



Análisis el Presupuesto General del Estado 2020

Complicada situación de las finanzas públicas, con problemas adicionales

Reporte de Coyuntura N° 35

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

Análisis el Presupuesto General del Estado 2020

COMPLICADA SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, CON PROBLEMAS ADICIONALES

- **Los gastos del sector público programados por el anterior gobierno crecen**, principalmente para sueldos y salarios, y generan insostenibilidad.
- La **inversión pública se reduce**.
- Se proyecta un **incremento de la deuda**.
- Así se formuló el Presupuesto 2020, **antes del cambio de Gobierno** y antes de la emergencia del coronavirus.
- Ahora, con la crisis, la situación se complica aún más.
- Los **ingresos se reducen** y la recaudación del **IDH ya no alcanzaría para el pago de la Renta Dignidad**.
- La situación fiscal del país está llegando a una **situación límite**.

RESUMEN

Si bien el Presupuesto General del Estado es un instrumento que presenta la programación de ingresos y gastos para un año, y debería reflejar la situación de las finanzas públicas esperada, en el caso de la gestión 2020, este presupuesto fue elaborado en un momento previo al cambio de Gobierno, a uno transitorio, y antes de la llegada del covid-19.

El PGE 2020, formulado por el anterior Gobierno, refleja la tendencia e intención de gasto, al menos del Nivel Central, planteado por el Movimiento al Socialismo. Por otro lado, no considera la caída del precio internacional del petróleo, como tampoco los efectos de la reciente crisis del coronavirus en la propia economía boliviana.

Es así que este Presupuesto, en lo que se refiere a los ingresos, presenta un escenario distinto al que en realidad se tiene, principalmente por la caída de la renta de hidrocarburos. En los hechos, los ingresos serán menores.

Y con relación a los gastos, además que el presupuesto aprobado refleja la intención del anterior Gobierno bajo su enfoque de continuar con la expansión del gasto en el marco de su denominado modelo de demanda Interna, la crisis del coronavirus podría tener efectos en diferentes direcciones: por un lado, las inversiones se reducirían como efecto de las medidas de distanciamiento social y la paralización de actividades; y, por otro lado, habrán reasignaciones presupuestarias y mayores gastos para atener los efectos del coronavirus, tanto del sector salud como para las medidas de apoyo a las economías de familias y empresas.

Con los datos que presenta el Presupuesto General del Estado se analizan las nuevas tendencias. Se prevé que el resultado fiscal (ingresos-gastos) sea un déficit aún mayor al programado; y, la difícil situación de las finanzas públicas tienda a complicarse aún más con este efecto adicional que es la crisis del coronavirus.

PROYECCIONES MACROECONÓMICAS 2020 DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO Y EL PROGRAMA FINANCIERO (MEFP-BCB) ¹		
	PGE 2020	PROGRAMA FINANCIERO 2020
PRESUPUESTO CONSOLIDADO:	Bs 210.911 millones	
CRECIMIENTO DEL PIB:	4,24%	3,5% <i>(rango: 2,6% - 4,0%)</i>
PRODUCTO INTERNO BRUTO:	Bs 318.244 millones \$us 46.391 millones	
DÉFICIT:	Bs 21.606 millones Equivalente a 6,79% del PIB	Bs 19.679 millones Equivalente a 6,6% del PIB
INFLACIÓN PROYECTADA:	3,98%	3,4% <i>(rango: 2,0% - 4,0%)</i>
PRECIO ESTIMADO DEL BARRIL DE PETRÓLEO:	\$us 51,37	

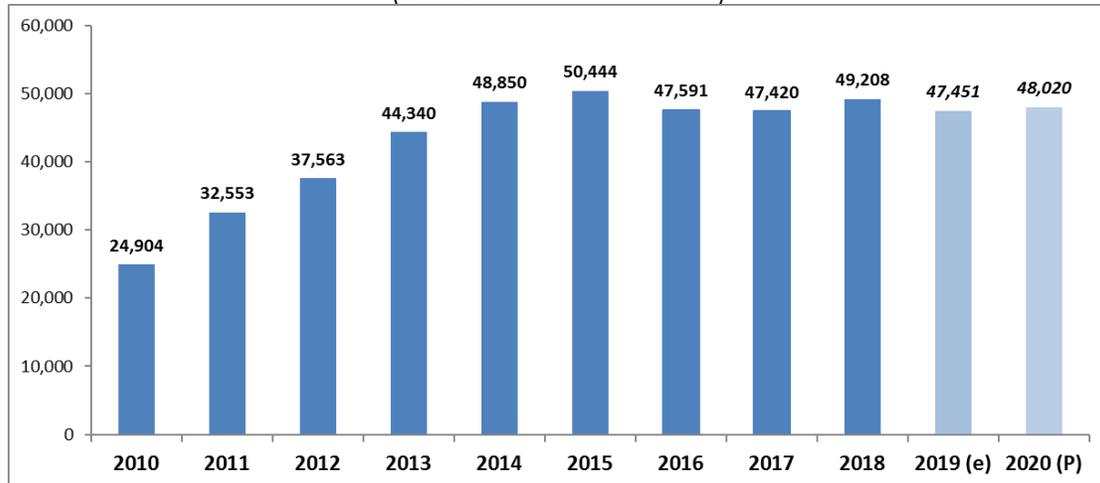
Fuente: Elaboración propia con base en el proyecto de PGE 2020 y el Programa Financiero 2020, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia

¹ Programa Financiero 2020, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia, en febrero de 2020.

Ingresos por impuestos

De acuerdo con la programación inicial, es decir con los datos del presupuesto aprobado, los ingresos por impuestos (recaudados por el Nivel Central), que son la principal fuente de financiamiento de los gastos del Estado, proyectaban aún un estancamiento. No se proyecta una recuperación de una tendencia creciente.

Ingresos Tributarios 2010 – 2020 (sin IDH)
Recaudados por el Nivel Central (S.I.N. y Aduana)
(En millones de bolivianos)



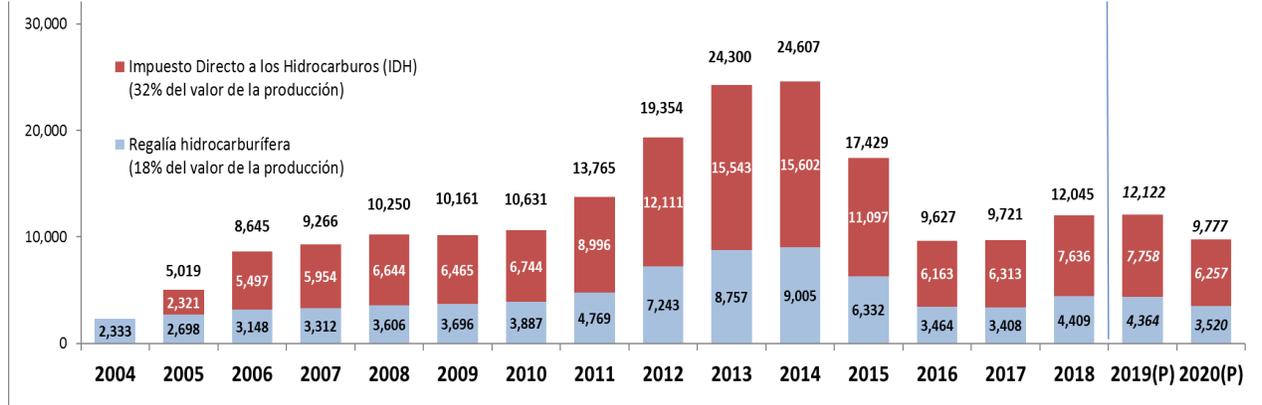
Fuente: Elaboración propia con base en 2010-2018: Memoria de la Economía Boliviana. 2019 y 2020 presentación del proyecto de Presupuesto General del Estado 2020. 2019(e) estimado. 2020(P) Presupuesto - No incluye IEHD

Y, considerando la actual situación económica, con los efectos adicionales de la crisis del coronavirus, este estancamiento podría resultar en una disminución de las recaudaciones.

Ingresos por hidrocarburos

Los ingresos por hidrocarburos provenientes del IDH y las Regalías, inicialmente, registraban una disminución esperada con relación al presupuesto 2019 (como también con relación al ejecutado 2018), de aproximadamente 19%.

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 y 2020 (P) Presupuesto

Para 2020 se presupuestó, inicialmente, un monto de Bs 9.777 millones por IDH y Regalías, considerando un precio del barril de petróleo proyectado de \$us 51,37. Esto significa que se tiene prevista una disminución de los niveles de producción y exportación con relación al presupuesto del año pasado, puesto que el precio del petróleo considerado para 2020 es similar al de la gestión 2019 (de \$us 50,25) pero los ingresos programados son bastante menores.

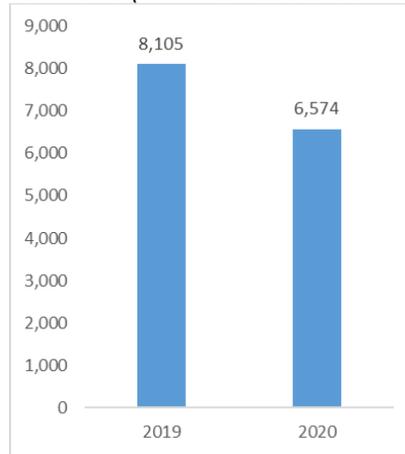
Aproximadamente desde febrero de 2020 se registra una caída abrupta de los precios del petróleo, por lo que, los ingresos para esta gestión (según la evolución de los precios en los siguientes meses) registrarían una disminución bastante significativa y preocupante. Al respecto, la cotización internacional en abril fue histórica al haberse registrado la mayor baja de los últimos años.

La caída de ingresos de los diferentes beneficiarios de estas rentas, que son principalmente gobernaciones, municipios y la Renta Dignidad será bastante drástica. Será fundamental analizar el financiamiento futuro de compromisos asumidos con recursos del gas, como el caso de la Renta Dignidad. Si bien en años anteriores los ingresos por IDH fueron suficientes para pagar este beneficio, actualmente no alcanzarían para cubrir esta renta.

Presupuesto de gobiernos subnacionales

Como efecto de la disminución de los ingresos (en comparación al presupuesto 2019), principalmente de hidrocarburos, de inicio los presupuestos de los gobiernos subnacionales registraban una disminución con relación al año pasado.

Presupuesto de Gobernaciones*
(Incluye GAR)
2019 – 2020 (En millones de bolivianos)

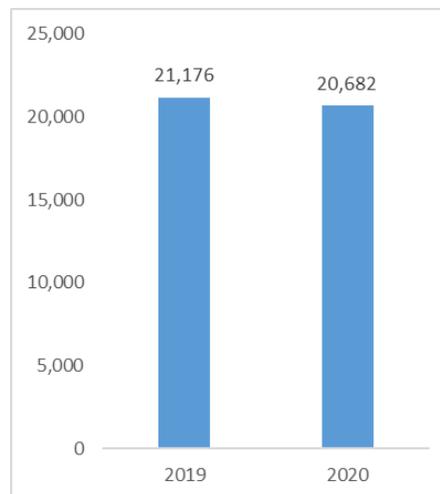


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General del Estado 2019 y 2020

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

Como se observa en el gráfico, las gobernaciones registraban, ya en el presupuesto inicial, una notable disminución (de 19%) con relación al presupuesto de la gestión anterior. El principal factor es la reducción de los ingresos por hidrocarburos, que tiene un peso bastante significativo en el presupuesto departamental, en especial en las regiones productoras.

Presupuesto de Gobiernos Municipales*
(No incluye GAIOC)
2019 – 2020 (En millones de bolivianos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General del Estado 2019 y 2020

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

En el caso de los gobiernos municipales, el presupuesto inicialmente aprobado registraba una disminución de 2%. El efecto en los municipios no es tan considerable

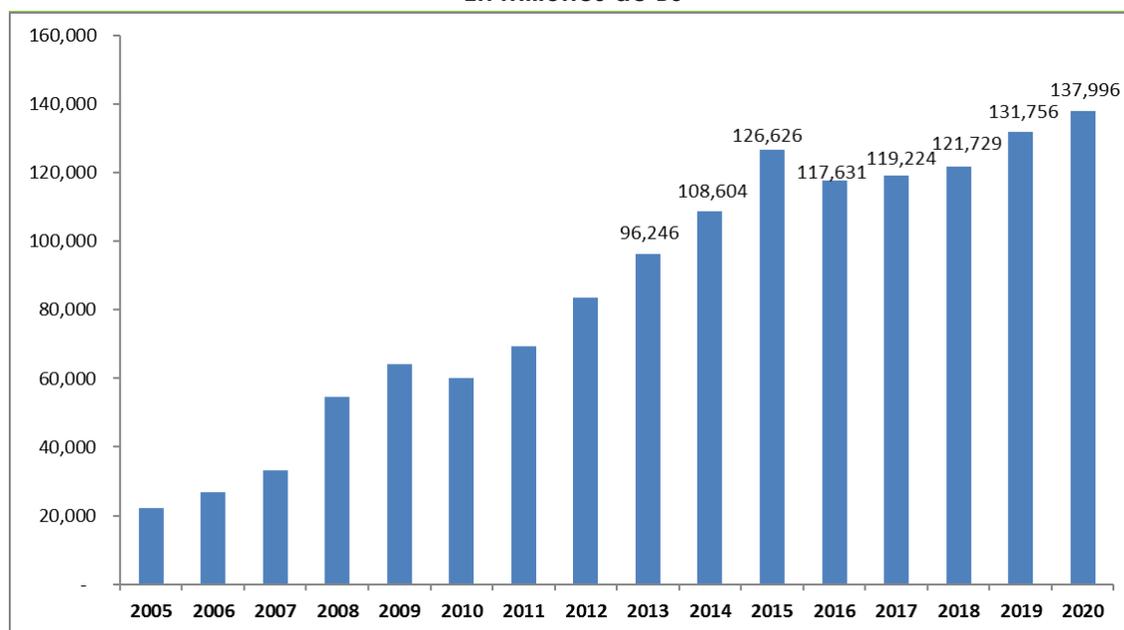
puesto que los municipios son financiados con recursos relativamente más estables, como la coparticipación de impuestos y sus propias recaudaciones.

En ambos casos, los gobiernos subnacionales registrarían una mayor disminución de recursos.

Alto nivel de gastos corrientes

Los gastos corrientes, que tuvieron un significativo crecimiento durante toda la bonanza e incluso después; de acuerdo con el presupuesto aprobado, que, como se señaló anteriormente, refleja la intención de gasto del anterior Gobierno, continuarían en expansión.

Presupuesto consolidado de gastos corrientes 2005 – 2020
En millones de Bs



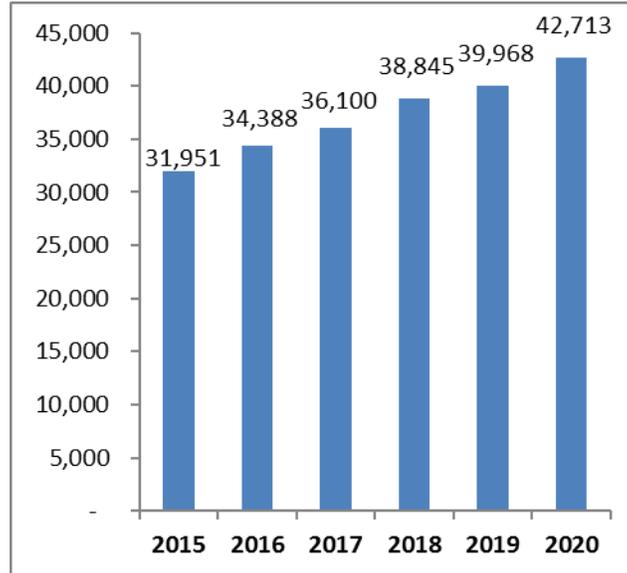
Fuente: Presupuesto General del Estado.

Como se observa en el gráfico, se tiene presupuestado un monto de Bs 137.996 millones como gastos corrientes del Sector Público para el año 2020, mayor en 4,7% con relación a 2019.

Los niveles alcanzados por estos gastos y su persistente crecimiento representan un riesgo latente de insostenibilidad de las finanzas públicas, considerando la verdadera disponibilidad de ingresos públicos, los que nuevamente se reducen.

Por otro lado, dentro de los gastos corrientes, el ítem de sueldos y salarios aumenta nuevamente para el 2020 en casi 7%, de acuerdo con las previsiones iniciales del presupuesto.

Presupuesto de sueldos y salarios 2015 - 2020
En millones de Bs



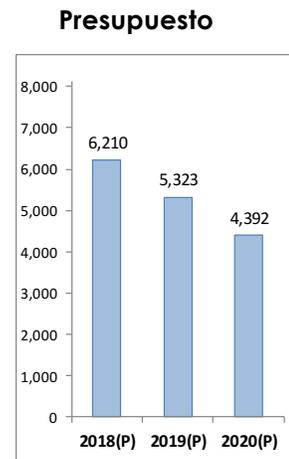
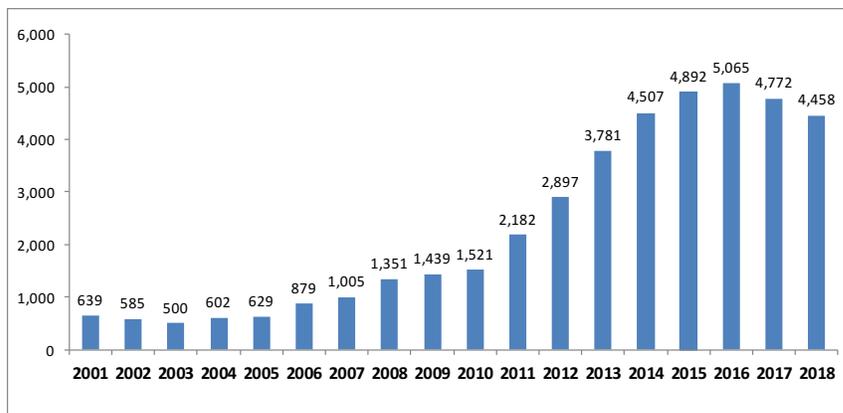
Fuente: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del proyecto de Presupuesto General del Estado 2020.

De igual manera, los niveles alcanzados por el crecimiento de estos gastos representan un riesgo latente de insostenibilidad a futuro, considerando la reducción de los ingresos.

Continúa la disminución de inversión pública

La inversión pública, que registró un crecimiento notable durante todo el periodo de bonanza, pero que va reduciéndose desde el año 2017, nuevamente decrece en 17% para 2020, de acuerdo con datos del Presupuesto,

Inversión Pública 2001 – 2020
En millones de dólares



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
Memoria de la Economía 2018
2019 Presupuesto General del Estado
2020 presentación del proyecto de PGE 2020

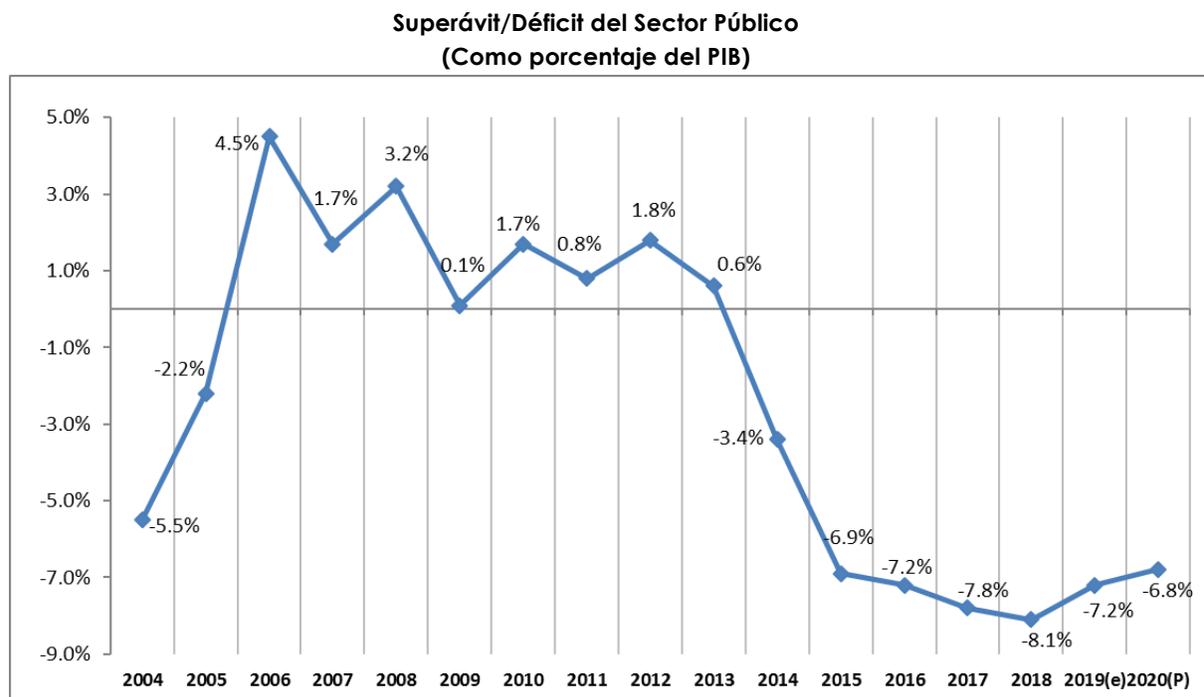
El gráfico presenta la evolución de la ejecución de la inversión hasta 2018, de acuerdo con la disponibilidad actual de datos; y, por separado (puesto que generalmente la ejecución estuvo bastante por debajo del presupuesto aprobado), el presupuesto de inversión de 2018 a 2020, la cual muestra la tendencia actual.

La disminución de los niveles de inversión es resultado de la reducción de ingresos, pero estos datos no consideraban la crisis del coronavirus, por lo que la inversión, en la práctica, sería incluso mucho menor.

Un elemento que llama la atención es que el Presupuesto plantea una disminución de la inversión mientras que los gastos corrientes aumentan, y dentro de los gastos corrientes los sueldos aumentan más. En síntesis, la tendencia e intención a momento de formular el Presupuesto era menos inversión y más salarios.

Déficit y más endeudamiento

Para 2020 se registra nuevamente un déficit (más gastos que ingresos) por séptimo año consecutivo, resultado de un escenario con menores ingresos, pero con un alto nivel de gastos.



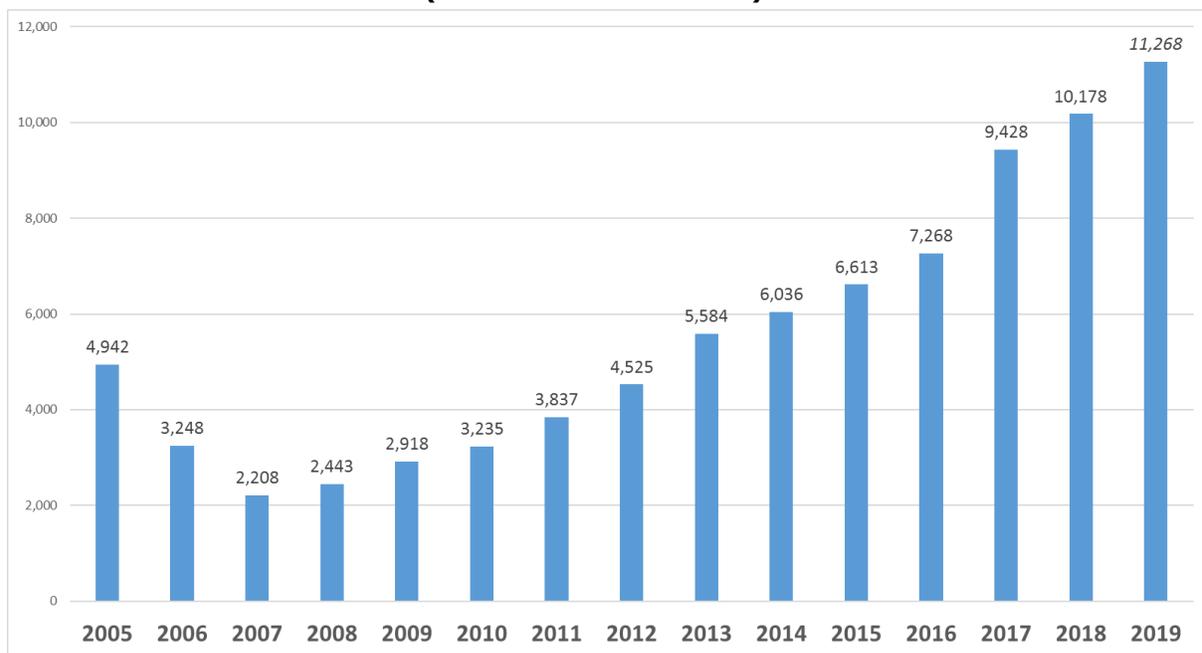
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2019 (e) estimado. 2020 (P) Presupuesto General del Estado

Si bien el documento del PGE 2020 contemplaba un déficit previsto de 6,79% con relación al PIB, éste no considera la crisis actual que reduce ingresos y podría

comprometer mayores gastos, por lo que en la ejecución se podría registrar un déficit mayor, es decir, más profundo.

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

Saldo de la Deuda Pública Externa 2005–2020 (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Memoria de la Economía Boliviana del MEFP y datos del Banco Central de Bolivia.

Como se observa en el gráfico, el saldo de la deuda pública externa ha aumentado constantemente desde el año 2008, y los últimos años los montos adicionales son de gran magnitud. Hasta diciembre de 2019, el saldo de la deuda externa alcanzó a \$us 11.268 millones.

Según el Presupuesto aprobado, para 2020 se tenía inicialmente programado contraer un endeudamiento externo neto adicional de \$us 2.315 millones.

El endeudamiento programado para 2020 incluía, en el texto de la Ley Financial, nuevamente la contratación de deuda a través de títulos valor en mercados de capital externos, conocidos como “bonos soberanos”, para apoyo presupuestario. El monto establecido es de 1.500 millones de dólares; sin embargo, por la situación del país y la crisis internacional del coronavirus es previsible que no se pueda concretar.

El crecimiento constante y acelerado del nivel de endeudamiento no es sostenible en el mediano plazo.

Conclusiones

El Presupuesto 2020 fue elaborado por el anterior Gobierno y refleja su intención de gasto, como continuar con la expansión del gasto corriente; mientras que, con la limitación de ingresos, la inversión sigue cayendo.

Sin considerar la crisis del coronavirus, el Presupuesto 2020 presenta la difícil situación de los últimos años en que los ingresos no alcanzan para cubrir los altos gastos que el Estado ha ido comprometiendo, por lo que plantea, nuevamente, un déficit fiscal cercano a 7% y un mayor endeudamiento.

El contexto ha cambiado notablemente con la caída de los precios de los hidrocarburos y la crisis del coronavirus.

Así, a la ya difícil situación, se sumaría una caída de los ingresos por la exportación de gas natural y una disminución de las recaudaciones de impuestos.

En el caso de los gastos, se podrían tener efectos en diferentes direcciones. Por un lado, la situación conlleva principalmente a que la inversión se detenga y/o reduzca; y, por otro lado, se tendrían mayores obligaciones de gasto para combatir la misma crisis del coronavirus, tanto desde el punto de vista de la atención del sector salud, como del apoyo a las economías de las familias y empresas.

Es muy probable que como resultado se tenga un déficit fiscal aún mayor, con lo que, el deterioro de las finanzas públicas, que ya presentaba un riesgo de insostenibilidad, ahora se agrave más.

Lamentablemente, se está llegando a una situación límite, resultado de decisiones del anterior Gobierno que durante y después del periodo de bonanza ha llevado las finanzas públicas a un constante deterioro, y ahora se suma esta crisis adicional.

Aún no se conoce toda la magnitud y qué tan prolongados serán los efectos de la crisis del coronavirus y de la anunciada recesión económica mundial; sin embargo, si antes era urgente abordar ajustes o reformas para darle sostenibilidad a las finanzas públicas, ahora, y en adelante, se tiene un problema mayor.

FUNDACIÓN JUBILEO

Abril de 2020