9
2.2. Manejo y prudencia de la política fiscal	11
2.3. Determinantes del déficit de acuerdo al control de la autoridad fiscal.....	12
3. Situación fiscal en Bolivia	13
3.1. Ingresos, gastos y <i>windfalls</i>	14
3.2. Deterioro fiscal y endeudamiento	15
3.3. Ciclos económicos, flujos extraordinarios y desempeño fiscal	16
4. Metodología: Balance Fiscal Estructural (BFE).....	19
4.1. Datos.....	19
4.2. Cálculo del BFE: los ingresos estructurales	19
5. Política fiscal, ciclos económicos y shocks de precios internacionales a través del BFE en Bolivia	23
5.1. Brecha de los ingresos fiscales	23
5.2. El Balance Fiscal Estructural: discrecionalidad y prudencia fiscal.....	24
5.2.1. Déficit fiscal más allá de lo que no controla la autoridad fiscal.....	25
5.3. Breve análisis de la postura fiscal en Bolivia	26
5.3.1. Cálculo del impulso fiscal.....	27
5.3.2. Postura de la autoridad fiscal frente a los ciclos de precios	27
6. Conclusiones y recomendaciones	29
7. Referencias bibliográficas.....	31

1. Introducción

La evidencia empírica en la economía muestra, muchas veces, resultados disonantes con la teoría (subóptimos) y entender qué está detrás de tales resultados brinda la base fundamental para guiar las políticas económicas hacia mejores soluciones. Éste es, claramente, el caso de la política fiscal en los países en desarrollo, como Bolivia, que implementan políticas fiscales procíclicas, que desestabilizan su economía y exacerbando su ciclo económico, que ya es inherentemente volátil (Kaminsky et al., 2004). Este fenómeno sucede, sobre todo, en países ricos en commodities, lo que genera problemas de sostenibilidad en sus finanzas públicas y produce pobres resultados en su desempeño macroeconómico y desarrollo (Végh et al., 2017; 2018).

A partir de lo anterior, se puede afirmar que, cuando los ingresos fiscales de un país dependen fuertemente de los recursos naturales, los componentes del presupuesto estarán influidos por shocks externos que se presenten en los precios de estos recursos. Asimismo, el problema central se presenta en países que no restringen su política fiscal coartando los incentivos de sobregasto de los gobiernos, como es ampliamente recomendado en la literatura. Además, en este contexto, éstos pueden manejar sus herramientas fiscales de forma discrecional¹.

Mientras una parte del incremento del gasto público durante la llamada década dorada (2003–2012) fue indudablemente importante para mejorar las condiciones sociales y satisfacer otras necesidades públicas, un principio fundamental de las finanzas públicas es que los gastos permanentes deben ser financiados únicamente con incrementos permanentes en los ingresos. De lo contrario, se sembrarán seguramente las semillas de futuros problemas fiscales (Végh, 2018).

“En el largo plazo, la reducción de déficits fiscales y, por ende, menores pesos de endeudamiento público ayudarían a consolidar las impresionantes ganancias alcanzadas por la región en términos de disminución de la inflación, reducción de la pobreza y desigualdad, e incrementando el crecimiento de largo plazo”, Végh (2018).

Los momentos de superávits de las cuentas fiscales que experimentaron varios países, incluido Bolivia, resultan ser a veces engañosos. Como muestra el reporte regional del BID para América Latina y el Caribe (2008) “All the glitters may not be gold”, cuando se observan superávits fiscales, lo que normalmente está detrás de ellos es una postura procíclica y no prudente. Esto último es debido a que se utilizan los ingresos extraordinarios transitorios como si fueran permanentes, lo que posteriormente puede derivar en déficits fiscales severos y problemas de sostenibilidad al cambiar el ciclo.

¹ Con base en la teoría, la ausencia de reglas fiscales resulta en un manejo discrecional de la política fiscal.

En el caso boliviano, los datos del actual desequilibrio fiscal se presentan ante un manejo no restringido de la política fiscal una vez finalizado el escenario de precios internacionales de commodities favorables y de gran crecimiento económico, períodos en los que las cuentas fiscales eran superavitarias, pero no necesariamente podrían considerarse como épocas de prudencia fiscal². Por ello, es importante analizar la situación fiscal bajo la perspectiva histórica de aquellos ciclos económicos y ciclos de precios internacionales por los que ha atravesado Bolivia.

Bajo este marco, el presente documento tiene el objetivo de analizar cómo ha sido conducida la política fiscal y cuál ha sido la postura fiscal a lo largo de los ciclos económicos que ha experimentado el país. Para tal objetivo, se estudia la relación de aquellas variables macroeconómicas que no controla la autoridad fiscal con los resultados fiscales en Bolivia, estudiando el período comprendido entre los años 1970 y 2018. Responder este tipo de preguntas permitirá brindar un marco que aporte a la conducción de la política fiscal para repercutir en un mejor manejo los resultados fiscales en el país.

En las subsecciones siguientes se examina el contexto económico de América Latina y el Caribe y, principalmente, del caso específico de Bolivia y, posteriormente, se explican los objetivos y diseño del presente estudio. En la segunda sección se desarrolla el marco teórico que sustenta el trabajo realizado. La tercera sección presenta un breve análisis de la situación fiscal actual de Bolivia y posibles implicaciones. En la cuarta sección se explica la metodología empleada y los datos utilizados. Posteriormente, en la quinta sección, se desarrolla un análisis descriptivo de los resultados obtenidos. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones del documento.

1.2 Contexto regional y nacional

De acuerdo con Végh et al. (2017), el déficit fiscal promedio en Sudamérica (SA), en 2016, fue 4,6% del PIB más alto que en 2011. Además, mencionan que, en el mismo período, la caída media en ingresos fue de 1,4% del PIB; mientras que el incremento medio de gastos fue 3,6%. En contrapartida, el estudio menciona que los países MCC³, quienes presentan una senda más estable del PIB que SA, tuvieron una leve caída del déficit fiscal de 0,8% del PIB, en promedio, con una disminución media del gasto de 0,4% y un aumento medio de ingresos de 1,4% del PIB. A partir de ello, los autores reflejan que, si no fuera por un aumento sustancial en el gasto en países de SA, las cuentas fiscales se habrían deteriorado mucho menos.

En el caso específico de Bolivia, tomando un período similar, pero actualizado con el último dato disponible (2011–2018), se observa que el déficit subió en 9,0% del PIB (considerando que en 2011 existía superávit). En este período, en promedio anual, los ingresos cayeron en 1,6% del PIB y los gastos se incrementaron en 1,3%. Si bien el incremento promedio de gastos es menor al de SA en su conjunto, en los últimos años, el déficit en el país se incrementó rápidamente.

Después de la caída de precios de commodities en 2014, Bolivia enfrentó un entorno macroeconómico distinto que ha repercutido en desequilibrios internos y externos. Como menciona el último Artículo IV del FMI para Bolivia (2018), se necesitan políticas de ajuste que aseguren estabilidad macro y limiten el incremento de vulnerabilidades⁴. En cuanto a la política fiscal, el informe sugiere implementar un marco fiscal basado en reglas anclado a un objetivo de deuda a medio plazo; reducir el déficit primario no relacionado a hidrocarburos en 1,4% del PIB por año (versus 1,2% que sugerían en el informe 2017) para restaurar el balance externo en el corto plazo y detener el crecimiento del endeudamiento público; así como, contener el crecimiento del gasto salarial e inversión pública y hacer más progresivo el gasto social.

2 La prudencia fiscal hace referencia a la situación en la que la autoridad fiscal no compromete recursos que no tiene; es decir, la autoridad identifica los ingresos que son momentáneos de aquellos estructurales y es responsable con su uso.

3 México, Centroamérica y El Caribe.

4 Subraya que el déficit fiscal actual y la pérdida de reservas internacionales justifican un mayor ajuste de la política para restaurar el balance externo.

“Muchos factores han contribuido al deterioro fiscal en SA. Primero, muchos gobiernos de SA fracasaron en ahorrar lo suficiente durante la Década Dorada de 2003-2012, cuando los precios de *commodities* eran extremadamente altos y, en su lugar, gastaron la mayor parte de este *windfall* (ingresos extraordinarios)⁵” (Végh et al., 2018).

Por otro lado, es importante identificar las principales fuerzas que han configurado la política fiscal como una herramienta macroeconómica. En este sentido, Végh et al. (2017) afirman que la política fiscal en la región ha sido típicamente expansiva en buenos tiempos y contractiva en los malos. La política fiscal procíclica es claramente deficiente porque amplifica el ya volátil ciclo económico de los países de América Latina y el Caribe (ALC) al hacer que los auges sean más grandes y las recesiones más profundas. Lo que, a su vez, puede provocar que los países entren en una suerte de trampa de prociclicidad⁶.

Existe evidencia de la prociclicidad histórica en ALC, pero pensando específicamente en Bolivia: ¿cómo ha sido conducida la política fiscal a lo largo del ciclo económico en las últimas cuatro décadas? ¿Cuál ha sido la postura de la política fiscal cuando se enfrentan *shocks* (de naturaleza transitorios) en los ingresos fiscales?

1.3. Justificación y diseño del estudio

Bolivia experimenta un rápido deterioro de las cuentas fiscales después de la caída de los precios de *commodities* en 2014, lo que ha puesto al país frente a un nuevo contexto económico externo e interno; uno más desafiante para las políticas públicas y, en este caso, especialmente para la política fiscal.

Así se pretende responder a la pregunta sobre qué factores ayudan a explicar estos resultados, no sólo en los años recientes, sino históricamente; por ello, se vio la necesidad de analizar la política fiscal (y su postura) a la luz de dos factores importantes, como son el ciclo económico y los ciclos de precios internacionales de materias primas. Para tal objetivo se realiza el cálculo del Balance Fiscal Estructural (BFE). Se utiliza esta herramienta para evaluar el desempeño fiscal sin tomar en cuenta los factores que no controla la autoridad fiscal y que, además, deben ser minimizados en la toma de decisiones; más aún aquellos países como Bolivia que están más expuestos a movimientos de dichos factores (exógenos).

En este sentido, el trabajo busca conocer en qué medida los cambios en el entorno macroeconómico afectan a los resultados fiscales y en qué medida éstos son afectados por las decisiones de carácter discrecional. En otras palabras, ¿qué parte del déficit en Bolivia es causado por un efecto del ciclo económico o de precios internacionales de *commodities*? ¿Las tendencias dicen que se revertirá o persistirá? Es importante analizar el Balance Fiscal Estructural para analizar también la discrecionalidad o no de la política fiscal en el tiempo. Asimismo, y de manera implícita, se puede analizar la sostenibilidad de los agregados fiscales en un país que atravesó períodos de importantes *windfalls* (ingresos extraordinarios), en el caso particular de Bolivia, observando los dos grandes ciclos que se dieron desde los años 70 y, más recientemente, durante la llamada década dorada.

⁵ Se entiende por *windfall* a todos aquellos ingresos extraordinarios que, en este caso, fueron provenientes del boom de precios internacionales de *commodities*.

⁶ La trampa de prociclicidad se refiere a que, durante buenos tiempos, la política económica presiona más sobre el gasto público que, durante los malos tiempos, va acompañado de un acceso limitado a mercados de crédito internacionales (Végh, 2017).

Finalmente, se considera importante realizar un análisis permanente de la política fiscal, pues su rol estabilizador no busca sólo asegurar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad, sino también pretende preservar los logros sociales alcanzados en los últimos años, principalmente.

Es así que el principal producto que la presente investigación busca generar es el de **brindar un marco que aporte a la conducción de la política fiscal de tal manera que la autoridad fiscal minimice los factores que no controla al momento de tomar las decisiones y que repercuten en los resultados fiscales de Bolivia**. Para ello, se analiza en qué medida pueden haber afectado el ciclo económico y los precios internacionales, tanto durante el boom como después en el superávit/déficit fiscal observado. A partir de ello, también se concluye sobre la prudencia o no de la autoridad fiscal en los últimos casi 40 años en Bolivia, lo que tiene relación con la orientación hacia la sostenibilidad fiscal. Asimismo, se examina, brevemente, la postura de la política fiscal en el período mencionado.

2. Marco teórico

2.1. Shocks y política fiscal: países dependientes de exportaciones de commodities frente a windfalls

La política fiscal tiene distintos objetivos macroeconómicos: la sostenibilidad de las cuentas fiscales y la estabilización económica (CEPAL, 2000); pero, además, impulsar el crecimiento (mediante gasto e inversión pública) y redistribuir los ingresos.

La sostenibilidad fiscal está relacionada con la solvencia, concepto que tiene que ver con la capacidad del Gobierno de afrontar sus obligaciones a través del tiempo, en especial las relacionadas con el servicio de la deuda pública. La CEPAL (2016) identifica las distintas dimensiones de las finanzas públicas que impulsan la sostenibilidad fiscal: ingresos públicos, gastos públicos, institucionalidad fiscal y economía política fiscal. Este concepto también hace referencia a un equilibrio intertemporal de ingresos y gastos para mantener sostenible la deuda.

Al hablar de sostenibilidad, lo que debería buscar la autoridad fiscal es un equilibrio de las cuentas públicas, principalmente en un horizonte de largo plazo. Si en el corto plazo existe una tendencia de aumento en el nivel de endeudamiento y déficit persistente se puede generar insostenibilidad en períodos posteriores. De modo que, si se quiere evitar un endeudamiento excesivo con una trayectoria explosiva en el mediano y largo plazo, se debe buscar el equilibrio de las finanzas públicas.

“En el corto plazo, déficits pueden ser cubiertos por préstamos; en el largo plazo, los ingresos del Gobierno deben cubrir los gastos permanentes del mismo. Si este no es el caso, y si se descartan trayectorias explosivas de deuda que terminarían en crisis, el financiamiento inflacionario debe cerrar la brecha” (Végh, 2018).

Por otro lado, la estabilización económica hace referencia a la suavización de los ciclos mediante el uso de políticas económicas. Bajo esta lógica, la autoridad fiscal tiene dos instrumentos de política para la estabilización: las tasas impositivas y el gasto de gobierno. Estas herramientas pueden permitir a las economías llegar a resultados óptimos. Esto se puede dar: ya sea siguiendo a la escuela keynesiana, mediante la amortiguación de las fluctuaciones de los ciclos económicos (con política contracíclica); o siguiendo a la escuela neoclásica, reduciendo las distorsiones limitando el uso de los instrumentos mencionados; es decir, dejando a los ciclos como son. La estabilización, sin embargo, también puede venir por otro tipo de políticas económicas, como ser la política monetaria, y ésta puede ser expansiva contractiva dependiendo de lo que se quiera lograr.

Al mostrar un comportamiento cíclico en sus políticas fiscales, como ser el caso de Bolivia y varios países de la región, la política podría estar generando un rol contrario; es decir desestabilizando la economía. Los países que implementaron una política fiscal expansiva

durante los auges y una política fiscal contractiva durante las recesiones sólo lograron profundizar sus ciclos (Végh *et al.*, 2017). Este comportamiento está contenido en lo que se conoce como **política fiscal procíclica** y se caracteriza por desestabilizar la economía haciendo los booms más grandes y las recesiones más profundas (Kaminsky *et al.*, 2004).

Los gobiernos tienen una alta dependencia de las exportaciones de *commodities* y de los precios de éstos, así como de los ingresos extraordinarios que generan durante los booms (*windfalls*). Los presupuestos y balances también dependen de estos escenarios y de su volatilidad. En Bolivia, durante los últimos años, por ejemplo, cuando existieron shocks positivos, aumentaron de manera importante los ingresos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), lo que repercute de forma directa a los ingresos fiscales, que también se incrementaron extraordinariamente, como sucedió hasta el año 2014. En este sentido, se tiene un mayor presupuesto fiscal; el problema central, sin embargo, reside en la ausencia de reglas fiscales y de una política fiscal prudente que limite los incentivos a gastar por encima de lo que se espera como futuros ingresos en ausencia del *windfall*; es decir, evitando asumir que los ingresos temporales provenientes del boom son permanentes. Es importante notar que la política discrecional y procíclica frente a choques externos que han experimentado países como Bolivia pueden tener efectos directos sobre la sostenibilidad de las cuentas fiscales (Végh *et al.*, 2017).

La teoría expuesta en la literatura hace referencia a que la prudencia fiscal es probablemente la única opción práctica de política para poder cumplir con los roles de la política fiscal de manera óptima. Esta prudencia, prácticamente, debería basarse en tratar los ingresos extraordinarios originados por shocks externos positivos (*windfalls*) como temporales y todos aquellos shocks negativos como permanentes, priorizando los objetivos de estabilización macroeconómicos y de sostenibilidad fiscal. Es decir, no tomar decisiones de política de gasto en relación directa a los shocks positivos, pues cuando termine el shock no se contará con la misma cantidad de ingresos que cubran los gastos. Por ello, se sugiere también diversificar las fuentes de ingresos que permitan financiar los egresos públicos y, en este sentido, hacer reformas tributarias o tomar como referencia algún tipo de reglas fiscales para evitar que los ciclos económicos y de precios puedan influir en el resultado fiscal.

A lo largo de la historia boliviana existe evidencia de la prociclicidad en su política fiscal, lo que puede estar relacionado con la duración de los shocks a los que se ha enfrentado. En esta línea, y como aseguran Végh *et al.* (2017), en teoría, un país debe ajustarse a un shock permanente (por ejemplo, cortando gastos en la misma medida del shock), pero puede “financiar” un shock temporal (por ejemplo, puede endeudarse para mantener los gastos constantes y repagar la deuda cuando vuelvan buenos tiempos). En la práctica, los hacedores de políticas (*policy makers*) enfrentan la dificultad de tener que evaluar la posible duración de un shock en tiempo real. Esto representó un desafío para países exportadores de *commodities* una vez que los precios comenzaron a caer drásticamente en 2014. Es importante mencionar que la autoridad fiscal, más allá de conocer la duración del shock, debe tener presente que el ciclo o boom terminará en algún momento, o al menos deberá tomar los *windfalls* como transitorios si quiere mostrar un comportamiento prudente y con orientación a la sostenibilidad.

Talvi y Vegh (2000) afirman que la política fiscal procíclica parece ser la norma en los países en desarrollo, en contraparte con la postura estabilizadora de los países desarrollados. Estos resultados tienen una relación estrecha con el hecho de ser países de los cuales sus ingresos dependen fuertemente de los recursos naturales.

La teoría económica presenta dos causas sobre este fenómeno. La primera de las causas son las imperfecciones en los mercados crediticios internacionales que impiden que los países en desarrollo tomen préstamos en malos tiempos, entonces, no pueden suavizar su ciclo económico. Como segunda causa están las explicaciones de política económica basadas típicamente en la idea de

que los buenos tiempos alientan actividades de búsqueda de rentas (*rent-seeking*)⁷ y las presiones sociales que enfrentarían durante estos períodos. Estas fuentes de prociclicidad se pueden amplificar cuando las economías son volátiles ante precios internacionales de *commodities*.

La política fiscal procíclica es, según la teoría, un escenario indeseable y subóptimo⁸, ya que amplifica los efectos de ciclo económico que es inherentemente volátil en los países de América Latina y el Caribe. Por otro lado, mantener un desempeño fiscal en la misma dirección del ciclo pone en riesgo la sostenibilidad fiscal⁹.

La teoría menciona un fenómeno interesante entre los shocks y la política fiscal, este fenómeno desestabilizador es conocido en la literatura como “*When it rains it pours*” (“llueve sobre mojado”). Ilzetzki y Vegh (2008) muestran que los países que normalmente llegan a experimentar estos fenómenos no sólo debido a que son procíclicos durante sus recesiones, sino que esta prociclicidad se gesta en la época de auge, momento en el que normalmente los gobiernos incurren en un sobregasto fiscal y, asimismo, aumentan de manera desmedida su deuda. Esta situación deja poco espacio a la política y obliga a realizar ajustes fiscales una vez terminado el período de auge.

Se debe notar que, muchas veces, los superávits (generados normalmente en períodos de auge) de las cuentas fiscales resultan ser engañosos: “*All the glitters may not be gold*” (“no todo lo que brilla es oro”). Grandes cantidades de ahorro o superávits fiscales ocultan normalmente una postura procíclica y no prudente de la autoridad fiscal al utilizar parte de los ingresos extraordinarios transitorios, lo que derivará en posteriores déficits pronunciados y problemas de sostenibilidad (Izquierdo y Talvi, 2008).

Si bien parte del gasto en el que incurren los gobiernos es indudablemente importante para mejorar las condiciones sociales y satisfacer otras necesidades públicas, un principio cardinal de las finanzas públicas reside en que los gastos permanentes sólo deberían financiarse con aumentos permanentes en los ingresos¹⁰. Aumentar el gasto con incrementos extraordinarios transitorios en los ingresos siembra las semillas de futuros problemas fiscales que derivan en ajustes fiscales procíclicos (Végh, 2018).

2.2. Manejo y prudencia de la política fiscal

En esta sección se presenta la definición de prudencia fiscal en la que se basa el presente documento:

“Por definición, un hacedor de política prudente tenderá a poner mayor peso a un shock positivo temporal y a un shock negativo permanente. Como resultado, el policymaker prudente puede, en promedio, ahorrar mucho en buenos tiempos y des-ahorrar (o prestarse) muy poco en malos tiempos. Este ahorro “excesivo” podría verse como el costo del seguro propio y, por lo tanto, un precio que debe pagarse por vivir en entornos externos propensos a shocks o más volátiles” (Végh et al, 2017).

7 El *rent-seeking* es por definición una acción improductiva que busca la apropiación de ventajas y/o beneficios que brindan resultados positivos para un individuo, pero no a la sociedad en total. Este fenómeno se presenta normalmente en países con baja institucionalidad, altos niveles de corrupción y alta dependencia de la explotación de recursos naturales (Fernández et al., 2018).

8 Un resultado subóptimo es aquel que responde de forma expansiva durante los períodos de expansión y es contractiva durante las recesiones, amplificando así el ciclo económico. Esta es la definición más general del fenómeno de la prociclicidad (Klemm, 2014).

9 La sostenibilidad fiscal se logra con políticas fiscales enmarcadas dentro de un equilibrio sostenido (antiguo concepto de responsabilidad fiscal). Para lograr esto, la prudencia fiscal es un elemento central. Una autoridad fiscal se denomina prudente cuando (1) los shocks positivos que afecten a las cuentas fiscales sean percibidos como transitorios y los shocks negativos como permanentes, y (2) en épocas de expansión económica ahorre en exceso, y en épocas de contracción desahorre poco (Végh et al., 2017).

10 Esto es, en esencia, la prudencia fiscal.

Siguiendo la línea de la prudencia fiscal, se propone que, en todo caso, es mejor errar (*ceteris paribus*) como autoridad fiscal al poner mayor peso en los incrementos temporales y reducciones permanentes, que tener una política fiscal discrecional. La prudencia fiscal tiende a hacer a los países menos propensos a caer en la trampa de la política fiscal procíclica.

Si se analizan los datos de Bolivia, se puede apreciar, a priori, que no se tuvo una política fiscal prudente, pues parece haberse considerado a los ingresos extraordinarios como permanentes, siendo éstos temporales. En los últimos años, por ejemplo, se experimentó un *boom* de precios que terminó el año 2014, afectando de manera importante los ingresos por hidrocarburos, tanto positiva como negativamente. Durante este período se puede ver que el gasto público aumentó y que, a su vez, dinamizó la demanda agregada; pero cuando estos ingresos o *windfall* terminaron se registraron déficits fiscales que se deterioraban rápidamente, lo que evidencia que la economía boliviana no se encontraba preparada para enfrentar una situación de fin del ciclo de precios.

Ante este contexto, es probable que se necesiten hacer ajustes fiscales¹¹. En la medida en que este tipo de medidas no se realicen en un mediano plazo, más probable será que en el futuro la situación obligue a un ajuste de shock y no uno gradual, como se recomendaría hacer en la literatura.

Si un país tiene déficits fiscales recurrentes en el largo plazo, esto puede deberse a su sistema impositivo y su incompatibilidad con el nivel de gasto del país en cuestión. Como se mencionó previamente, en el corto plazo, las faltas de ingresos se pueden cubrir con deuda, sin embargo, en el largo plazo, la situación cambia; en este caso, los ingresos deben cubrir los gastos permanentes. En caso de que esto no sea posible, solamente el impuesto inflacionario puede financiar un déficit fiscal permanente (Végh *et al.*, 2018).

2.3. Determinantes del déficit de acuerdo al control de la autoridad fiscal

La autoridad fiscal puede controlar ciertas variables o instrumentos para determinar el resultado fiscal, entre ellas:

- Su postura fiscal: es decir, puede tener una política fiscal expansiva, contractiva o neutra.
- Componente cíclico del gasto corriente: política fiscal procíclica o contracíclica.
- Empresas públicas o grado de participación estatal en empresas.
- *Rent seeking*: presiones de agrupaciones sociales, institucionalidad, corrupción, dependencia de recursos naturales.

Entre las variables que la autoridad no puede controlar y que, además, se debe tratar de minimizar el impacto que pueden tener éstas sobre las finanzas públicas se presentan las siguientes variables¹²:

- Ciclo económico: fluctuaciones cíclicas de la base tributaria.
- Componente cíclico de los precios internacionales: *shocks* exógenos.

Bajo esta diferenciación de factores, el documento tiene el objetivo de analizar qué ha sucedido con los resultados de la política fiscal, mediante el Balance Fiscal Estructural (BFE), el cual permite descontar los efectos del ciclo económico y de los precios internacionales. Es decir, se calcula un balance sin los efectos de variables que la autoridad fiscal no controla y que inciden en países dependientes de recursos naturales, como es el caso boliviano. En este sentido, la metodología a aplicarse permite ver cómo ha sido dirigida la política fiscal y el grado de discrecionalidad que ha tenido, es decir, si a lo largo de la historia (1970-2018) ha sido prudente o no prudente.

¹¹ El ajuste fiscal es una herramienta de la política económica que permite equilibrar las cuentas fiscales cuando el desequilibrio entre lo que se gasta y el dinero que ingresa –principalmente por la vía de impuestos– amenaza con afectar la estabilidad de las finanzas públicas.

¹² Estas variables son las que principalmente afectan a las finanzas públicas.

3. Situación fiscal en Bolivia

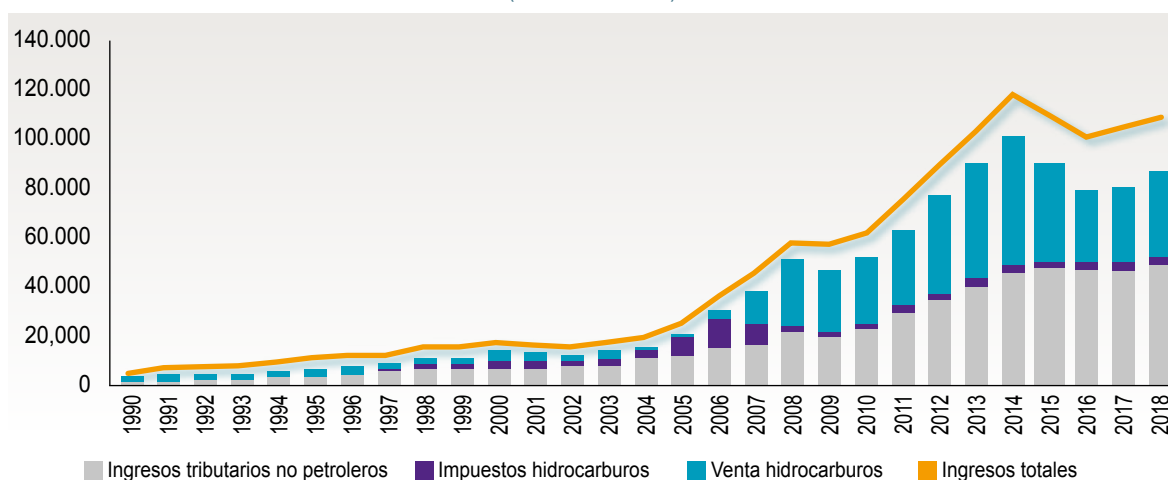
La región se ha caracterizado por tener una base impositiva débil en cuanto a los ingresos tributarios que no provienen de recursos naturales, lo que tiene relación directa con la capacidad de recaudación tributaria no hidrocarburífera en el caso de Bolivia. No obstante, observando la evolución de los ingresos públicos en los últimos años, se evidencia que una de las principales fuentes de ingresos ha sido la tributación no petrolera, con un promedio de contribución a los ingresos públicos totales de 39% a lo largo de los últimos 28 años versus 37% de contribución de la renta petrolera¹³, mientras que el restante 24% proviene de las ventas de otras empresas estatales, transferencias corrientes, otros ingresos corrientes e ingresos de capital (para mayor detalle, revisar Anexo 1).

Sin embargo, es evidente también que la renta petrolera se ha convertido en una de las principales fuentes de ingresos, tanto por políticas llevadas a cabo desde el año 2005, aproximadamente, como por el entorno internacional de precios favorables de hidrocarburos que se ha dado desde 2003. En este punto, es interesante resaltar dos aspectos importantes. Primero, la contribución de estos ingresos al total ha alcanzado incluso 50% el año 2008 (recordando que esto incluye tanto los impuestos por hidrocarburos, como la venta de los mismos). En promedio, durante el período del boom de precios (2003-2014) la renta petrolera ha representado el 42%, mientras que durante los mismos años la recaudación tributaria ha sido, en promedio, 41%, cifra no muy diferente del promedio de toda la serie (1990-2018). Segundo, después de la caída de precios de *commodities* (2015-2018), el promedio de contribución de ingresos por hidrocarburos ha reducido de forma importante alcanzando 34%, mientras que la contribución de la recaudación no petrolera ha subido, en promedio, a 45% para los mismos años.

En este sentido, es necesario revisar también el comportamiento de las variables más allá de su participación en la composición de ingresos, pues entre 2015 y 2018, las variaciones anuales promedio muestran un crecimiento de 1,9% de los ingresos tributarios no petroleros y un decrecimiento de 7,8% de la renta petrolera, también en promedio anual. Es así que los ingresos totales se redujeron en 2% anual para los mismos años. Esta situación refleja la dependencia de ingresos provenientes de hidrocarburos, específicamente de la venta de gas, dentro de las cuentas fiscales y, a su vez, la necesidad de realizar un esfuerzo por mejorar la recaudación tributaria, tanto de la renta interna como de la aduanera, dado que esta fuente de ingresos es menos vulnerable a choques externos.

¹³ La renta petrolera considera tanto los ingresos por recaudación tributaria petrolera, como aquellos provenientes de la venta de hidrocarburos.

GRÁFICO 1
Principales fuentes de ingresos SPNF
 (En miles de Bs)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCB y MEFP

3.1. Ingresos, gastos y *windfalls*

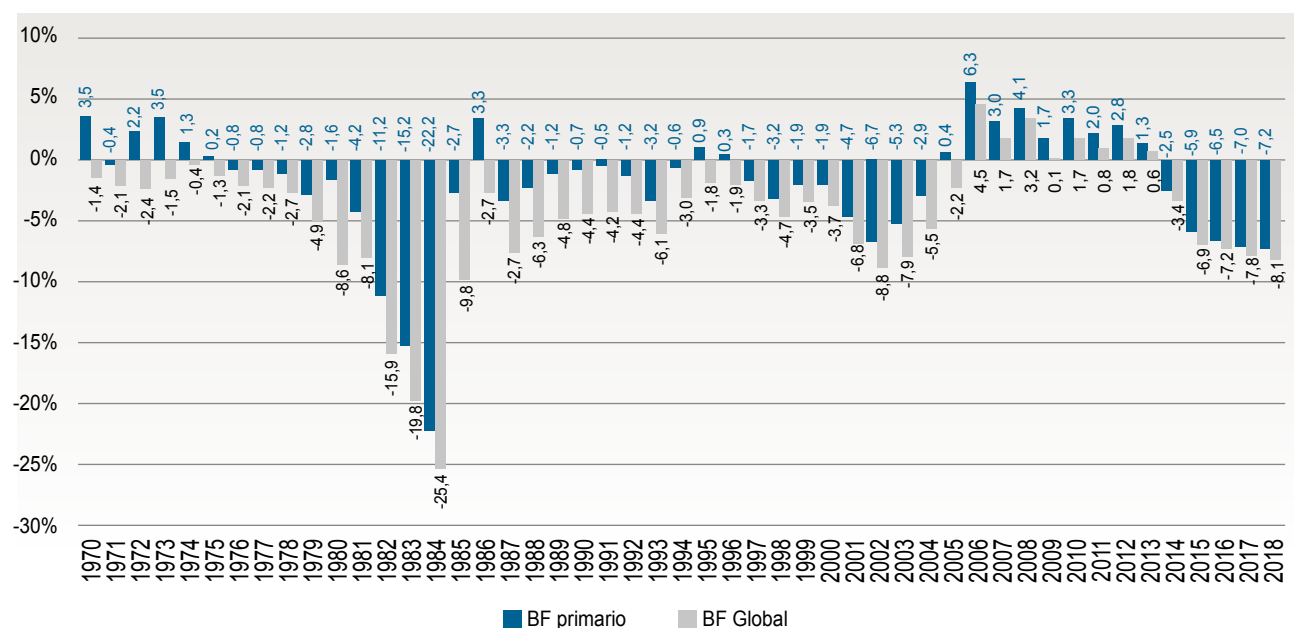
Bajo un análisis histórico de los agregados fiscales en escenarios de *shocks* (*booms*) de ingresos se observa que, en el caso de Bolivia, este fenómeno se ha repetido con relación al precio de materias primas que el país ha exportado y han sido fuente importante de ingresos a lo largo de su historia. Como se observa en los gráficos a continuación, se han encontrado dos grandes ciclos (*booms*) de precios internacionales favorables por los que atravesó Bolivia en los últimos 48 años y que, inicialmente, han beneficiado a los ingresos fiscales: el primero, de 1974 a 1985 y, el segundo, bastante reciente, entre 2003 y 2014.

Es necesario hacer una precisión en cuanto al último período mencionado, pues la introducción del IDH en 2005 que, acompañada de un entorno externo favorable en un escenario de boom, ha incidido directamente en el incremento sustancial de ingresos públicos, situación que de otra manera no se hubiera presentado en la misma magnitud. A partir de ello, se considera relevante realizar un análisis sobre cómo reacciona la autoridad fiscal en Bolivia frente a estos shocks en sus ingresos. En este sentido, evaluar el desempeño de los factores sobre los cuales la autoridad sí tiene control permite orientar las decisiones de política hacia el logro de mejores resultados económicos, así como evitar reincidir en malas prácticas. Es decir, tomar en cuenta el efecto de aquellos factores exógenos con el fin de potenciar sus efectos positivos y minimizar los negativos.

Bajo el anterior panorama, se observa que los ingresos han tenido un comportamiento similar al de los precios internacionales de *commodities*, aumentando en períodos de boom y posteriormente, una vez terminado el ciclo, se han visto mermados. A partir de ello, se han generado déficits fiscales difíciles de contener inmediatamente después del fin de ciclo, tanto en el primer período de boom como en el segundo. Esto lleva a pensar que la razón que podría estar detrás de tales resultados se debe a que incrementos de gasto permanente, en su momento, fueron financiados con incrementos de ingresos extraordinarios temporales (*windfalls*). Más adelante, se volverá a tocar este punto con mayor detalle.

Sin embargo, como se observa en el Gráfico 2, durante el período de estudio (1970-2018), Bolivia ha sido un país históricamente deficitario.

GRÁFICO 2
Balance fiscal del SPNF
(En % PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCB y MEFP

En el presente estudio, el déficit fiscal se analiza: 1) descontando las fluctuaciones cíclicas del producto (PIB) y 2) descontando las fluctuaciones volátiles de los ingresos por materias primas. Para ello, se utiliza el Balance Fiscal Estructural (BFE). Esta metodología permite analizar principalmente los ingresos estructurales; no obstante, el BFE también permite calcular los gastos estructurales y analizar su ciclicidad y rigidez. Asimismo, se puede evaluar cuál ha sido la postura fiscal adoptada en Bolivia (expansiva o contractiva), a través del cálculo del impulso fiscal.

3.2. Deterioro fiscal y endeudamiento

Los ingresos públicos y los precios internacionales de *commodities* muestran comportamientos similares (Gráfico 3). Si bien se ha dado un incremento significativo de los ingresos, sobre todo en el segundo período de *boom*, el comportamiento del gasto también muestra haberse incrementado en una magnitud similar, lo que debe llamar a la pregunta sobre si estos gastos (permanentes) podrán seguir siendo financiados después del fin del llamado súper ciclo de precios, pues los ingresos se incrementaron de manera transitoria y no permanente. El panorama *post-boom* resulta ser uno marcado por déficits difíciles de contener e incremento de endeudamiento público para financiarlos, como se muestra en la evolución de los desembolsos que comenzaron a incrementarse de manera significativa en dicho momento (parte sombreada en el Gráfico 4).

GRÁFICO 3
Ingresos y Gastos* del SPNF - IPCM
 En miles de Bs. de 1990 - Bolivia (1970-2018)

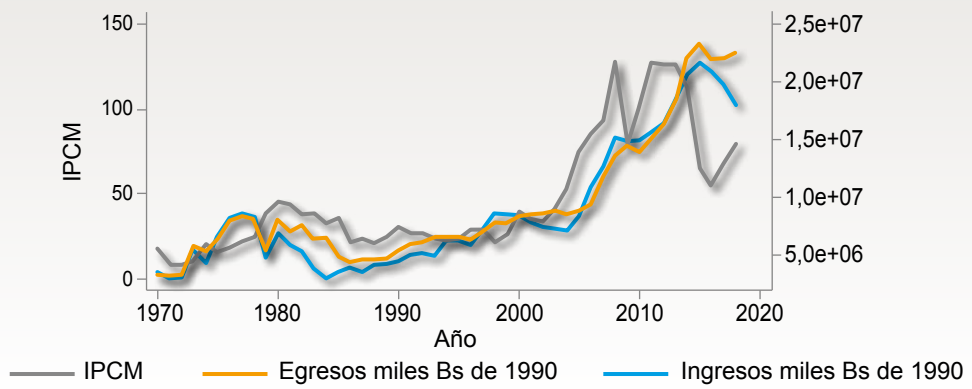
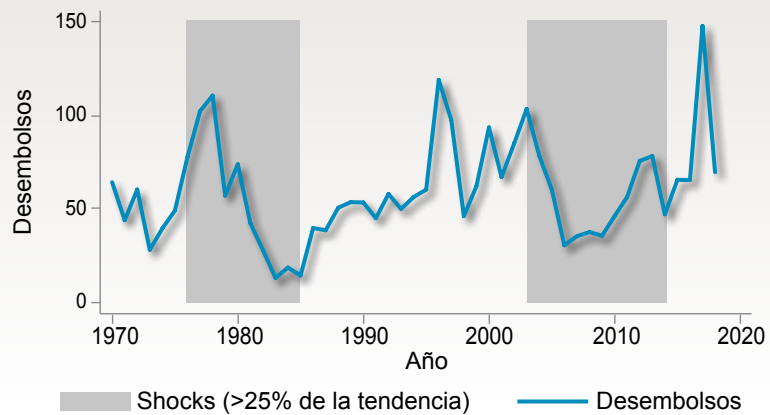


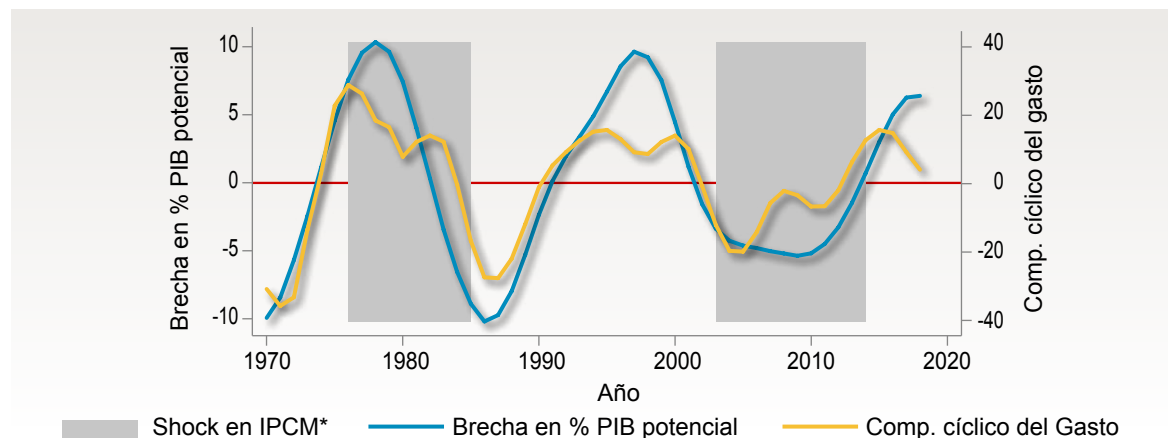
GRÁFICO 4
Desembolsos Deuda Externa*
 En MM Bs de 1990 - Bolivia (1970-2018)



3.3. Ciclos económicos, flujos extraordinarios y desempeño fiscal

Una manera de calcular el comportamiento cíclico de la economía es mediante la brecha del PIB, la que muestra en qué medida existe diferencia entre el producto observado y el producto potencial. Es así que, a continuación, se presenta la estimación de la brecha del PIB y se la contrasta con el comportamiento del componente cíclico del gasto público, como *proxy* a las decisiones de política fiscal. Se observa que el comportamiento del gasto sigue una conducta similar al del ciclo económico, lo que hace presumir una prociclicidad de la política fiscal en Bolivia desde la década de los años 70.

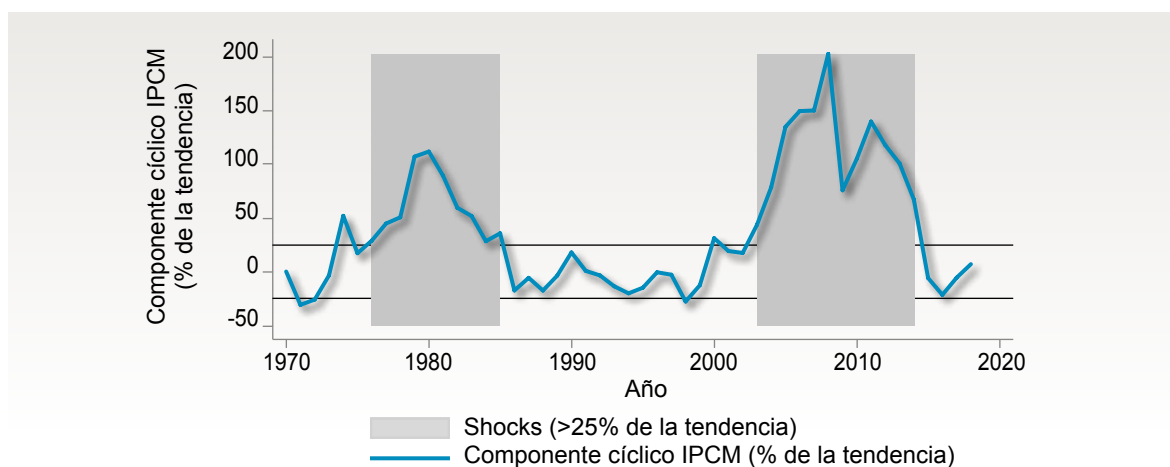
GRÁFICO 5
Brecha del producto y componente cíclico del gasto
Christiano-Fitzgerald (En % de la tendencia)



La prociclicidad de la política fiscal tiene consecuencias negativas debido a que profundiza los efectos del ciclo, tanto en los buenos tiempos como en los malos. El mayor problema podría darse en caso de entrar en la trampa de la prociclicidad, lo que quiere decir que, si durante buenos tiempos se presionó más sobre el gasto público, durante los malos tiempos no sólo deberán enfrentar el problema de contener el gasto, sino que la situación viene acompañada de un acceso limitado a mercados de crédito internacionales.

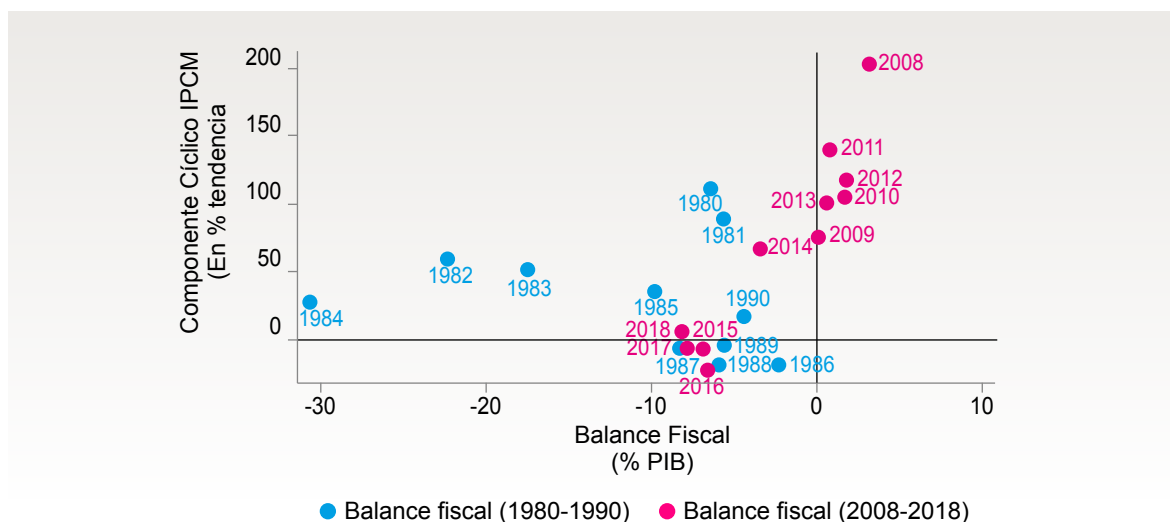
Con todo lo anteriormente expresado, se presume que las decisiones de política fiscal en Bolivia frente a *booms* de precios y, por consiguiente, de ingresos extraordinarios, ha mostrado ser no prudente en la línea de Végh *et al.* (2017) debido principalmente a las decisiones de gasto. Para analizar este punto, se utilizaron los resultados fiscales de las siguientes dos décadas: de 1980 a 1990 (puntos celestes) y la más reciente que muestra el periodo 2008-2018 (puntos rosados), para luego contrastarlos con un índice de precios de *commodities*.

GRÁFICO 6
Ciclos de Precios de Commodities*
Bolivia (1970-2018)



Fuente: Elaboración Propia. Datos: Banco Mundial-Knoema
*Índices de precios poderados de Energía y Metales - minerales, que tienen un efecto directo sobre las cuentas fiscales de Bolivia.

GRÁFICO 7
Balance fiscal en el ciclo decreciente
de precios de commodities



Como se puede observar, si se quiere evaluar el comportamiento en general (todos los puntos graficados), existe una clara relación directa entre un menor déficit o incluso superávits y un mejor nivel de precios internacionales, y viceversa. No obstante, esta relación es mucho más clara y directa en el caso de la última década estudiada, lo que probablemente tiene que ver con la introducción de políticas, como el IDH, que han influido en los resultados positivos durante los años de mejor nivel de precios. Este contexto externo positivo se ha revertido en los últimos años y se ha convertido en un serio desafío para la política fiscal (históricamente pro cíclica) en cuanto a la sostenibilidad de las finanzas públicas y no retroceder en aquellos avances y logros sociales alcanzados durante dicho período.

4. Metodología: Balance Fiscal Estructural (BFE)

El Balance Fiscal Estructural (BFE), como su nombre lo indica, es el resultado fiscal, pero ajustado por variables macroeconómicas que inciden sobre las cuentas públicas y cuyos efectos se quieren descontar. Es así que el BFE mide el comportamiento discrecional de la autoridad fiscal. De acuerdo con Aguilar et al. (2001), este indicador permite tener una visión más real de la política fiscal para evaluar su situación de mediano plazo. Para el presente trabajo, se pretende descontar dos efectos principales que a lo largo del tiempo han sido preponderantes sobre el resultado fiscal en Bolivia: el componente cíclico del producto y el ciclo de los precios de *commodities*.

4.1. Datos

Los datos utilizados tienen un alcance temporal de 48 años, de 1970 a 2018. Los primeros nueve años (1970-1979) han sido tomados de Serrudo (2018), quien estimó los ingresos fiscales para dichos años con base en información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; de esa manera se obtuvieron los datos de las siguientes variables:

- i. Resultado fiscal (% PIB y en Bs nominales)
- ii. Ingresos del Presupuesto General del Estado (PGE) (ajustados por su ejecución)
- iii. Gastos = Ingresos + Resultado fiscal

Los datos correspondientes a los restantes años, de 1980 a 2018, se tomaron de publicaciones de fuentes oficiales como son el Banco Central de Bolivia y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Finalmente, los precios de *commodities* se tomaron de la base de datos del Banco Mundial.

4.2. Cálculo del BFE: los ingresos estructurales

Es importante mencionar que los ajustes se realizaron únicamente con relación a los ingresos fiscales, esto debido a que el análisis pretende, principalmente, observar qué pasó con la política fiscal frente a los *shocks* de precios que han beneficiado al país y que han tenido un efecto directo sobre sus ingresos.

Por otro lado, la teoría económica no ha llegado a un consenso sobre si los gastos públicos también deben ser ajustados por el ciclo económico u otros factores al momento de calcular el BFE. En este caso, se opta por seguir la línea que sugiere no descontar el efecto del ciclo en los egresos fiscales debido a que, al hacerlo, se estaría infiriendo indirectamente sobre la postura y comportamiento de la política fiscal frente al ciclo económico. Así, el gasto se asume inelástico en el corto plazo y, por tanto, se considera como un flujo estructural¹⁴.

¹⁴ No hay razón para ajustar cíclicamente el gasto en ausencia de estabilizadores automáticos, como el caso de Bolivia. El gasto se considera exógeno.

Entonces, el cálculo del BFE se realiza de la siguiente manera:

$$BFE_t = (I_t - I_t^{cicl}) - G_t$$

donde BFE_t es el balance fiscal estructural del año t , I_t es la cuenta de ingresos observados, I_t^{cicl} es la parte cíclica o transitoria del ingreso, por lo que el primer componente de la fórmula hace referencia a los ingresos estructurales ($I_t - I_t^{cicl}$) y, G_t es la cuenta de gastos públicos.

La parte cíclica de los ingresos estructurales se calculó bajo la siguiente lógica:

$$I_t^{cicl} = I_{i,t} \left(\frac{PIB_t^*}{PIB_t} \right)^{\varepsilon_i} + I_{i,t} \left(\frac{IP_{j,t}^*}{IP_{j,t}} \right)^{\varepsilon_j} + I_{otrosestruc}$$

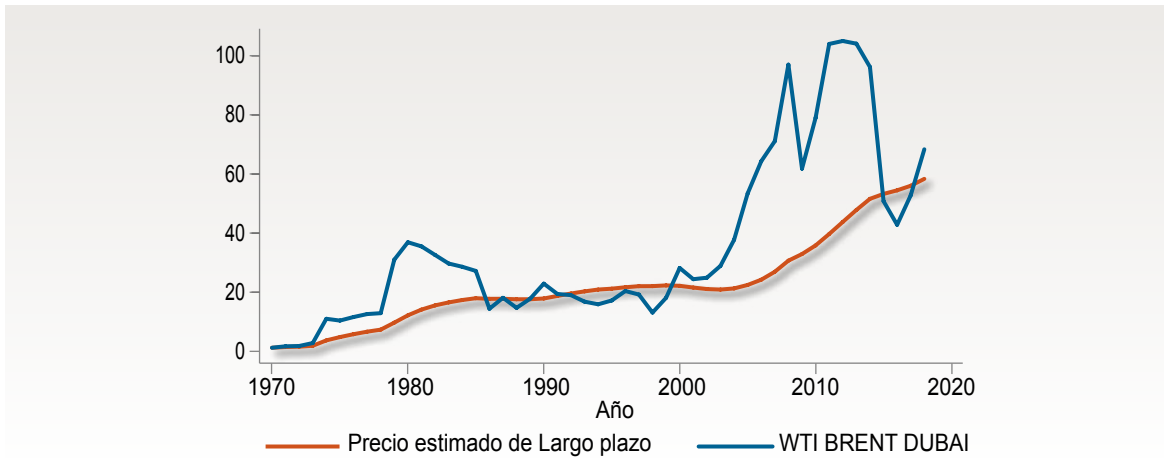
Donde $I_{i,t}$ hace referencia al ingreso de la cuenta i en el período t , PIB_t^* es la estimación del producto potencial de la economía boliviana que se detalla más adelante, PIB_t es el producto observado en el período t , $IP_{j,t}$ es el índice de precios del *commodity* j que afecta a la cuenta de ingresos correspondiente, entonces $IP_{j,t}^*$ es el índice de precios de largo plazo que se calcula de similar manera que el producto potencial. Por otro lado, ε_i y ε_j son las elasticidades correspondientes a cada tipo de ingreso respecto a la brecha del producto (PIB_t^* / PIB_t) o a la brecha del índice de precios de *commodities* ($IP_{j,t}^* / IP_{j,t}$) según corresponda. Finalmente, $I_{otrosestruc}$ son otros ingresos estructurales.

Para realizar el cálculo de los ingresos estructurales, se dividieron aquellos ingresos que dependen del ciclo económico (como los tributarios) y aquellos que dependen de los precios internacionales de *commodities* (ingresos por hidrocarburos y minería). El componente estructural de los ingresos no relacionados a materias primas es aquel que aísla el efecto del ciclo económico (brecha del producto) sobre la recaudación; mientras que el componente estructural de los ingresos por hidrocarburos y de los ingresos por regalías mineras se estima aislando el efecto de las fluctuaciones transitorias de los precios de materias primas sobre estos ingresos. Para el primer caso se toma en cuenta la brecha del PIB¹⁵ y para el segundo caso, se tomaron las brechas de precios de largo plazo¹⁶ y precios observados, separando aquellos relacionados a metales y minerales y aquellos precios de petróleo. Como se observa a continuación, el precio de tendencia es aquel que no toma en cuenta los *shocks/booms* de precios.

15 La brecha se calcula como la relación entre el producto potencial de largo plazo y el PIB efectivo. Para la estimación del PIB potencial se utilizó el filtro de Christiano-Fitzgerald.

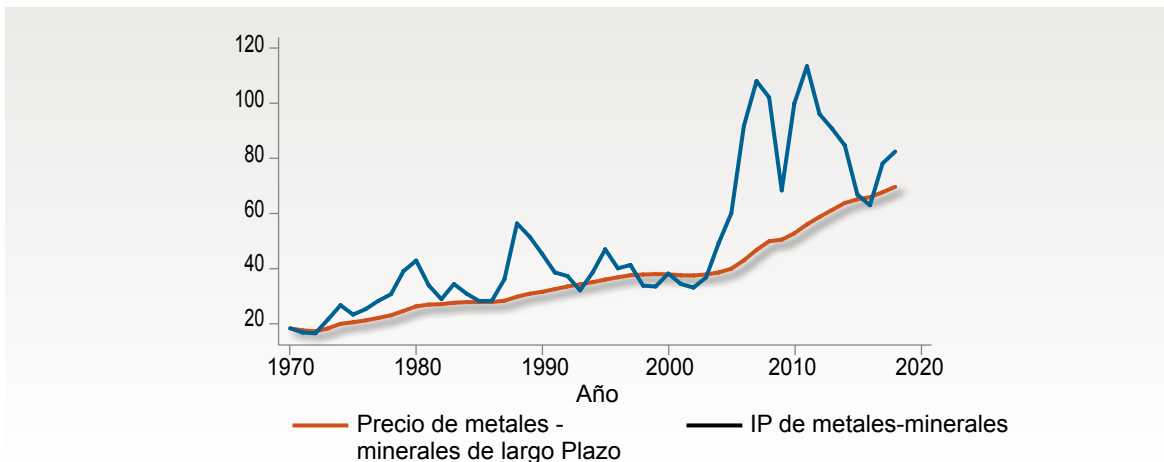
16 Para obtener el precio de largo plazo se procedió a calcular promedios móviles con una ventana de 20 años hacia atrás, que es el máximo posible, dado el tamaño de la muestra.

GRÁFICO 8
Índice de precio del petróleo de largo plazo
Tendencia calculada con promedios móviles



Fuente: Elaboración propia. Datos: Banco Mundial - Knoema

GRÁFICO 9
Índice de precios de metales y minerales de largo plazo
Tendencia calculada con promedios móviles



Fuente: Elaboración propia. Datos: Banco Mundial - Knoema

Más específicamente, se dividió a los ingresos en tres categorías: ingresos no hidrocarburíferos ni por regalías mineras (I_{nhm}), ingresos por hidrocarburos (I_h), ingresos por regalías mineras (I_m). Entonces, para el primer caso se tiene:

$$I_{nhm,t}^{est} = I_t^{trib} \left(\frac{PIB_{nhmt}^*}{PIB_{nhm,t}} \right)^{\varepsilon_{I,trib}} + I_t^{adu} \left(\frac{PIB_{nhm,t}^*}{PIB_{nhm,t}} \right)^{\varepsilon_{I,adu}} + I_t^{vhmi} \left(\frac{PIB_{nhm,t}^*}{PIB_{nhm,t}} \right)^{\varepsilon_{I,vhmi}}$$

La expresión anterior indica que a cada flujo de ingresos se le aplica un ajuste cíclico ponderado por la elasticidad-ingreso específica de cada impuesto. El ratio PIB potencial/PIB observado (PIB_t^*/PIB_t) captura las desviaciones del producto real alrededor de su tendencia de largo plazo, lo que se denomina la brecha del PIB.

Mientras que para los ingresos por hidrocarburos y regalías mineras se descuentan las fluctuaciones de los precios internacionales respectivos a su posición de largo plazo, de la siguiente manera:

$$I_{h,t}^{est} = I_t^h \left(\frac{PP_t^*}{PP_t} \right)^{\varepsilon_{Ih}} ; \quad I_{m,t}^{est} = \left(\frac{PM_t^*}{PM_t} \right)^{\varepsilon_{Im}}$$

En todos los casos, los ajustes dependen también de las elasticidades calculadas¹⁷ (ε_i) para cada categoría de ingresos de la siguiente forma:

$$\varepsilon_{Ii} = \frac{\partial \ln(I^i)}{\partial \ln(PIB_{nhm})} ; \quad \varepsilon_{Ih} = \frac{\partial \ln(I^h)}{\partial \ln(PP)}$$

¹⁷ Se obtuvieron a partir de regresiones log-log simples de la forma:
 $\ln(I_i) = \alpha_0 + \varepsilon_i PIB_i$; $\ln(I_i) = \alpha_0 + \varepsilon_i Precio_i$

5. Política fiscal, ciclos económicos y shocks de precios internacionales a través del BFE en Bolivia

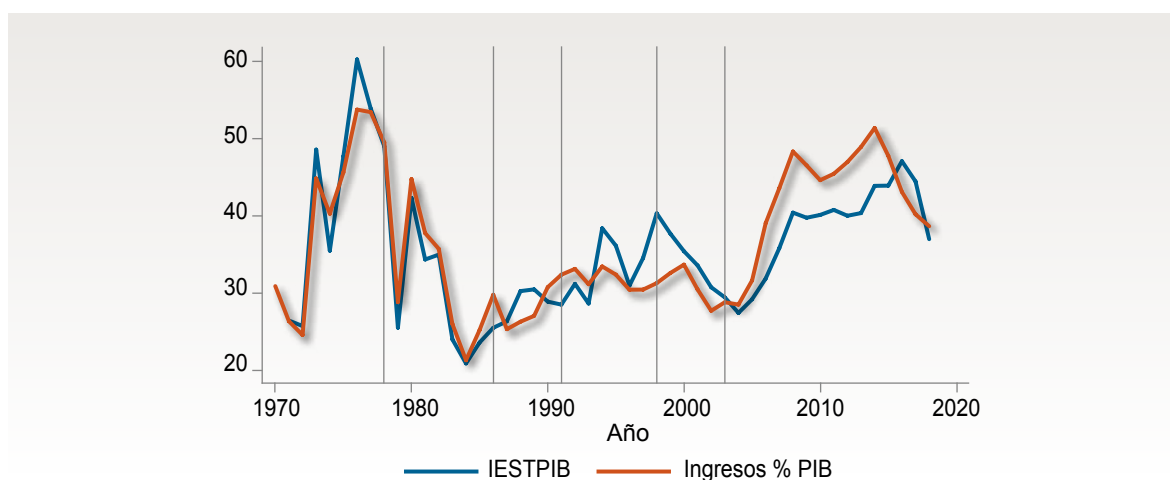
Una vez realizados los cálculos del BFE se obtuvieron resultados que admiten un análisis de la situación fiscal histórica de Bolivia desde una mirada que despeja aquellos componentes que no controla la autoridad fiscal y se centra en los aspectos estructurales del resultado fiscal. En este documento se presentan los ingresos estructurales, el BFE con algunas consideraciones y, a partir de ello, un breve análisis de lo que fue la postura fiscal en el periodo de estudio.

5.1. Brecha de los ingresos fiscales

Una vez estimados los ingresos estructurales, es decir, a los cuales se ha descontado tanto el ciclo del producto como el de precios de *commodities*, se los ha contrastado con los observados. El Gráfico 9 muestra que éstos han tenido una estrecha relación hasta mediados de 1980, lo que permite decir que los ciclos no han tenido una incidencia significativa hasta ese año; no obstante, después de 1985 se presentan diferencias más notorias entre ambos ingresos. Se puede resaltar principalmente el hecho de que, desde mediados de los años 90 hasta los primeros años de la década de los 2000, los ingresos debieron ser superiores a los efectivamente observados, pues los ingresos estructurales se encuentran por encima durante todos los años de este período.

Finalmente, la brecha de estos ingresos es mucho más evidente en los últimos años, pero con un comportamiento opuesto a los períodos previos; es decir, los ingresos efectivos están muy por encima de los estructurales, ello relacionado directamente al *boom* de precios internacionales. En otras palabras, los ingresos estructurales que se generaron en la economía boliviana y que pudieron haberse considerado como permanentes para las decisiones de política, en la práctica, fueron menores a los observados, que son los que efectivamente se tomaron como referencia para presupuestar el gasto público. Este hecho fue una de las razones que llevó a Bolivia a pasar de superávits a déficits fiscales rápidamente y de forma pronunciada, una vez terminado el ciclo de precios positivo.

GRÁFICO 10
Ingresos totales y estructurales
(% PIB)

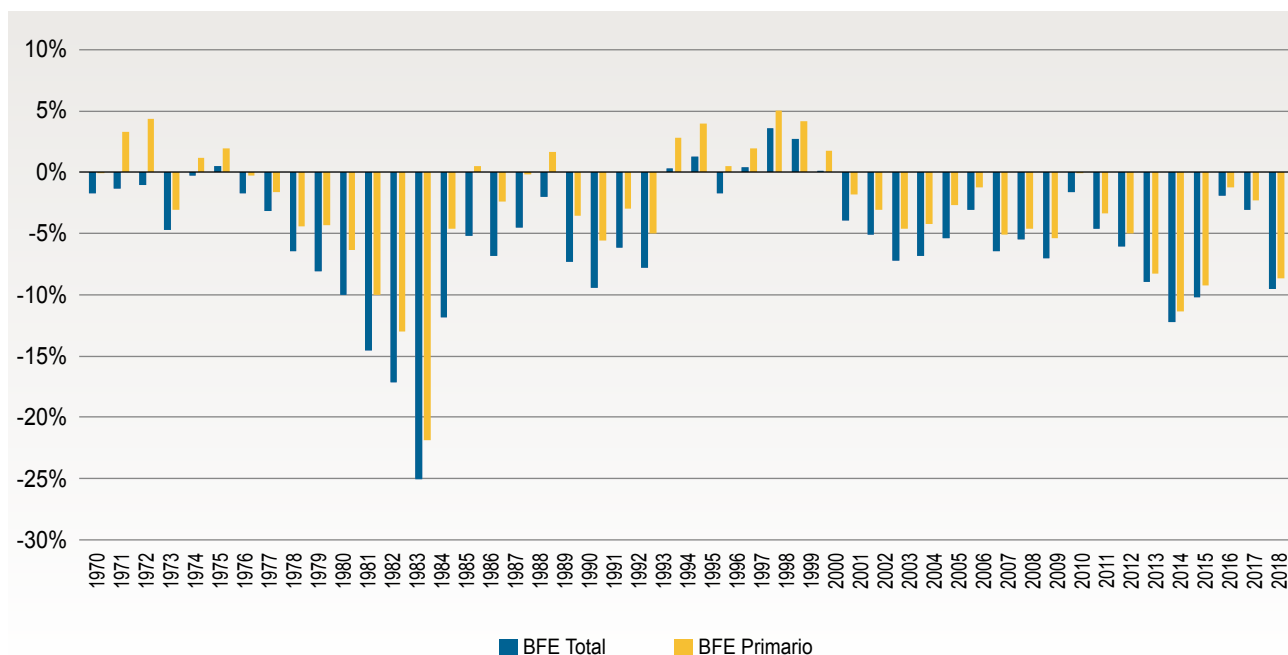


Fuente: Elaboración propia.

5.2. El Balance Fiscal Estructural: discrecionalidad y prudencia fiscal

El BFE de Bolivia calculado para los últimos casi 50 años se muestra gráficamente de la siguiente forma:

GRÁFICO 11
Balance Fiscal Estructural del SPNF
(En % PIB)



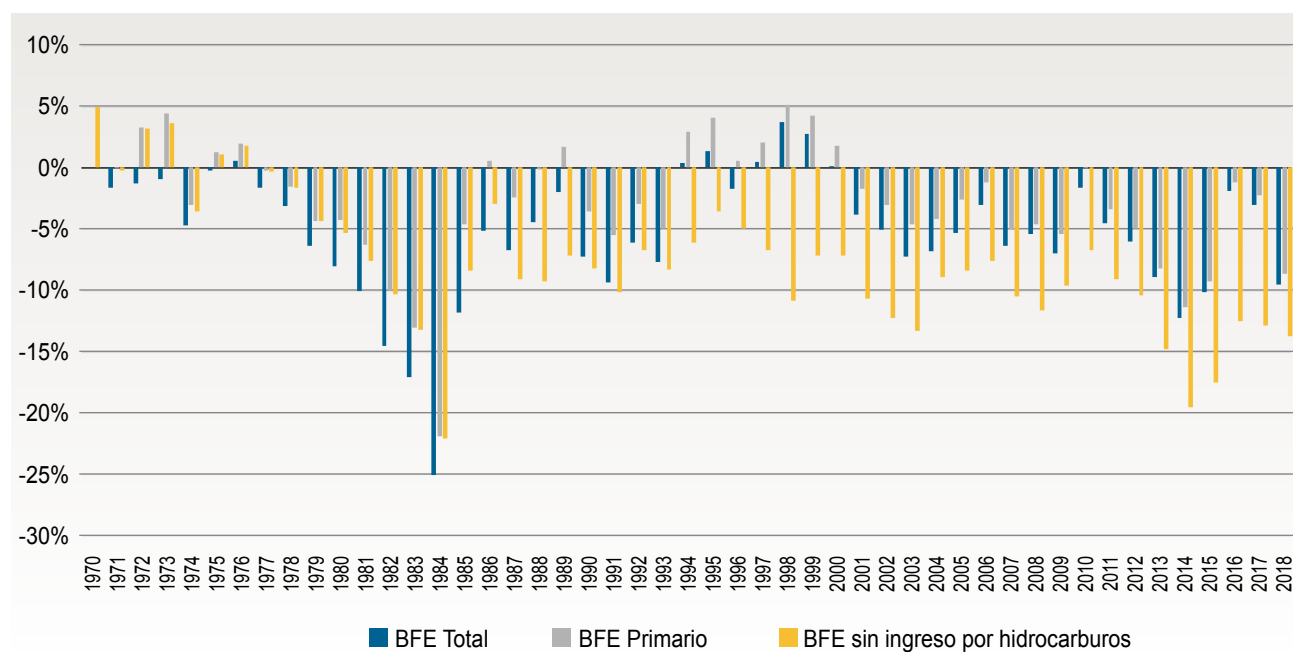
Fuente: Elaboración propia con base en el cálculo del BFE para Bolivia.

Durante los dos períodos de *boom* de precios de *commodities* identificados, el déficit estructural aumentó. En el primer episodio (1974-1985) pasó de -4,7% a -25,1% del PIB, y en el segundo episodio (2003-2014) pasó de -7,3% a -12,4% del PIB. Una de las principales conclusiones que es que las decisiones de política fiscal en Bolivia parecen haber tratado lo transitorio como permanente.

Si se analizan únicamente los últimos años que, como ya se ha mostrado, han sido los más afectados por el boom de precios, se puede ver claramente que a pesar de los históricos superávits fiscales logrados entre 2006 y 2013, éstos resultan no ser estructurales; es decir, fueron causados por el incremento transitorio de los ingresos fiscales. No obstante, la política de gastos tuvo la misma dirección de los ingresos, con la diferencia de que estos egresos tienen un carácter permanente o, por lo menos, más rígido. Es así que, cuando finalizó el ciclo positivo, el balance fiscal se deterioró de forma acelerada.

Por otro lado, el BFE, sin tomar en cuenta los ingresos por hidrocarburos, refleja la dependencia fiscal de los mismos, principalmente en este último período, pues las cuentas fiscales en su conjunto se deterioraron siguiendo el padrón de comportamiento de dichos ingresos (descendente), dado el nivel de gasto. El BFE sin hidrocarburos llegó a un déficit igual a 19,5% del PIB en 2014, similar al dato de 1984 (22,1%), mismo que tuvo que ser corregido con el ajuste fiscal que se dio entre 1985 y 1986 mediante el Decreto Supremo 21060.

GRÁFICO 12
Balance Fiscal Estructural del SPNF
(En % PIB)

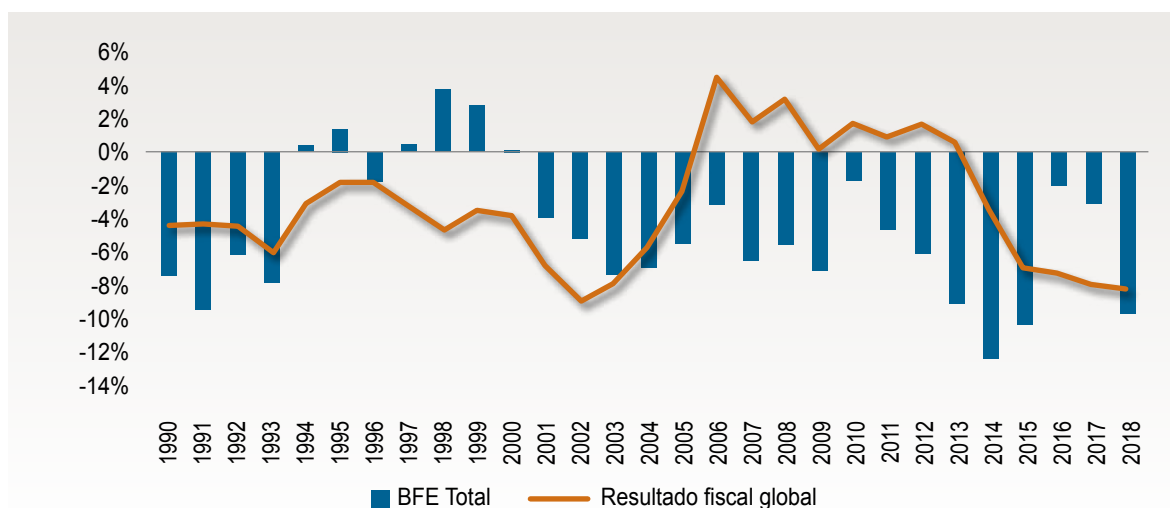


Fuente: Elaboración propia con base en el cálculo del BFE para Bolivia.

5.2.1. Déficit fiscal más allá de lo que no controla la autoridad fiscal

Se contrasta el BFE con el efectivamente obtenido desde 1990, con el fin de analizar cuál ha sido el comportamiento discrecional de la política fiscal de manera más clara.

GRÁFICO 13
Balance fiscal estructural y observado
(En % PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en el cálculo del BFE para Bolivia y datos BCB, MEFP.

El BFE permite observar, de cierta forma, el grado de discrecionalidad de la política fiscal, dado que el resultado obtenido no toma en cuenta los efectos ni de ciclos económicos ni de *booms* de precios. Entonces, con el Gráfico 12 se pretende contrastar este balance estructural con el que efectivamente se obtuvo. Existen tres aspectos para destacar en este punto. Primero, hasta antes del último *boom* de precios que inició en 2003, el resultado fiscal estructural fue casi siempre mejor que el efectivo; es decir, si no fuera por efectos de los ciclos (económicos o de precios), Bolivia hubiera alcanzado un mejor desempeño fiscal, haciéndose esto más evidente entre los años 1994 y 2000. Estos años sucedieron al primer período del boom, lo que podría estar reflejando que los factores externos menos positivos influyeron en las finanzas públicas y que, estructuralmente, se hubieran obtenido superávits fiscales.

El segundo aspecto es que, durante el período del *boom* (2003-2014) el balance estructural estuvo peor posicionado que el efectivo, incluso los años con superávit fiscal mostraron ser estructuralmente deficitarios. Es importante resaltar este aspecto, pues quiere decir que, los superávits fiscales durante el *boom* se pueden atribuir claramente a este factor exógeno positivo (junto a otros aspectos anteriormente mencionados como la introducción del IDH en 2005). Es así que la discrecionalidad de la política fiscal no fue prudente y demuestra que los incrementos en los gastos permanentes se financiaron con ingresos transitorios.

Finalmente, en los últimos años se presenta una situación similar al período previo al *shock*, lo que refleja un esfuerzo fiscal por contener el déficit, debido a que estructuralmente el balance debió haber sido menor al obtenido. En otras palabras, los déficits de los últimos tres años se pueden atribuir a la caída de precios de *commodities* y al ciclo económico. No obstante, dados los niveles de gasto público (incrementados) en la etapa de bonanza, es importante adoptar esfuerzos más serios por frenar el déficit.

5.3. Breve análisis de la postura fiscal en Bolivia

En este punto se pretende analizar brevemente la postura de la autoridad fiscal en Bolivia a la luz de los períodos históricos de *shocks* de precios internacionales de materias primas. Para ello, se realiza el cálculo del impulso fiscal¹⁸ en una primera instancia, lo que mostrará si la política fiscal

¹⁸ El impulso fiscal se define como la variación del Balance Fiscal Estructural que permite observar los períodos de comportamiento expansivo o contractivo de la política fiscal.

fue expansiva o contractiva, período a período. Luego, se contrasta este resultado con el índice de precios internacionales para evaluar la postura fiscal del país.

5.3.1. Cálculo del impulso fiscal

Para analizar la postura de la autoridad fiscal (comportamiento puramente discrecional) se estima el Impulso Fiscal (IF) a partir del Balance Fiscal Estructural Primario (BFE). Las variaciones del BFE reflejan políticas expansivas o contractivas dependiendo si éste es más deficitario o más superavitario, respectivamente. En otras palabras, se define Impulso Fiscal como la variación negativa del BFE respecto a su valor anterior, en términos del PIB. Entonces, cuando el IF es positivo quiere decir que la política fiscal está siendo expansiva (aumenta el déficit estructural) y cuando es negativo significa que la política es contractiva (disminuye el déficit estructural).

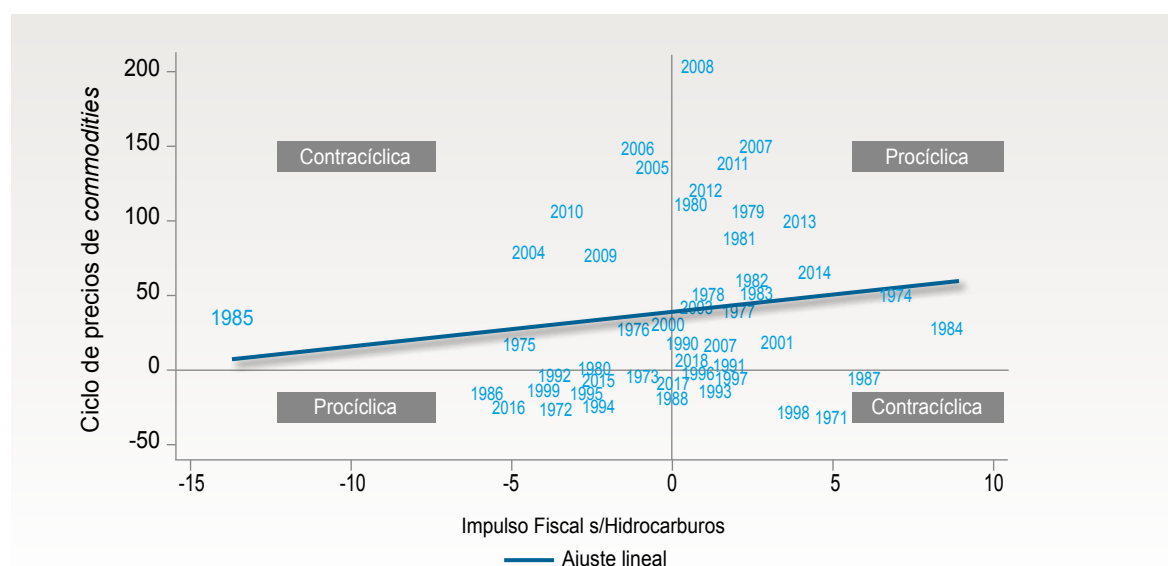
$$IF_t = -\Delta BFE_t \begin{cases} + \text{política fiscal expansiva} \\ - \text{política fiscal contractiva} \end{cases}$$

Para el análisis del presente trabajo se construyó el IF siguiendo a Zambrano y Aguilera (2010), por lo que se toma el BFE primario¹⁹ que no incluye los ingresos por hidrocarburos.

5.3.2. Postura de la autoridad fiscal frente a los ciclos de precios

De forma general, se puede mencionar que, durante los períodos de *boom* de precios de materias primas, el déficit estructural aumentó en el primer episodio (1974-1985) pasando de -4,7% a -25,1% del PIB; al igual que en el segundo episodio (2003-2014), pasando de -7,3% a -12,4% del PIB. Este hecho refleja que el Impulso Fiscal durante los períodos de *boom* ha sido influyente y denota una política fiscal expansiva (siguiendo el cálculo del IF). Todo ello puede mostrarse de forma gráfica contrastando el Impulso Fiscal y los precios de *commodities* de la siguiente manera:

GRÁFICO 14
Postura fiscal en ciclos de precios de *commodities*
Diagrama de dispersión de toda la muestra (1970-2018)



Fuente: Elaboración propia.

¹⁹ El Balance Fiscal Primario es la diferencia entre los ingresos y gastos públicos sin tomar en cuenta el gasto por concepto de intereses; es decir, se descuenta el pago del servicio de deuda.

Claramente, se evidencia la existencia de una relación positiva entre los precios de *commodities* y el Impulso Fiscal. Por una parte, se muestra una concentración de observaciones en el cuadrante caracterizado por un IF positivo en circunstancias donde existe un *shock* positivo en los precios de *commodities*. Asimismo, existen observaciones concentradas en el cuadrante donde se contrae el Impulso Fiscal y el ciclo de precios de *commodities* se encuentra por debajo de su tendencia.

Por otra parte, destaca el significativo Impulso Fiscal registrado durante todos los años en que los ciclos de precios se encontraban beneficiando de forma extraordinaria a los ingresos fiscales, así como la magnitud de los déficits estructurales, que revela un financiamiento de política fiscal expansiva a través de ingresos extraordinarios transitorios, lo que pone en riesgo la sostenibilidad futura de las cuentas fiscales.

6. Conclusiones y recomendaciones

Es necesario analizar la situación fiscal de la economía desde una perspectiva histórica, no sólo porque permite entender de mejor manera lo que ha sucedido con la política fiscal en Bolivia frente a escenarios de choques externos, sino porque se deben reconsiderar las lecciones que dejaron situaciones similares pasadas, pues debería existir una curva de aprendizaje que evite cometer los mismos errores. En el país, no necesariamente ha sucedido aquello, lo que se ha evidenciado en el presente trabajo es que los grandes episodios de déficit estuvieron anteceditos por períodos de *shocks* positivos que incidieron en los ingresos fiscales. Bajo estas circunstancias, la autoridad fiscal ha actuado de manera no prudente, es decir, se han considerado a los ingresos volátiles y cíclicos como parte del ingreso estructural, lo que explica la magnitud de los déficits obtenidos posterior a los períodos de *boom*. Dicho de otra manera, se han incrementado los gastos permanentes financiados con ingresos extraordinarios transitorios, en contradicción con las recomendaciones teóricas.

En el trabajo se han identificado dos grandes ciclos de precios internacionales que han beneficiado a los ingresos fiscales: el primero, de 1974 a 1985 y, el segundo, entre 2003 y 2014. En ambos ciclos se encuentran resultados que apuntan a una política fiscal no prudente, pues se han tomado los ingresos extraordinarios transitorios como estructurales o permanentes, lo que se entiende como la causa principal del déficit fiscal pronunciado. Es por ello que se considera que los *windfalls* provenientes de períodos favorables de precios internacionales han jugado un rol importante en la configuración de la política fiscal boliviana.

La lección que debe dejar la historia del país es que cuando se incrementa el gasto de forma no prudente ni sostenible durante períodos de *booms*, una vez finalizado el ciclo de “buenos tiempos”, se atraviesa por un período de inestabilidad económica muy profunda, como el que vivió Bolivia después del primer período mencionado. Dentro del segundo período, el BFE también evidencia una política fiscal no prudente. Por tanto, ahora que finalizó este contexto externo beneficioso, no sólo es necesario realizar políticas de contención de gasto de manera inmediata para evitar que la situación deficitaria empeore, sino que se debe reducir el tamaño del déficit. Por ello, se recomienda hacer ajustes fiscales, pues en la medida en que este tipo de medidas no se realicen en un mediano plazo, más probable será que en el futuro la situación obligue a un ajuste de shock.

Los factores no estructurales (extraordinarios) tienen un peso significativo en el resultado fiscal observado en Bolivia desde la década de 1970 hasta la actualidad. En este sentido, se pudo observar que a pesar de los históricos superávits fiscales logrados entre 2006 y 2013, los mismos resultaron no ser estructurales; es decir, fueron causados por el incremento transitorio de los ingresos fiscales. Si bien la introducción del IDH ha sido importante, las decisiones de política muestran haber sido no prudentes (por el lado del gasto). Esta situación y la falta de

reglas fiscales y/o fondos de estabilización reflejan una orientación de corto plazo que incide en la situación fiscal deteriorada que se ha venido observando en los últimos años (*postboom*), la cual es ocasionada, en cierta medida, porque no se buscó un ahorro para el momento en el que el *shock* termine. Es por ello que se recomienda evaluar la opción de introducir reglas fiscales basadas en el BFE, pues, de esa forma, los presupuestos y decisiones de política se enmarcarían en lo que se definió como prudencia fiscal. Esto, a su vez, garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas y evita entrar en una trampa de prociclicidad.

El análisis de la postura fiscal, mediante el cálculo del Impulso Fiscal, demuestra que durante los períodos de precios más positivos de *commodities*, el déficit estructural aumentó, lo que denota el carácter expansivo de la política fiscal. Esto refleja que el financiamiento de tal situación tuvo como base los ingresos extraordinarios transitorios. Asimismo, el modelo económico implementado en los últimos años impulsa la demanda agregada por medio del gasto como uno de los instrumentos utilizados y, efectivamente, ha tenido un impacto en el crecimiento económico. Sin embargo, estas medidas no son sostenibles en el mediano y largo plazo, pues no siempre se contará con los recursos del *windfall* para mantener los niveles de gasto elevados y, además, recurrir a endeudamiento para dicho fin pone en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Una de las recomendaciones que surge a partir de los resultados encontrados es que utilizar el balance estructural permitiría planificar de manera más sostenible la política fiscal orientada a lograr mejores resultados. En este sentido, una manera de actuar bajo el enfoque de prudencia fiscal debe considerar los ciclos económicos y de precios internacionales al momento de tomar decisiones; es decir, se podría preparar el presupuesto (gasto) en función a los ingresos estructurales, lo que evitaría incurrir en incrementos de gasto que no cuenten con fuentes de financiamiento permanentes. Asimismo, estas decisiones estarían en línea con una búsqueda de sostenibilidad no sólo en el corto plazo, sino también en el mediano y largo plazo.

Finalmente, es importante estudiar la situación de las empresas públicas y buscar que éstas sean sostenibles y, así, contribuyan a las finanzas públicas. Además, se recomienda fortalecer las fuentes de ingresos no dependientes de recursos naturales y, por ende, menos vulnerables a factores exógenos al control de la autoridad fiscal.

7. Referencias bibliográficas

- Aguilar, M. A., Arana, R., y Quiroga, T. (2012). *El balance fiscal macroeconómicamente ajustado: una aplicación para el caso boliviano en el período 1900-2000*.
- De Mesa, A. A. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*. CEPAL.
- Fatás, A., y Mihov, I. (2003). *The case for restricting fiscal policy discretion*. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1419-1447.
- Fernández, B. X., Gantier, M., y Palmero, M. (2018). *Rent-seeking en un Entorno de Alta Dependencia de Recursos Naturales: El caso de Bolivia* (No. 04/2018). Institute for Advanced Development Studies.
- Izquierdo, A., Talvi, E., Catão, L., Cavallo, E. A., y Powell, A. (2008). *All that Glitters May Not Be Gold: Assessing Latin America's Recent Macroeconomic Performance*. BID.
- Kaminsky, G. L., Reinhart, C. M., y Végh, C. A. (2004). *When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies*. *NBER macroeconomics annual*, 19, 11-53.
- Klemm, A. (2014). *Fiscal Policy in Latin America over the Cycle*. *IMF Working Paper - Western Hemisphere Department*.
- Marquez, M. A. A., Maldonado, R. A., y Morales, T. Q. (2001). *El balance fiscal macroeconómicamente ajustado: Una aplicación para el caso boliviano en el período 1990-2000*. *Revista de Análisis del BCB*, 4(2), 99-140.
- Martner Fanta, R. (2000). *Los estabilizadores fiscales automáticos*. *Revista de la CEPAL*.
- Peres Cajías, José Alejandro (2014) "Bolivian Public Finances, 1882-2010. The Challenge to make social spending Sustainable". *Revista de Historia Económica. Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 32 (1), pp. 77-117.
- Serrudo Lázaro, Luis Fernando (2018) "El rol estabilizador de la política fiscal ante shocks de precios internacionales de commodities Bolivia (1970-2017)". Tesis de grado para obtención de licenciatura en Economía. Universidad Católica Boliviana "San Pablo", La Paz, Bolivia.
- Talvi, E., y Vegh, C. A. (2005). *Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries*. *Journal of Development economics*, 78(1), 156-190.
- Vegh, C. A., Vuletin, G., Riera-Crichton, D., Friedheim, D., Morano, L., y Camarena, J. A. (2018). *Fiscal Adjustment in Latin America and the Caribbean: Short-Run Pain, Long-Run Gain?* Washington DC: The World Bank.
- Vegh, C., Lederman, D., y Bennett, F. R. (2017). *Leaning against the wind: fiscal policy in Latin America and the Caribbean in a historical perspective*. LAC Semiannual Report (April), Washington, DC: World Bank.
- Zambrano, O., y Aguilera, G. (2010). *Elementos de sostenibilidad fiscal en países ricos en hidrocarburos: el caso de Bolivia*. Interamerican Development Bank WP/286.

ANEXO

AGREGADOS FISCALES Y ALGUNOS INDICADORES

SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

(En millones de Bs)

1990 - 2003

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
INGRESOS TOTALES	4.753	6.197	7.298	7.620	9.249	10.445	11.429	12.288	14.654	15.703	17.499	16.394	15.708	17.838
INGRESOS CORRIENTES	4.438	5.789	6.630	7.202	8.499	9.670	10.406	11.279	13.683	14.430	16.043	15.028	14.411	16.013
Ingresos tributarios (1)	1.073	1.365	1.951	2.279	2.866	3.60	4.334	5.361	6.623	6.390	7.031	6.889	7.449	8.167
Impuestos sobre hidrocarburos	0	0	0	0	0	0	47	1.223	2.194	2.232	2.651	2.719	2.610	2.831
Venta de hidrocarburos (2)	1.861	2.555	2.490	2.408	2.550	2.843	3.337	2.346	2.351	2.605	4.012	2.986	1.813	2.727
Venta de otras empresas	924	1.181	1.368	1.459	1.733	1.706	917	732	510	625	290	194	185	164
Transferencias corrientes	125	179	218	276	332	399	486	301	372	451	435	442	629	660
Otros ingresos corrientes	455	509	603	780	1.018	1.114	1.285	1.316	1.634	2.127	1.624	1.799	1.725	1.464
INGRESOS DE CAPITAL	314	408	667	418	749	775	1.023	1.009	970	1.273	1.455	1.366	1.298	1.825
EGRESOS TOTALES	5.427	7.009	8.260	9.105	10.074	11.028	12.145	13.653	16.832	17.376	19.435	20.062	20.716	22.718
EGRESOS CORRIENTES (3)	4.151	5.349	6.054	6.859	7.596	8.381	9.085	10.635	13.548	13.938	15.758	15.570	15.942	17.654
EGRESOS DE CAPITAL	1.276	1.660	2.207	2.246	2.478	2.647	3.061	3.018	3.284	3.438	3.677	4.493	4.775	5.064
SUPERÁVIT O DÉFICIT CORRIENTE	288	440	577	343	904	1.289	1.321	644	135	493	286	-541	-1.531	-1.641
SUPERÁVIT O DÉFICIT GLOBAL	-675	-812	-963	-1.484	-825	-583	-717	-1.364	-2.178	-1.673	-1.936	-3.668	-5.008	-4.880
FINANCIAMIENTO TOTAL	675	812	963	1.484	825	583	717	1.364	2.178	1.673	1.936	3.668	5.008	4.880
Financiamiento externo	378	622	846	1.235	1.014	1.161	941	1.141	1.278	924	1.019	1.618	3.389	3.284
Financiamiento interno	296	190	117	249	-188	-578	-225	224	900	749	917	2.050	1.618	1.596

(1) Incluye: renta interna, renta aduanera y regalías mineras.

(2) Incluye: mercado interno y externo.

(3) Incluye: servicios personales, bienes y servicios, intereses y comisiones deuda externa e interna, transferencias corrientes y otros egresos corrientes.

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

ALGUNOS INDICADORES SECTOR FISCAL

1990 - 2003

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PARTICIPACIÓN INGRESOS (en %)														
Ingresos tributarios / Ingresos totales	22,6%	22,0%	26,7%	29,9%	31,0%	34,5%	37,9%	43,6%	45,2%	40,7%	40,2%	42,0%	47,4%	45,8%
Renta petrolera (a) / Ingresos totales	39,2%	41,2%	34,1%	31,6%	27,6%	27,2%	29,6%	29,0%	31,0%	30,8%	38,1%	34,8%	28,2%	31,2%
Participación resto de ingresos	38,3%	36,7%	39,1%	38,5%	41,4%	38,2%	32,5%	27,3%	23,8%	28,5%	21,7%	23,2%	24,4%	23,1%
VARIACIONES (en %)														
Var. ingresos tributarios no petroleros		27,2%	42,9%	16,8%	25,8%	25,9%	20,1%	23,7%	23,5%	-3,5%	10,0%	-2,0%	8,1%	9,6%
Var. renta petrolera		37,3%	-2,5%	-3,3%	5,9%	11,5%	19,1%	5,5%	27,3%	6,4%	37,8%	-14,4%	-22,5%	25,7%
Var. ingresos totales		30,4%	17,8%	4,4%	21,4%	12,9%	9,4%	7,5%	19,3%	7,2%	11,4%	-6,3%	-4,2%	13,6%
Var. egresos totales		29,1%	17,9%	10,2%	10,6%	9,5%	10,1%	12,4%	23,3%	3,2%	11,8%	3,2%	3,3%	9,7%
SECTOR FISCAL (en % PIB)														
Ingresos totales	30,8%	32,4%	33,2%	31,2%	33,5%	32,4%	30,4%	29,5%	31,3%	32,6%	33,7%	30,5%	27,7%	28,8%
Egresos totales	35,1%	36,6%	37,5%	37,2%	36,5%	34,2%	32,4%	32,8%	35,9%	36,1%	37,4%	37,3%	36,5%	36,7%
Superávit/déficit corriente	1,9%	2,3%	2,6%	1,4%	3,3%	4,0%	3,5%	1,5%	0,3%	1,0%	0,6%	-1,0%	-2,7%	-2,7%
Superávit/déficit global	-4,4%	-4,2%	-4,4%	-6,1%	-3,0%	-1,8%	-1,9%	-3,3%	-4,7%	-3,5%	-3,7%	-6,8%	-8,8%	-7,9%
PIB (en millones de Bs)	15.443	19.132	22.014	24.459	27.636	32.235	37.537	41.644	46.822	48.156	51.928	53.790	56.682	61.904

(a) Renta petrolera se calcula como: impuestos sobre hidrocarburos + venta de hidrocarburos

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

SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(En millones de Bs)
2004 - 2018

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
INGRESOS TOTALES	19.851	24.368	35.860	44.930	58.394	56.693	61.572	75.615	87.990	103.739	117.278	109.041	100.772	104.284	107.691
INGRESOS CORRIENTES	17.954	22.650	34.122	43.197	56.858	55.244	59.995	74.240	86.737	103.026	116.531	108.181	100.341	103.125	107.057
Ingresos tributarios (1)	10.800	12.434	14.812	16.801	21.386	19.709	23.018	29.433	34.198	39.974	45.279	47.130	46.339	46.680	48.673
Impuestos sobre hidrocarburos	3.480	6.905	11.936	7.782	2.580	1.847	2.253	2.475	2.525	2.891	3.024	3.077	3.439	3.269	3.259
Venta de hidrocarburos (2)	1.190	618	3.957	13.235	26.333	25.325	26.393	30.830	39.561	47.036	52.174	39.333	28.911	30.177	34.258
Venta de otras empresas	225	207	264	1.804	2.390	2.336	3.466	5.249	5.393	6.398	7.520	7.280	7.525	8.537	8.476
Transferencias corrientes	613	679	749	811	998	1.262	1.313	1.515	1.771	2.174	2.698	3.295	3.624	3.047	2.899
Otros ingresos corrientes	1.647	1.807	2.403	2.764	3.170	4.765	3.552	4.738	3.289	4.553	5.835	8.066	10.503	11.415	9.492
INGRESOS DE CAPITAL	1.897	1.718	1.738	1.732	1.537	1.450	1.577	1.374	1.253	712	747	860	431	1.159	635
EGRESOS TOTALES	23.710	26.088	31.728	43.144	54.478	56.584	59.257	74.233	84.702	102.363	124.947	124.774	117.655	124.562	130.362
EGRESOS CORRIENTES (3)	17.306	18.256	22.158	30.103	39.236	40.947	44.519	52.119	59.446	67.908	80.670	84.528	77.683	83.812	93.933
EGRESOS DE CAPITAL	6.405	7.833	9.569	13.041	15.242	15.638	14.737	22.113	25.256	34.455	44.277	40.246	39.972	40.750	36.428
SUPERÁVIT O DÉFICIT CORRIENTE	648	4.395	11.963	13.094	17.622	14.297	15.476	22.121	27.291	35.119	35.860	23.653	22.658	19.313	13.123
SUPERÁVIT O DÉFICIT GLOBAL	-3.860	-1.720	4.132	1.785	3.916	109	2.316	1.382	3.288	1.376	-7.669	-15.733	-16.883	-20.278	-22.670
FINANCIAMIENTO TOTAL	3.860	1.720	-4.132	-1.785	-3.916	-109	-2.316	-1.382	-3.288	-1.376	7.669	15.733	16.883	20.278	22.670
Financiamiento externo	2.825	1.728	370	1.063	1.612	1.277	1.415	2.965	4.343	5.269	3.072	3.889	4.565	14.643	5.222
Financiamiento interno	1.035	-8	-4.502	-2.848	-5.528	-1.386	-3.730	-4.347	-7.631	-6.645	4.597	11.843	12.317	5.635	17.449

(1) Incluye: renta interna, renta aduanera y regalías mineras.

(2) Incluye: mercado interno y externo.

(3) Incluye: servicios personales, bienes y servicios, intereses y comisiones deuda externa e interna, transferencias corrientes y otros egresos corrientes.

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

ALGUNOS INDICADORES SECTOR FISCAL
2004 - 2018

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PARTICIPACIÓN INGRESOS (en %)															
Ingresos tributarios / Ingresos totales	54,4%	51,0%	41,3%	37,4%	36,6%	34,8%	37,4%	38,9%	38,9%	38,5%	38,6%	43,2%	46,0%	44,8%	45,2%
Renta petrolera (a) / Ingresos totales	23,5%	30,9%	44,3%	46,8%	49,5%	47,9%	46,5%	44,0%	47,8%	48,1%	47,1%	38,9%	32,1%	32,1%	34,8%
Participación resto de ingresos	22,1%	18,1%	14,4%	15,8%	13,9%	17,3%	16,1%	17,0%	13,3%	13,3%	14,3%	17,9%	21,9%	23,2%	20,0%
VARIACIONES (en %)															
Var. ingresos tributarios no petroleros	32,2%	15,1%	19,1%	13,4%	27,3%	-7,8%	16,8%	27,9%	16,2%	16,9%	13,3%	4,1%	-1,7%	0,7%	4,3%
Var. renta petrolera	-16,0%	61,1%	111,3%	32,2%	37,6%	-6,0%	5,4%	16,3%	26,4%	18,6%	10,6%	-23,2%	-23,7%	3,4%	12,2%
Var. ingresos totales	11,3%	22,8%	47,2%	25,3%	30,0%	-2,9%	8,6%	22,8%	16,4%	17,9%	13,1%	-7,0%	-7,6%	3,5%	3,3%
Var. egresos totales	4,4%	10,0%	21,6%	36,0%	26,3%	3,9%	4,7%	25,3%	14,1%	20,9%	22,1%	-0,1%	-5,7%	5,9%	4,7%
SECTOR FISCAL (en % PIB)															
Ingresos totales	28,5%	31,6%	39,1%	43,6%	48,4%	46,6%	44,7%	45,5%	47,0%	49,0%	51,4%	47,8%	43,0%	40,2%	38,7%
Egresos totales	34,1%	33,9%	34,6%	41,9%	45,1%	46,5%	43,0%	44,7%	45,3%	48,3%	54,8%	54,7%	50,2%	48,1%	46,8%
Superávit/déficit corriente	0,9%	5,7%	13,0%	12,7%	14,6%	11,7%	11,2%	13,3%	14,6%	16,6%	15,7%	10,4%	9,7%	7,5%	4,7%
Superávit/déficit global	-5,5%	-2,2%	4,5%	1,7%	3,2%	0,1%	1,7%	0,8%	1,8%	0,6%	-3,4%	-6,9%	-7,2%	-7,8%	-8,1%
PIB (en millones de Bs)	69.626	77.024	91.748	103.009	120.694	121.727	137.876	166.232	187.154	211.856	228.004	228.031	234.533	259.185	278.388

(a) Renta petrolera se calcula como: impuestos sobre hidrocarburos + venta de hidrocarburos.

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

BALANCE FISCAL ESTRUCTURAL BOLIVIA
(En % del PIB)
1971 - 1982

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
BFE Global	-	-1,70	-1,35	-0,98	-4,70	-0,28	0,56	-1,65	-3,16	-6,44	-8,10	-10,05	-14,54
BFE Primario	-	-0,01	3,29	4,39	-3,04	1,23	1,95	-0,22	-1,61	-4,41	-4,31	-6,30	-10,02
BFE sin ingresos por hidrocarburos	4,90	-0,23	3,15	3,57	-3,63	1,08	1,74	-0,32	-1,68	-4,41	-5,31	-7,60	-10,33

Fuente: Elaboración propia con base en cálculos del BFE para Bolivia.

BALANCE FISCAL ESTRUCTURAL BOLIVIA
(En % del PIB)
1983 - 1995

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
BFE Global	-17,12	-25,10	-11,81	-5,13	-6,77	-4,49	-2,01	-7,31	-9,38	-6,12	-7,74	0,32	1,29
BFE Primario	-13,04	-21,93	-4,60	0,53	-2,42	-0,14	1,68	-3,56	-5,52	-2,98	-4,99	2,85	4,01
BFE sin ingresos por hidrocarburos	-13,21	-22,12	-8,43	-2,94	-9,13	-9,32	-7,14	-8,21	-10,21	-6,79	-8,32	-6,11	-3,63

Fuente: Elaboración propia con base en cálculos del BFE para Bolivia.

BALANCE FISCAL ESTRUCTURAL BOLIVIA
(En % del PIB)
1996 - 2007

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
BFE Global	-1,73	0,40	3,65	2,71	0,06	-3,88	-5,10	-7,24	-6,85	-5,37	-3,06	-6,42
BFE Primario	0,51	2,01	5,09	4,25	1,77	-1,75	-3,04	-4,61	-4,18	-2,64	-1,23	-5,10
BFE sin ingresos por hidrocarburos	-5,03	-6,79	-10,89	-7,18	-7,19	-10,71	-12,28	-13,34	-8,92	-8,46	-7,60	-10,51

Fuente: Elaboración propia con base en cálculos del BFE para Bolivia.

BALANCE FISCAL ESTRUCTURAL BOLIVIA
(En % del PIB)
2008 - 2018

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BFE Global	-5,47	-7,03	-1,63	-4,59	-6,02	-8,96	-12,24	-10,20	-1,91	-3,04	-9,56
BFE Primario	-4,60	-5,40	-0,06	-3,38	-4,99	-8,25	-11,39	-9,25	-1,23	-2,26	-8,65
BFE sin ingresos por hidrocarburos	-11,66	-9,67	-6,79	-9,14	-10,45	-14,78	-19,59	-17,50	-12,58	-12,87	-13,72

Fuente: Elaboración propia con base en cálculos del BFE para Bolivia.



@JubileoBolivia



+591 72025776



Fundacion Jubileo

www.jubileobolivia.org.bo

