



PRESUPUESTO AL FINAL DE LA BONANZA Y LA NECESIDAD DEL PACTO FISCAL

Análisis del Presupuesto General del Estado 2015

Reporte de coyuntura N° 25

Abril de 2015

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

Documento de Análisis

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2015

RESUMEN

- Al parecer, la época de superávit fiscal ha finalizado. El 2014 se habría registrado un déficit fiscal de alrededor del 3% del PIB y para el 2015 se tiene programado inicialmente un déficit de 3,6% cuya proyección incluso sería mayor (4,1%).
- El Presupuesto General 2015 fue elaborado con un precio del petróleo bastante mayor al precio actualmente observado, por lo que –en la ejecución– los diferentes niveles de gobierno (Central, departamentales y municipales) recibirán menos ingresos, tanto por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos como por las regalías.
- Los ingresos por impuestos también han demostrado una relación e incluso dependencia de la situación del sector hidrocarburos en el pasado, por tanto, es posible que estos ingresos también sean menores.
- En los datos del presupuesto se observa la marcada centralización de la recaudación de impuestos, que contradice con el diseño de Estado con autonomías.
- Se presenta una gran inequidad en la distribución de los recursos a nivel de gobernaciones. Hay una diferencia de más de 30 veces entre el presupuesto por habitante que recibe una región y otra.
- Se tiene programado un incremento bastante significativo de la inversión pública que llegaría a niveles record de 6.179 millones de dólares; sin embargo, se debe considerar los ingresos que realmente se recibirán en esta gestión, así como las capacidades para ejecutar estos montos.
- Los gastos corrientes en sueldos y salarios del Sector Público siguen aumentando. En esta gestión aumentan en 14% en relación al año pasado; aspecto preocupante en un contexto en que los ingresos tienden a reducirse.

Es fundamental abordar las reformas pendientes en el marco del Pacto Fiscal, para darle mayor sostenibilidad a las finanzas públicas, generando mayores ingresos para el Estado, como también para construir una economía más sostenible a través de una mejor inversión de los recursos en un desarrollo productivo y diversificado.

PROYECCIONES MACROECONÓMICAS 2015		<i>Comparativo gestión 2014</i>
PRESUPUESTO CONSOLIDADO:	Bs 221.181 millones	Bs 195.410 millones
CRECIMIENTO DEL PIB:	Inicialmente 5,9% Reajustado 5%	5,70% (presupuesto)
PRODUCTO INTERNO BRUTO:	Bs 248.304 millones \$us 36.196 millones	Bs 213.227 millones \$us 31.083 millones <i>presupuesto</i>
DÉFICIT:	Inicialmente Bs 8.926 millones (3,6% del PIB) Reajustado (4,1%)	Bs 6.755 millones (3,2% del PIB) <i>presupuesto</i>
INFLACIÓN PROYECTADA:	Inicialmente 5% Reajustado 5,5%	5,50% (presupuesto) 5,19% (ejecutado)
PRECIO DEL BARRIL DE PETRÓLEO:	\$us 80,36	\$us 74,6 presupuesto

Crecimiento del presupuesto en los últimos años

Nuevamente, el presupuesto presenta un notable crecimiento para esta gestión. De un monto consolidado de Bs 195.410 millones en 2014 sube a Bs 221.181 millones en 2015, que significa un incremento de 13%. Los gastos públicos y el Sector Público se han ampliado significativa y constantemente durante la última década.

El cuadro siguiente muestra el crecimiento de algunos ítems representativos del presupuesto público, como los principales ingresos del Sector Público (impuestos y regalías) y el presupuesto de los tres niveles de Gobierno.

Datos representativos sobre el crecimiento del presupuesto entre 2011 y 2015

En bolivianos

	2011	2015	% crec.
Principales Ingresos del Sector Público:			
Ingresos por Impuestos (sin IDH)	27,264,349,626	48,634,746,707	78%
IDH	7,039,617,498	12,976,930,171	84%
Regalías (Hidrocarburos y Mineras)	4,804,757,818	8,129,752,146	69%
Presupuesto de los tres niveles de Gobierno:			
Órgano Ejecutivo del Nivel Central (sin Min. Gobierno ni Defensa)	3,918,190,414	12,407,567,078	217%
Gobernaciones	6,588,884,663	11,663,910,268	77%
Gobiernos Municipales	13,586,774,691	24,084,014,132	77%

El Órgano Ejecutivo del Nivel Central corresponde básicamente a los ministerios y la Vicepresidencia, no se incluyen los gastos inscritos en el Tesoro General de la Nación, ni los Ministerios de Gobierno y de Defensa, puesto que éstos incluyen a la Policía y a las Fuerzas Armadas, respectivamente. Estos datos no incluyen gastos nacionales, como ser el pago de maestros, médicos, pensiones, bonos o servicio de la deuda.

En el presupuesto de gobernaciones 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 (incluyendo recursos HIPC).

En el presupuesto de gobiernos municipales no se han descontado los aportes para la Renta Dignidad ni el Fondo de Educación Cívica.

Como se observa en el cuadro, de 2011 a 2015 se ha presentado un incremento de los ingresos (presupuestados) de alrededor de 70 y 80%, aproximadamente. En el caso de los gastos, éstos se han incrementado en 77% en los gobiernos subnacionales y en 217% en el Órgano Ejecutivo del Nivel Central.

Los gobiernos subnacionales habrían incrementado en porcentajes similares al crecimiento general de los ingresos. En cambio, el nivel central habría triplicado sus gastos en este periodo, lo que significa un crecimiento mucho mayor que el incremento de los ingresos.

Ingresos por hidrocarburos

Cae el precio del petróleo, los ingresos serán menores

Por varios años, el precio del barril de petróleo –considerado para la elaboración del Presupuesto General (que es referente para el cálculo de la regalía e IDH)– estuvo bastante menor al precio realmente obtenido, por lo que los ingresos proyectados eran subestimados y en el transcurso de la gestión los diferentes niveles de gobierno recibían mayores recursos que los inicialmente programados.

Al contrario, al momento de elaboración del Presupuesto General 2015 se consideró un precio proyectado de 80 dólares por barril, incluso mayor al considerado en años anteriores; sin embargo, el precio efectivamente observado ha venido disminuyendo significativamente desde agosto de 2014 y en la actualidad es mucho menor.

El precio observado el primer trimestre de 2015 fue de alrededor de 48 dólares por barril de petróleo¹, cotización que ha ido mejorando en la segunda quincena de abril encontrándose por encima de 55 dólares el barril. En todo caso, en lo transcurrido de la gestión 2015, el precio observado sería inferior al programado en el presupuesto en aproximadamente 35%.

Si se compara, no con el precio de 80 dólares del presupuesto, sino con el precio de los últimos cuatro años, que estuvo alrededor de 90 dólares en promedio, la reducción en relación con ese periodo es mayor².

Sin embargo, hay otros factores que se deben tomar en cuenta, para tener una idea del efecto de la caída en precios sobre los ingresos provenientes del IDH y regalías. Por un lado, la liquidación de regalías e IDH se realiza considerando un rezago de 3 meses; adicionalmente, la fórmula de cálculo para el precio de exportación de gas natural a Brasil y Argentina pondera el precio vigente en el último trimestre y el promedio vigente en el trimestre anterior, lo que difiere el efecto del precio en la caída del ingreso; y por otro lado, como se verá a continuación, el presupuesto, además, considera un incremento en la producción. Estos factores podrían amortiguar y disminuir el efecto de la caída de los precios.

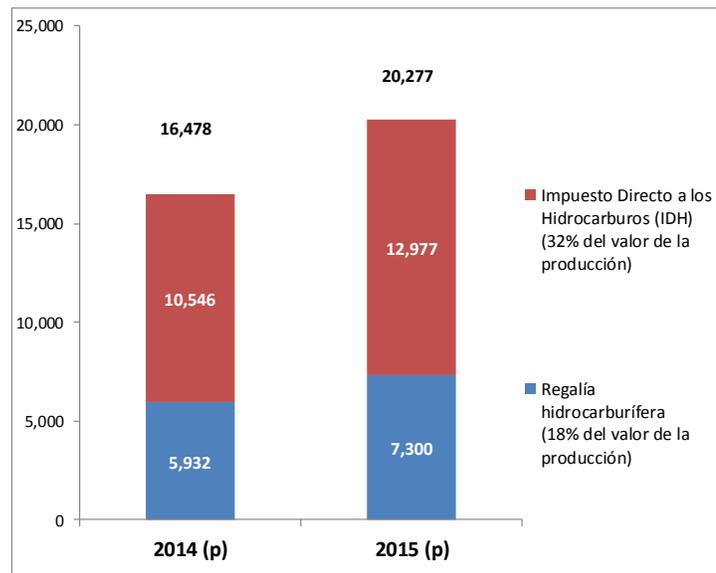
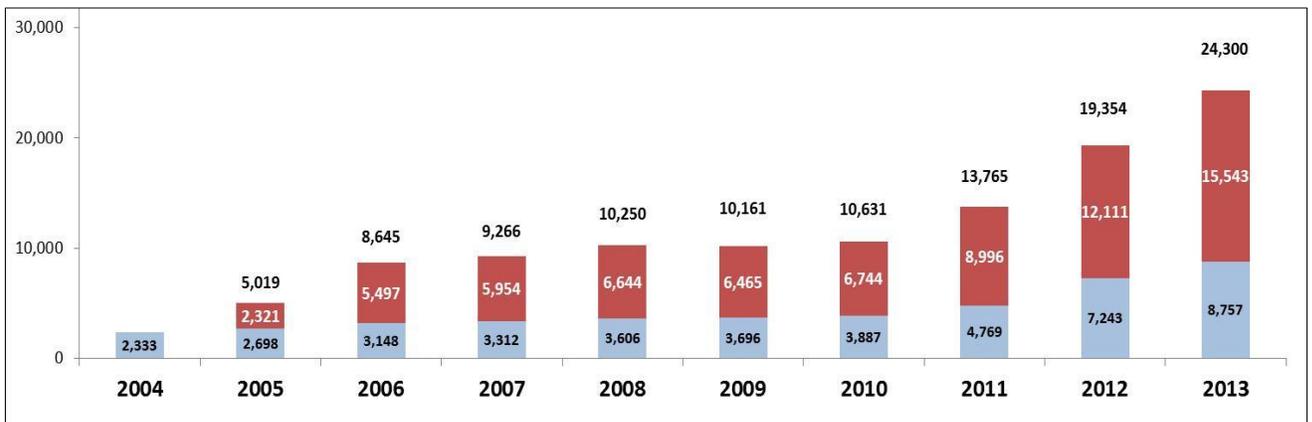
¹ El dato corresponde al precio WTI. El BRENT (que es otra cotización internacional) ha registrado un precio mayor de 54 dólares por barril el primer trimestre y la segunda quincena de abril superó los 60 dólares. Es importante considerar que ambas variables inciden en el precio del gas natural que Bolivia exporta a Brasil y Argentina.

² En el año 2009 el precio promedio fue de 62 dólares, muy similar al actual.

Renta por Hidrocarburos (En millones de bolivianos)

	Ejecución de Ingresos										Presupuesto	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	2015 (p)
Regalía hidrocarburífera (18% del valor de la producción)	2,333	2,698	3,148	3,312	3,606	3,696	3,887	4,769	7,243	8,757	5,932	7,300
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) (32% del valor de la producción)		2,321	5,497	5,954	6,644	6,465	6,744	8,996	12,111	15,543	10,546	12,977
TOTAL (50% del valor de la producción)	2,333	5,019	8,645	9,266	10,250	10,161	10,631	13,765	19,354	24,300	16,478	20,277

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de:
2004 - 2013 Memoria de la Economía Boliviana MEFP
2014 y 2015 Presupuesto General del Estado



Precio del barril de petróleo WTI en dólares:

74.6

80.4

El precio del barril de petróleo que se ha considerado para el cálculo de los ingresos por hidrocarburos en el Presupuesto General 2015 es de \$us 80,4 por barril; 8% mayor al precio considerado en el presupuesto 2014 que era de \$us 74,6 por barril. Y la renta de hidrocarburos, tanto por la regalía como por IDH es 23% mayor. Por lo tanto, siendo que el incremento de la renta proyectada es mayor al precio proyectado inicialmente, se puede inferir que el presupuesto 2015 considera un incremento de la producción/venta de este recurso.

La suma de los diferentes factores resultan en que el crecimiento de los ingresos por hidrocarburos se habría detenido y al menos para la gestión 2015 registrarían una disminución. En adelante habrá que ver la evolución del precio internacional y los volúmenes de producción y venta.

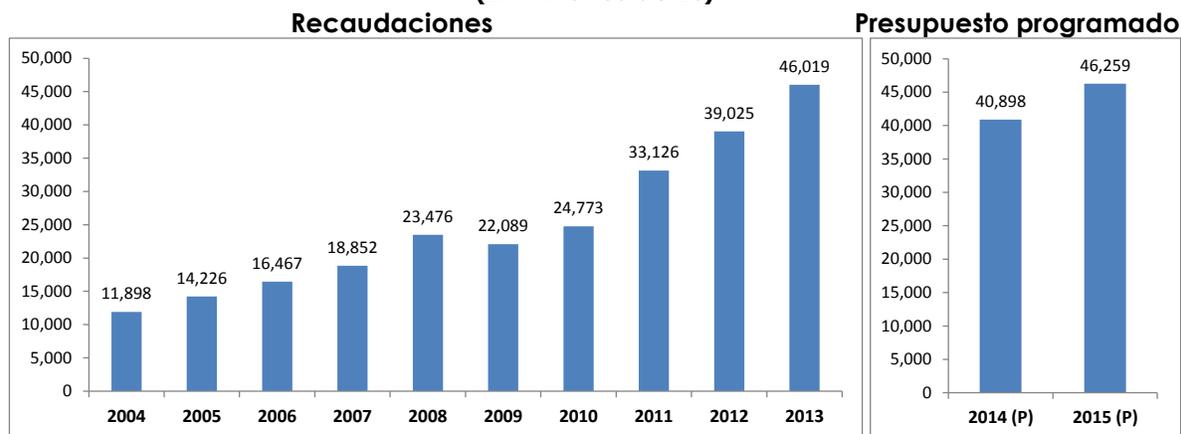
Para las Finanzas Públicas, si bien en 2015 los efectos podrían ser graduales y moderados, esta situación puede ser un tema de bastante preocupación a futuro, puesto que los diferentes niveles de gobierno han ido comprometiendo una diversidad de gastos con recursos de la renta extractiva, que podrían quedar sin financiamiento suficiente y/o además tendrían que reducirse los niveles de inversión del Estado.

Por ejemplo, las recaudaciones del IDH han estado por encima de los recursos necesarios para financiar la renta dignidad en los últimos años, por lo que se tendría un superávit; sin embargo, con los precios actuales, este 30% del IDH que se asigna anualmente a la Renta Dignidad en el mediano o largo plazo no sería suficiente para pagar este beneficio³.

Ingresos por Impuestos:

Al igual que los últimos años, los ingresos tributarios presentan un incremento en relación al presupuesto de la gestión anterior.

Ingresos por impuestos que recauda el Nivel Central (no incluye IDH)
(En millones de Bs)



FUENTE: 2004-2013: Memoria de la Economía Boliviana. Incluye Aduana

FUENTE: Presupuesto General

³ Además de 30% de los recursos IDH, la renta dignidad se financia, según la ley de su creación, con los dividendos de las empresas anteriormente capitalizadas, además que deberían haberse acumulado saldos en gestiones anteriores del IDH.

Como se observa en el gráfico, los ingresos por impuestos han crecido constantemente los últimos 10 años, con excepción del 2009, cuando se registró una disminución, que es justamente el año que también se tuvo una disminución de la renta por hidrocarburos, como efecto de la caída de los precios internacionales durante el segundo semestre de 2008.

Esto nos muestra que la recaudación de impuestos nacionales (al margen del IDH y las regalías) también depende, en cierta medida, del desempeño del sector de hidrocarburos, de los otros impuestos que aporta y en general del movimiento que impulsan los sectores extractivos a la economía en general, y por tanto a las recaudaciones.

En este sentido, si bien en datos del presupuesto se tenía que entre el 2014 y el 2015 los ingresos tributarios se incrementarían en 13%, es altamente probable que este incremento sea mucho menor o incluso es posible que se registre también una disminución.

Por otro lado, si bien, desde esta gestión, por primera vez se observa en el presupuesto un impuesto departamental, "Impuesto a la Sucesión Hereditaria y Donación de Bienes Inmuebles y Muebles sujetos a Registro Público", éste contempla montos mínimos y solamente figura en dos gobernaciones.

Como se muestra en el siguiente gráfico, la recaudación de impuestos está casi totalmente centralizada.

**Ingresos por Impuestos (Sin IDH) – Total Sector Público
Presupuesto 2015
(En millones de Bs)**

	TOTAL	%
Nivel Central	46,259	95%
Gobiernos departamentales	14	0%
Gobiernos Municipales	2,362	5%
TOTAL SECTOR PÚBLICO	48,635	100%

FUENTE: Elaboración propia, con base en datos del PGE 2015

De acuerdo con datos del Presupuesto General del Estado, los ingresos por impuestos (sin considerar el IDH) para la gestión 2015 alcanzarían a Bs 48.635 millones. De este total, 95% es recaudado por el nivel central (a través del Servicio de Impuestos y la Aduana), y solamente 5% es recaudado por los gobiernos subnacionales, que corresponde a los impuestos municipales a la propiedad y transferencia de bienes inmuebles y vehículos. Los impuestos que recaudarían las gobernaciones representan prácticamente 0%.

La Ley de Clasificación y Creación de impuestos no deja, en la práctica, espacio para que los gobiernos subnacionales puedan generar mayores recursos, o que se descentralicen algunos impuestos.

Este es uno de los temas pendientes para el pacto fiscal, puesto que la Constitución Política de Estado y la Ley Marco de Autonomías definen que la autonomía de los gobiernos subnacionales implica ejercer las facultades para generar y ampliar los recursos económicos y financieros.

Distribución de recursos

Si bien la recaudación de impuestos es casi completamente centralizada, una parte de éstos (más las regalías) son transferidos a los gobiernos subnacionales, en el marco del sistema de coparticipación.

El siguiente cuadro presenta los ingresos por impuestos y regalías, y su distribución con base en datos del Presupuesto General del Estado 2015. A la izquierda, en filas, se tienen los diferentes impuestos y regalías; y a la derecha, en columnas, los diferentes niveles de gobierno y beneficiarios de la distribución de los recursos.

Distribución de Impuestos y Regalías 2015 (En millones de bolivianos)

CONCEPTO	TOTAL	NIVEL CENTRAL	GOBERNACIONES	MUNICIPIOS	UNIVERSIDADES	RENTA DIGNIDAD	FONDO INDIGENA
IMPUESTOS	48.635	35.586	532	9.760	2.758	0	0
En porcentaje	100%	73%	1%	20%	6%		
IMPUESTOS NACIONALES	46.259	35.586	532	7.384	2.758		
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados IEHD	1.784	1.341	354,38		88,60		
Impuesto a las Utilidades de las Empresas IUE	6.735						
Impuesto a las Transacciones IT	3.742						
Impuesto al Valor Agregado IVA	18.898						
Régimen Complementario al IVA	360						
Impuesto a los Consumos Específicos ICE	2.214						
Impuesto a Viajes al Exterior	80						
Transmisión Gratuita de Bienes	30						
Gravamen Aduanero Consolidado	2.382						
Regímenes Especiales							
Régimen Agropecuario Unificado	22						
Régimen Tributario Simplificado	18						
Régimen Tributario Integrado	0,1						
Impuesto a la Participación en Juegos y Otros	1.757						
Impuesto a las Transacciones Financieras - ITF	380	380					
Recaudaciones de Impuestos en Certificados de Crédito Fiscal (del IUE, IVA, IEHD y otros)	7.856	7.856					
Ajuste (Transferencias)							
Fondo de Compensación Departamental		-177	177				
Recursos HIPC II - Diálogo 2000		-291		291			
Subvención Universidades		-770			770		
IMPUESTOS DEPARTAMENTALES (Sucesión hereditaria y donación de bienes)	14			14			
IMPUESTOS MUNICIPALES (Inmuebles, vehículos, su transferencia, otros)	2.362			2.362			
RENTA EXTRACTIVA: IDH Y REGALÍAS	21.098	4.914	6.835	4.670	898	3.327	453
En porcentaje	100%	23%	32%	22%	4%	16%	2%
IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS (IDH)	12.977	2.481	1.289	4.528	898	3.327	453
REGALÍA HIDROCARBURÍFERA	7.300	2.433	4.866				
REGALÍA MINERA	822		679	143			
TOTAL GENERAL	69.733	40.500	7.367	14.430	3.656	3.327	453
En porcentaje	100%	58%	11%	21%	5%	5%	1%

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General del Estado 2015 y leyes que determinan la distribución de los recursos públicos.

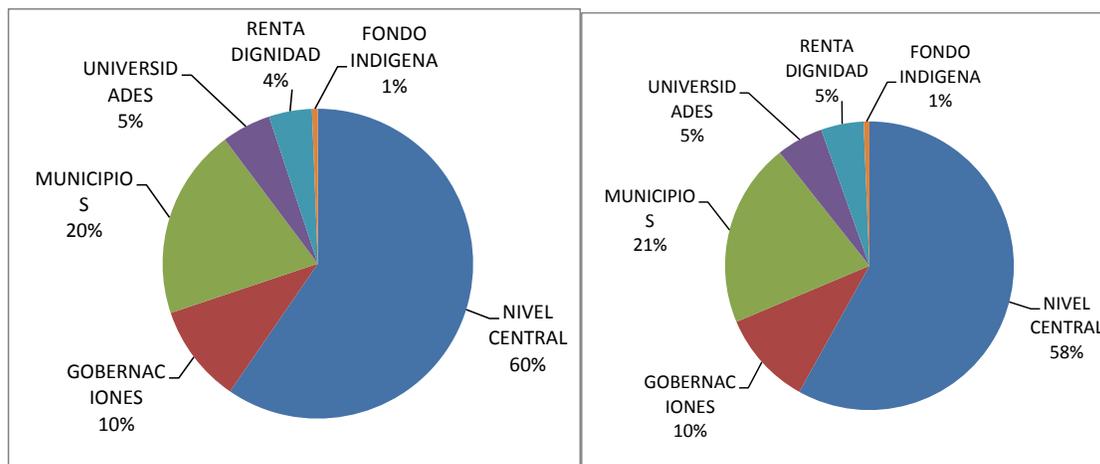
- En este cuadro se muestra la distribución por coparticipación de recursos o transferencias sistemáticas para los diferentes niveles de gobierno, y se incluye la subvención a universidades. Además de éstas, existen otras transferencias que reciben y otorgan, tanto el nivel central como los gobiernos subnacionales, que responden a conceptos específicos o que no son sistemáticas.
- Asimismo, en este cuadro no se muestran otras fuentes de financiamiento, como ser recursos propios, donaciones, créditos y otros.
- Se muestran los recursos de 5% del IEHD que las gobernaciones devuelven al TGN para universidades, y se lo muestra de manera separada como coparticipación, por lo que ese mismo monto se ha restado de la subvención a universidades.
- En el Presupuesto no se identifica una transferencia por coparticipación del impuesto a los juegos, por lo que no se muestra en el cuadro.
- Los certificados de crédito fiscal son títulos valor emitidos por el nivel central para efectuar determinados pagos; luego, éstos son usados por las empresas que los poseen para el pago de diferentes impuestos, razón por la cual algunas recaudaciones son recibidas en valores o papeles, en consecuencia, se reciben menos ingresos en efectivo por impuestos. Éstos no coparticipan.
- Se incluyen impuestos municipales para tener el panorama total, a pesar que éstos no son distribuidos, sino recaudados directamente los municipios.
- La distribución del IDH fue elaborada con base en los datos del presupuesto y las leyes y decretos que establecen su distribución. En los recursos que le corresponden al nivel central se incluyen las transferencias que recibe el Ministerio de Culturas por concepto del Fondo de Educación Cívica.
- Los ajustes por transferencias HIPC corresponden solamente los transferidos a gobiernos municipales.

Una vez recaudados y distribuidos los recursos, como se observa en el cuadro, en lo referente a los impuestos, se tiene que la mayoría de éstos (73%) son asignados al nivel central, los gobiernos municipales reciben 20%, universidades 6%, y las gobernaciones solamente 1%.

Con relación a la Renta Extractiva (IDH y regalías), una tercera parte, el 32%, corresponde a gobernaciones, 23% al nivel central, 22% a gobiernos municipales, 16% a Renta Dignidad, 4% a universidades y 2% al Fondo Indígena.

Se debe tomar en cuenta que la mayoría de los recursos provenientes de la renta extractiva son asignados a gobiernos subnacionales, mientras que la mayor parte de los impuestos al nivel central. Entonces, con un precio más alto del petróleo los gobiernos subnacionales aumentan sus ingresos en proporción al total, mientras que el nivel central disminuye, como se ve en el presupuesto 2015 comparado con el 2014.

Distribución de impuestos y regalías (en porcentajes)
Presupuesto 2014 **Presupuesto 2015**



Del total general, tanto impuestos como regalías, para el 2015, más de la mitad (58%) son administrados por el nivel central, 21% por gobiernos municipales, entre 10% y 11% por gobiernos departamentales, 5% por universidades, 5% se destina a la Renta Dignidad y 1% al Fondo Indígena, como resume en los siguientes gráficos.

No obstante, considerando que los precios del petróleo han caído y están por debajo del presupuesto programado, en la práctica, se tendría que los niveles subnacionales recibirían un porcentaje un poco menor y el nivel central un porcentaje un poco mayor a lo programado.

En síntesis, los gobiernos subnacionales serían más vulnerables a la disminución de los ingresos por la renta de sectores extractivos como hidrocarburos, porque dependen más de éstos que de los impuestos.

Si bien los datos presentados de la actual distribución de los recursos públicos son un elemento base para el análisis a momento de discutir una nueva distribución, existen otros

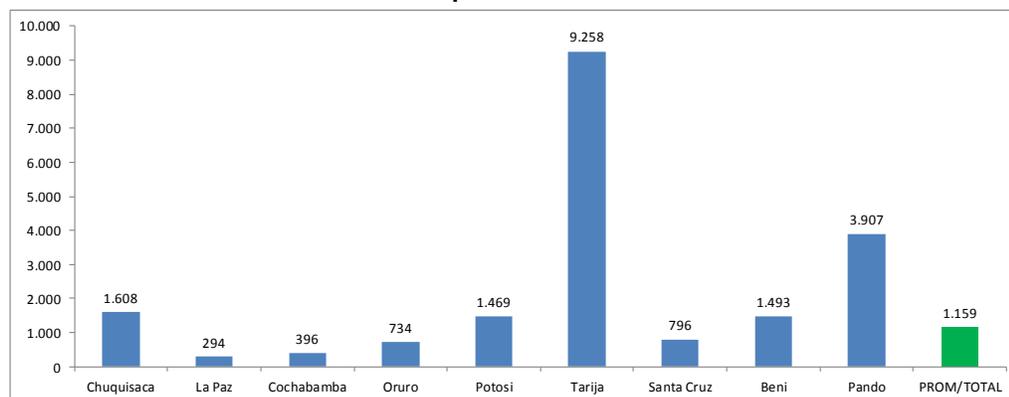
elementos fundamentales que deben ser considerados, como ser la necesidad de un costeo de competencias (cálculo del costo) de los diferentes niveles de gobierno

Además de estos ingresos, las diferentes instituciones públicas cuentan con otros recursos, como ser tasas, venta de bienes y servicios, contribuciones a la seguridad social, ingresos de operación, donaciones, crédito, etc., dependiendo de las atribuciones de cada entidad, su naturaleza o asignaciones específicas que realiza el nivel central para el cumplimiento de fines determinados.

Distribución inequitativa entre las gobernaciones

La distribución de los recursos entre los gobiernos subnacionales de las diferentes regiones (distribución horizontal) obedece principalmente a la aplicación de los diferentes criterios de distribución, como ser el lugar de extracción del recurso (para la regalía de hidrocarburos y minerales), factor poblacional, división en partes iguales (entre nueve) y otros elementos.

Presupuesto 2015 de Gobiernos Departamentales*
En bolivianos – por habitante



Presupuesto de Gobiernos Departamentales	934.896.355	798.546.573	698.561.365	363.069.452	1.216.650.807	4.476.291.271	2.114.599.100	629.850.463	431.444.882	11.663.910.268
Población (censo 2012)	581.347	2.719.344	1.762.761	494.587	828.093	483.518	2.657.762	422.008	110.436	10.059.856
Presupuesto per capita de Gobiernos Departamentales	1.608	294	396	734	1.469	9.258	796	1.493	3.907	1.159

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General del Estado 2015

* 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 (incluyendo recursos HIPC).

Como se observa en el gráfico, se presenta una marcada inequidad en la distribución del presupuesto por habitante. Existe una diferencia de más de 30 veces entre el presupuesto por habitante que recibe una gobernación y otra, situación que contradice los principios y valores de la Constitución y que genera diferencias en las oportunidades de desarrollo.

Este es un tema pendiente para el debate en el pacto fiscal, que puede ser tratado a través de un análisis de los criterios de distribución, mecanismos de compensación, como también vía la generación de impuestos u otros ingresos por parte de los gobiernos subnacionales.

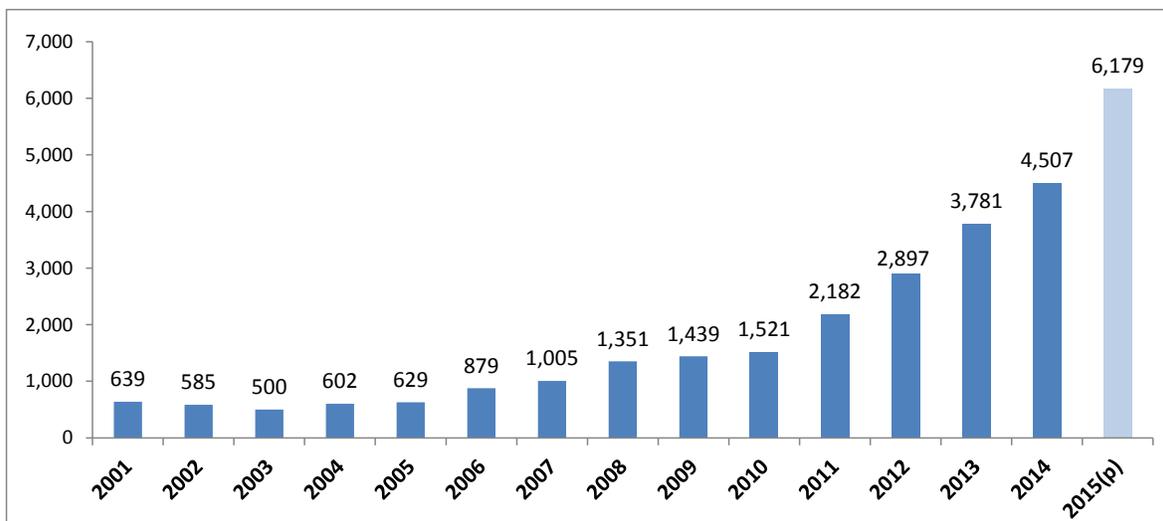
Inversión pública

Nuevamente esta gestión se tiene inscrito en el presupuesto un nivel de inversión pública récord de 6.179 millones de dólares, que significaría un crecimiento bastante significativo de 37% en relación a la gestión 2014.

Se deberá observar en la gestión, por un lado, si se tiene la capacidad de ejecución para alcanzar este nivel de inversión y si se tendrán los recursos suficientes, dado que los ingresos están bajando.

Este gran incremento estaría explicado básicamente por una mayor inversión de las instituciones descentralizadas (principalmente la Administradora Boliviana de Carreteras), del nivel central y de las empresas públicas (principalmente YPFB).

Evolución de la Inversión Pública 2001 – 2015
En millones de dólares

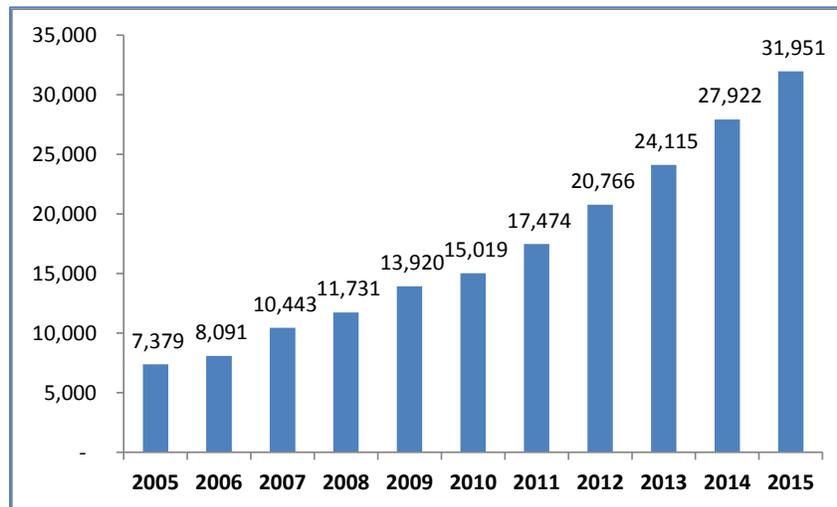


FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El dato de la gestión 2013 proviene de la revista Economía Plural
2001-2014 Ejecución de la inversión
2015 Datos programados en el presupuesto

Del total de la inversión pública programada para 2015, 28% corresponde a las empresas públicas del Estado, especialmente YPFB, las instituciones descentralizadas 24% (básicamente ABC-carreteras), los municipios realizan el 17% de la inversión, la Administración Central 15%, las gobernaciones 12%, y otros.

Llama la atención que el nivel central esté asignando mayores recursos para inversión, incluso que las gobernaciones, siendo que las principales atribuciones del nivel central son relacionadas a gastos corrientes, mientras que de gobernaciones y municipios son de inversión.

Presupuesto de sueldos y salarios 2005 - 2015 En millones de Bs



FUENTE: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del proyecto de Presupuesto General del Estado 2015.

Si bien una parte importante son los sueldos de los sectores de Educación, Salud, Fuerzas Armadas y Policía también se ha registrado el crecimiento correspondiente a los funcionarios y sueldos de los diferentes niveles de gobierno.

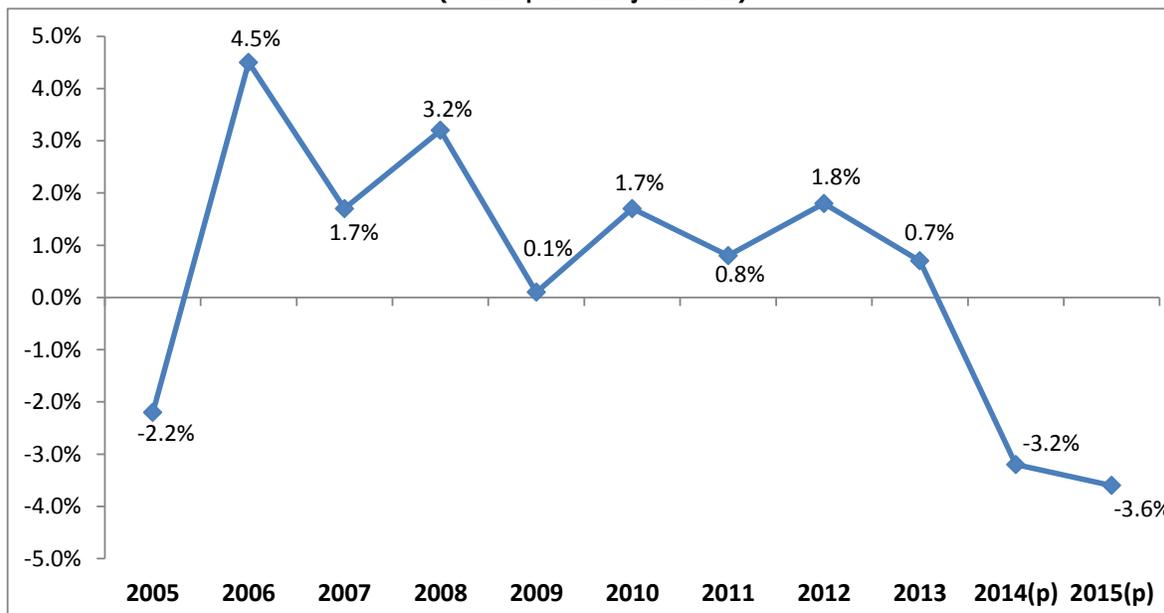
Siendo que los gastos corrientes en sueldos y salarios tienden a ser inflexibles a la baja (es decir que, una vez que se otorgan difícilmente se los puede reducir o quitar, convirtiéndose en obligaciones recurrentes), esta situación representa un riesgo latente de insostenibilidad a futuro, considerando la reducción de los ingresos.

Balance fiscal: Retorno al déficit

El balance fiscal (déficit o superávit) –que es el resultado del total de ingresos menos el total de gastos- es uno de los principales indicadores de la situación de las finanzas públicas.

Si bien los últimos años los datos proyectados en el presupuesto han sido bastante diferentes a lo realmente ejecutado (mientras que en el presupuesto se preveía déficit, posteriormente en la ejecución se observó superávit); al parecer después de ocho años de resultado superavitario (gracias al buen momento de los ingresos de sectores extractivos como hidrocarburos, con buenos precios internacionales) el Sector Público habría retornado a una nueva etapa deficitaria, no solamente en los datos del presupuesto sino en la ejecución.

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



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (p): presupuesto

El amplio superávit de la gestión 2006 de 4,5% en relación al PIB se redujo hasta un nivel de 0,7%, en 2013.

Para la gestión 2014 se tenía presupuestado un déficit de 3,2% del PIB, que en la ejecución habría caído efectivamente hasta niveles de alrededor de 3%⁴.

Si bien ya se observaba la tendencia hacia un retorno a la etapa deficitaria, uno de los elementos que aceleró esta situación ha sido la rápida ejecución de recursos del Sector Público, en especial de los gobiernos subnacionales, registrada a finales de la gestión 2014, como se puede constatar en la reducción de los saldos en cuentas bancarias del sector público en esos meses.

Considerando la reducción de los ingresos como efecto del precio del petróleo, las proyecciones del déficit fiscal habrían aumentado de 3,6% –inicialmente previstas en el presupuesto 2015– a una proyección aún mayor de 4,1%⁵ (según autoridades del Ministerio de Economía), por lo que se puede aseverar que, claramente, la situación fiscal ya no es la misma de años anteriores.

A lo largo de los últimos años, los gastos se habrían incrementado más que los ingresos y ahora incluso los ingresos estarían disminuyendo por lo que es fundamental, por un lado, contener el crecimiento de los gastos y, por otro lado, realizar esfuerzos por generar otros ingresos más sostenibles, como ser vía impuestos.

⁴ Cálculo con base en la presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en la Universidad de Chicago.

⁵ Fuente: Página Siete, del 12 de marzo de 2015

Conclusiones y perspectivas

El Presupuesto 2015 presenta a un Sector Público que plantea nuevamente un aumento de su nivel de gasto, tanto de los Gastos Corrientes en sueldos y otros, como de la Inversión.

En general, el crecimiento del gasto de los últimos años habría sido mayor al crecimiento de los ingresos (especialmente en el nivel central), y cada vez el resultado fiscal tuvo una tendencia a acercarse nuevamente al déficit. En la gestión 2014, el Sector Público habría registrado un déficit fiscal, previo a la caída de los ingresos por precios, y después de ocho años de superávit. Al respecto, es fundamental contener el crecimiento de los gastos corrientes.

Si bien, el Presupuesto 2015 consideraba inicialmente un crecimiento de los ingresos del Sector Público, tanto por vía de la renta extractiva (IDH y Regalías) como de los impuestos, este presupuesto fue elaborado considerando un precio del barril de petróleo bastante mayor al que actualmente se observa. Es así que, en realidad, los ingresos del sector público no crecerán como se tenía previsto inicialmente, e incluso algunos ingresos disminuirán.

El Presupuesto 2015 contempla un déficit fiscal inicialmente de 3,6% del PIB que, por información del Ministerio de Economía, sería incluso mayor debido a la caída de precios de los hidrocarburos.

Actualmente, los diferentes niveles de gobierno aún cuentan con millonarios recursos en cuentas bancarias sin ejecutar, además que la disminución de los ingresos del gas es gradual por los mecanismos de la liquidación de la renta por hidrocarburos, por lo que los efectos en el corto plazo posiblemente sean moderados; sin embargo, a futuro y en el mediano plazo, la situación podría ser preocupante.

Siendo que la mayor parte de la renta extractiva por IDH y regalías la reciben los niveles subnacionales, éstos son más vulnerables a la caída de los precios; no obstante, puesto que su principal atribución es la inversión pública, a futuro podrán regular la disminución de ingresos a través de ajustes en sus niveles de inversión. En cambio el nivel central, si bien es financiado en mayor medida con ingresos por impuestos, éste afronta los principales gastos corrientes del Estado, los cuales tienden a crecer y son inflexibles a reducirse, por lo que a futuro podría tener graves problemas para financiar su presupuesto.

Por otro lado, si bien, para el presupuesto 2015 finalmente se observa un ligero incremento de la inversión pública en sectores productivos como Agropecuario, Industria y Turismo, en general se puede señalar que, lamentablemente, esta última década que se han recibido grandes ingresos por la venta de recursos como los hidrocarburos, no se habrían aprovechado para impulsar un cambio del patrón de desarrollo, y establecer una economía más productiva.

Al parecer, el ciclo favorable de las materias primas podría haber llegado a su fin en nuestro país, al igual que en la región, y si bien los efectos serán inicialmente moderados y

graduales, éstos tendrán el primer impacto en los datos de las finanzas públicas antes que en el sentir de la economía.

Ante este panorama no tan favorable, una de las perspectivas –que es un tema pendiente por mucho tiempo– es el Pacto Fiscal, escenario en el cual se pueden resolver diferentes temas relacionados a los ingresos y gastos del Estado.

Entre los principales aspectos que se pueden tratar, por un lado se tiene el debate sobre la necesidad de generar mayores ingresos sostenibles para el Sector Público, a través de cambios en el sistema impositivo, de manera que todos paguen y en proporción a su capacidad económica, como plantea la Constitución, y más aún en este contexto con una disminución de la renta estatal.

Y por otro lado, puede constituirse en el escenario que resulte en acuerdos para invertir los recursos que aún se tienen en un desarrollo más sostenible y equitativo, es decir, en una apuesta de economía productiva y diversificada. De lo contrario, este periodo de gran oportunidad por los ingresos de la venta de la riqueza natural habrá sido desperdiciado.

FUNDACIÓN JUBILEO
Abril de 2015

Referencias bibliográficas

- *Presupuesto General de la Nación 2015 – Ley No. 614*
- *Presentación del proyecto de PGE 2015 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*
- *Ley Marco de Autonomías y Descentralización.*
- *Periódico Página Siete, del 12 de marzo de 2015.*