

SEGUNDO SEMESTRE SERÁ MÁS COMPLICADO POR LA DISMINUCIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS

- Los ingresos para el Estado están siendo afectados debido a la menor recaudación de impuestos, y a partir de julio se sumará el efecto de la caída del precio de los hidrocarburos.
- La paralización de actividades ha sido necesaria para reducir los contagios de Covid-19, pero impacta en la inversión pública.
- Las gobernaciones ejecutaron apenas 24% de su presupuesto, los gobiernos municipales 20% y el Órgano Ejecutivo 36%, según datos a mayo de 2020.
- En lo inmediato, es fundamental optimizar el uso de los limitados recursos y, en adelante, afrontar la crisis podría requerir de financiamiento externo.
- El país necesita un verdadero pacto fiscal y debate público, además de propuestas electorales, nacionales y subnacionales, realistas.



El tema de los recursos de gobiernos subnacionales y su ejecución presupuestaria, en el marco de la crisis del coronavirus, está en el debate público. Se presentaron diferentes demandas y acciones de gobiernos municipales, en sentido de exigir una mayor asignación de presupuesto.

La crisis del coronavirus llegó cuando las finanzas públicas ya mostraban señales de deterioro, con un profundo déficit fiscal, y este nuevo problema conlleva, por un lado, una reducción de ingresos como efecto de menores recaudaciones y la caída de los precios internacionales de hidrocarburos; y, por otro lado, una mayor demanda y necesidad de recursos para atender tanto la emergencia sanitaria como los efectos en la economía.

En este contexto, este artículo presenta información sobre la situación y los efectos de la crisis actual en los presupuestos de los diferentes niveles de gobierno y en su ejecución, con el fin de contribuir al debate público, en un momento complejo por la difícil situación de las finanzas públicas en la que ya se encontraba, a lo que se suma la emergencia por el coronavirus.

Esta información está dirigida a los distintos actores sociales y políticos ante un escenario electoral, tanto nacional como subnacional, en una coyuntura muy compleja que revela problemas estructurales en los diferentes niveles de gobierno en la capacidad de financiar y atender las distintas competencias que la normativa les confiere y que la población demanda.

Fundación Jubileo considera que a través del diálogo y la capacidad de concertación se pueden buscar salidas, con iniciativa, creatividad y desprendimiento de cualquier interés político e ideológico, para centrar la atención en la búsqueda del bien común y el respeto a los derechos y las conquistas sociales conseguidas. Es un momento de corresponsabilidades asumidas entre los actores políticos y sociales que, a través de la información y análisis de estos temas, busquen construir salidas consensuadas.

PRINCIPALES RECURSOS POR NIVEL DE GOBIERNO

Los principales ingresos que financian el Estado son los impuestos y la renta por la explotación de recursos naturales, (Impuesto Directo a los Hidrocarburos y regalías). De manera resumida:

- El Nivel Central se financia principalmente con recursos provenientes de impuestos nacionales; pero también recibe una participación de la renta por hidrocarburos y tiene acceso a otras fuentes de financiamiento, como los créditos.
- Las gobernaciones tienen como principal recurso las regalías, principalmente de hidrocarburos. Según las regiones donde se extraen hidrocarburos y minerales, éstas benefician a su gobernación, en mayor medida, mostrando una marcada diferencia en la disponibilidad de recursos entre las diferentes gobernaciones. Otra fuente de ingresos proviene del IDH y de la coparticipación a través del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD). También generan algunos recursos propios; y las regiones con menores regalías reciben recursos del Fondo de Compensación Departamental.
- Para los municipios, el principal ingreso es la coparticipación tributaria (participación popular) y, en segundo lugar, están los recursos del IDH. Solo en el caso de los municipios más poblados, como las principales ciudades capitales, la recaudación de impuestos municipales tiene un peso importante; el resto de los municipios son altamente dependientes de las transferencias por coparticipación. También generan otros recursos propios.

INGRESOS EFECTIVOS

El mecanismo mediante el cual los diferentes niveles de gobierno reciben los recursos de transferencias de impuestos (incluyendo el IDH), como también las regalías, es a través de porcentajes de participación (o coparticipación) definidos mediante ley. Estos porcentajes no han cambiado y no se modifican regularmente, salvo excepciones como en momentos de reformas o modificaciones de las leyes, o lo que sería un pacto fiscal.

Entonces, los ingresos efectivos que las diferentes entidades reciben varían según las recaudaciones totales, respetando los porcentajes fijados.

En este sentido, siendo que los niveles subnacionales se financian principalmente con participación de impuestos, IDH y la recaudación de regalías; sus ingresos efectivamente recibidos son proporcionales a las recaudaciones totales o nacionales.

Si los ingresos o la torta total son grandes, las tajadas serán grandes, y si ésta se reduce, las participaciones se reducirán de igual manera.

Es así que si los ingresos que están recibiendo son menores es resultado de recaudaciones totales o nacionales menores.

CAÍDA DE LA RENTA POR HIDROCARBUROS

Desde finales de febrero, el precio del barril de petróleo cayó por debajo del precio referencial del Presupuesto General (51,37 dólares por barril), lo que conlleva a que los ingresos por la renta del gas sean menores. El peor momento se dio entre mediados de marzo y mayo (incluso registrándose valores negativos). Hasta la fecha de elaboración del presente reporte, el precio del petróleo aún se situaba bastante por debajo del precio referencial del presupuesto.

Sin embargo, el efecto del precio del petróleo en los ingresos de los diferentes beneficiarios del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y las regalías no es inmediato, puesto que los precios de exportación de gas natural para los siguientes tres meses se calculan en función del precio internacional del petróleo de los últimos tres meses, ponderado por el precio efectivo de exportación del trimestre anterior; y la liquidación de regalías e IDH puede realizarse en un plazo de hasta 90 días; por lo que el efecto de la variación en el precio internacional del petróleo puede manifestarse con un rezago de entre 3 a 6 meses.

En este sentido, los ingresos recibidos entre enero y junio de 2020, provenientes de la renta de hidrocarburos, aún no consideran el desplome de los precios del petróleo, y es previsible que esta renta registre una fuerte caída a partir del mes de julio hacia adelante.

EFFECTOS DE LA CRISIS EN EL PRESUPUESTO

El presupuesto es una estimación de ingresos y gastos, que se realiza con anticipación. Para el caso de la gestión 2020, fue formulado en el segundo semestre de 2019, y aprobado mediante ley a finales de diciembre de 2019; por lo que este presupuesto no considera los eventos acontecidos en los primeros meses de 2020 y que tienen un gran efecto en los ingresos y gastos de los diferentes niveles de gobierno.

La crisis del coronavirus y sus efectos en la economía, la caída de los precios internacionales del petróleo, la cuarentena y paralización de actividades, y otras medidas aplicadas con el objetivo de atenuar el impacto del Covid-19 tendría los siguientes efectos en las finanzas públicas y en el presupuesto:

En los ingresos:

- Una menor recaudación de impuestos y, por tanto, de la coparticipación.
- El mayor efecto sería la caída de la renta por hidrocarburos (IDH y regalías) a partir del mes de julio.

En los gastos:

- Una menor ejecución, principalmente de la inversión, debido a la paralización de actividades.
- Una reprogramación (modificación presupuestaria) y, por tanto, mayor ejecución de gastos para atender la emergencia del sector salud, como también para aliviar los efectos en la economía y en las economías familiares.

Como resultado, es previsible que, a final de gestión, se tenga un déficit mayor al inicialmente programado.

Para analizar los datos del presupuesto y ejecución de los diferentes niveles de gobierno se deben tomar en cuenta estas consideraciones, es decir, analizar la ejecución de acuerdo con la verdadera disponibilidad de fondos y las limitaciones y cambios que se han presentado.

EVOLUCIÓN/EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS A JUNIO DE 2020

Los principales recursos que reciben los gobiernos subnacionales provienen de la participación de recaudaciones nacionales, por lo que se analizará la evolución de las transferencias que reciben los gobiernos subnacionales por coparticipación de tributos y, a partir de esta información, las tendencias de la recaudación total o nacional.

Si bien existe una estacionalidad en la recaudación de impuestos, para el presente análisis no se ha considerado este elemento, puesto que esta gestión tendría características particulares en comparación con otros años, por la crisis y las medidas aplicadas para atenuar el impacto del Covid-19, como ser la reprogramación y diferimiento de pago de tributos. Es por este motivo que se analizarán las recaudaciones efectivas considerando y comparando con una ejecución/recaudación de ingresos esperada al mes de junio de una proporción aproximada de 50%, como supuesto referencial.

Transferencias a gobiernos departamentales por coparticipación de impuestos (ingresos de gobernaciones)

Impuesto Directo a los Hidrocarburos (coparticipación y subvención) e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados
Presupuesto y transferencias recibidas, enero-junio de 2020, en millones de bolivianos

Gobernación de:	CHUQUISACA			LA PAZ			COCHABAMBA			ORURO			POTOSÍ		
	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio
IDH Líquido	58.6	33.0	56%	58.6	33.0	56%	58.6	33.0	56%	58.6	33.0	56%	58.6	33.0	56%
I.E.H.D. Líquido	40.5	7.3	18%	91.5	16.4	18%	68.7	12.3	18%	38.4	6.9	18%	46.4	8.3	18%

Gobernación de:	TARIJA			SANTA CRUZ			BENI			PANDO		
	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio
IDH Líquido	60.8	33.6	55%	58.6	33.0	56%	58.6	33.0	56%	58.6	33.0	56%
I.E.H.D. Líquido	38.2	6.8	18%	90.0	16.1	18%	36.7	6.6	18%	29.3	5.3	18%

	TOTAL 9 GOBERNACIONES								
	Presup.	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Ingreso Enero-Junio	% a Junio
IDH Líquido	529.5	56.6	58.9	44.5	52.8	39.3	45.6	297.9	56%
I.E.H.D. Líquido	479.5	33.0	8.3	43.7	0.2	0.4	0.4	86.0	18%

Fuente: Elaboración propia con base en reportes "Transferencias a los Gobiernos Autónomos Departamentales" del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal – sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Se han descontado los aportes del IDH para la Renta Dignidad y el Fondo de Educación Cívica.

Se han descontado los recursos IEHD que le corresponde a universidades (5% del IEHD Total)

No se consideran las comisiones bancarias.

En los cuadros de gobernaciones se presentan la coparticipación del IDH y del IEHD para estas instancias (recibidos como transferencias del Nivel Central). El porcentaje de ejecución con relación al presupuesto es prácticamente el mismo para todos los departamentos, puesto que los montos efectivamente recaudados al mes de junio corresponden a un porcentaje de las recaudaciones totales nacionales, que es la base del cálculo de coparticipación para todos.

En el caso del IDH, se habría recibido hasta junio 56% con relación al presupuesto aprobado, porcentaje aceptable e incluso un poco mayor al esperado, por lo que se puede señalar que aún (hasta junio) no se habría percibido la caída de los precios internacionales. Sin embargo, al observar las cifras mensuales, se puede advertir la tendencia a la baja.

Siendo que la regalía se calcula y paga igual que el IDH, en relación al valor de la producción de hidrocarburos, el comportamiento de la recaudación de regalías hidrocarburíferas sería el mismo.

Con relación al Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), que es un impuesto a la importación y comercialización de hidrocarburos en mercado interno, este sí habría registrado una ejecución (recaudación) considerablemente baja al mes de junio, de 18%.

Asimismo, siendo que el Fondo de Compensación Departamental (compensación que otorga el TGN a las gobernaciones de los departamentos con regalías por habitante por debajo del promedio nacional), es equivalente a un porcentaje de la recaudación del IEHD (la mitad del IEHD de gobernaciones), las transferencias recibidas por este concepto serían igualmente reducidas (18% a junio). Este recurso, reciben los gobiernos departamentales de La Paz, Cochabamba, Oruro y Santa Cruz.

Como resultado, se podría señalar que si bien las gobernaciones habrían registrado una disminución en algunos de sus ingresos, hasta el acumulado de junio, aún no han sufrido los efectos de la caída de la renta por hidrocarburos, que es su fuente más importante; por lo que, a partir de julio, la situación de estas instancias se complicaría.

Respecto a los ingresos de los gobiernos municipales, se ha tomado una muestra de municipios grandes y pequeños, de departamentos que reciben (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) y que no reciben la compensación del IDH por población, y de municipios de departamentos productores y no productores de hidrocarburos. Y para analizar la evolución, mes a mes, se ha considerado al municipio de Santa Cruz de la Sierra, por ser el de mayor población.

Transferencias a gobiernos municipales por coparticipación de impuestos (ingresos de municipios) de una muestra de municipios

Coparticipación Tributaria (Part. Popular) e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (coparticipación, compensación y nivelación) Presupuesto y transferencias recibidas, enero-junio 2020, en millones de bolivianos

Gov. Municipal de:	SUCRE			TARABUCO			LA PAZ			COROICO			POTOSÍ		
	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio
COPART. TRIBUTARIA (Part. Popular) Líquido	214.4	73.8	34%	13.9	4.8	34%	629.1	216.7	34%	15.9	5.5	34%	157.0	54.1	34%
IDH Líquido	72.4	40.8	56%	4.7	2.6	56%	99.8	56.4	56%	2.5	1.4	57%	37.2	20.9	56%

Gov. Municipal de:	CHAYANTA			TARIJA			PADCAYA			CONCEPCIÓN		
	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio	Presup.	Ingreso Enero-Junio	% a Junio
COPART. TRIBUTARIA (Part. Popular) Líquido	13.2	4.6	34%	168.6	58.1	34%	15.3	5.3	34%	15.4	5.3	34%
IDH Líquido	3.1	1.8	56%	70.9	39.2	55%	6.4	3.6	55%	2.2	1.2	56%

	GOB. MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA								Ingreso Enero-Junio	% a Junio
	Presup.	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun			
COPART. TRIBUTARIA (Part. Popular) Líquido	1,193.9	96.2	72.7	70.3	23.5	71.1	77.3	411.2	34%	
IDH Líquido	170.6	18.3	19.0	14.4	17.1	12.7	14.8	96.2	56%	

Fuente: Elaboración propia con base en los reportes "Transferencias a los Gobiernos Autónomos Municipales" del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal – sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Se han descontado los aportes del IDH para la Renta Dignidad y el Fondo de Educación Cívica.

No se consideran las comisiones bancarias.

Los principales ingresos de los gobiernos municipales son las transferencias por coparticipación tributaria. Al respecto, más allá de las características de los diferentes municipios de la muestra, se observa que los porcentajes de ejecución de las transferencias de ingresos que reciben los municipios es prácticamente la misma, por tratarse de una proporción sobre la recaudación total.

La coparticipación tributaria habría sido afectada por la coyuntura registrando una ejecución a junio de solamente 34%.

En el caso del IDH, al igual que las gobernaciones, recibieron a junio un porcentaje de 56% con relación al presupuestado, aceptable, pero con tendencia a disminuir y que después de junio y en adelante registrarían una caída.

Siendo que la principal fuente, que es la coparticipación, registra una baja recaudación, los gobiernos municipales habrían ya percibido la afectación de sus disponibilidades.

Si bien, no se dispone de datos de las recaudaciones propias de los gobiernos subnacionales, se estima que habrían registrado una disminución de esos ingresos como efecto de la crisis actual.

Un elemento que es importante señalar, con relación al presupuesto de ingresos, es que, de acuerdo con lo que señala la normativa, los importes estimados de recursos tienen carácter indicativo, por lo que su recaudación puede ser menor o mayor durante la gestión fiscal (Directrices de Formulación Presupuestaria - MEFP); por lo que el haber presupuestado un monto no implica una obligatoriedad de asignar o transferir esa cantidad, puesto que representa una estimación. Asimismo, una menor transferencia no significa un recorte, sino, es un reflejo o consecuencia de las recaudaciones totales.

Y con relación a la recaudación del Nivel Central, siendo que sus mayores ingresos representan los impuestos nacionales, con una recaudación de 34% a junio (como se vio en la coparticipación municipal); y que dependen en menor medida de la renta por hidrocarburos; se podría señalar que esta instancia también ha registrado una disminución notable de sus disponibilidades respecto a lo programado.

Ahora que se tiene un panorama de la evolución de los ingresos de los diferentes niveles de gobierno, y por tanto de su efectiva disponibilidad de recursos, se analiza la ejecución de gastos.

EJECUCIÓN DE GASTOS A MAYO DE 2020

Presentamos datos de la ejecución de gastos de los tres niveles de gobierno a mayo de 2020, con relación al presupuesto aprobado, y que serán analizados considerando la situación presentada sobre los ingresos recibidos/recaudados.

Inicialmente, se presentan los gastos del Órgano Ejecutivo del Nivel Central. Al respecto, el presupuesto aprobado para esta instancia fue elaborado por el anterior Gobierno, por lo que no necesariamente representa la intención de gasto del Gobierno actual transitorio.

Ley N° 1307 de 29 de junio de 2020 - Suspensión Temporal y Reasignación de Recursos del Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera – FPIEEH, ante el Covid-19.

Esta norma, aprobada a finales de junio, establece la suspensión temporal (hasta el 31 de diciembre de 2020) de la aplicación del recorte de 12% de los recursos provenientes del IDH (antes de la distribución a todos los beneficiarios); y reasigna una parte (hasta un monto de \$us 200 millones de dólares), de los recursos acumulados en el Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera – FPIEEH, en favor de las Entidades Territoriales Autónomas y universidades públicas.

La reasignación sería distribuida a gobiernos municipales (y GAIOC), 78%; a gobernaciones, 15%; y a universidades públicas, 7%.

Con relación a la restitución temporal de 12%, si bien significa anular temporalmente esta confiscación de recursos, en términos de montos, no tendría gran incidencia puesto que, en adelante, este porcentaje es una fracción de recursos significativamente disminuidos.

En lo referente a la reasignación de 200 millones de dólares, estos recursos ya habrían sido liberados a mediados de julio. Haciendo la conversión, le correspondería a municipios Bs 1.070 millones, a gobernaciones 205 millones y a universidades Bs 96 millones¹.

Si bien estos recursos podrían compensar, en cierta medida, la caída del IDH, principalmente en municipios, se debe tomar en cuenta que, ésta no es su principal fuente de financiamiento, por lo que permitiría solamente mitigar la caída de ingresos

Para tener una idea de la magnitud, los gobiernos municipales tenían presupuestado más de Bs 2.000 millones con IDH y más de Bs 8.000 millones provenientes de recursos de coparticipación tributaria.

En el caso de las gobernaciones, que su principal fuente son las regalías, esta reposición del IDH, si bien aporta, no tendría una gran incidencia.

Fondo Solidario Covid-19

Según el sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, se habría entregado a municipios la suma de Bs 279 millones del Fondo Solidario Covid-19 destinados a actividades, acciones y medidas necesarias para la prevención, contención y tratamiento de la infección del coronavirus, a través de la adquisición

¹ <https://www.comunicacion.gob.bo/?q=20200717/30045>

Ejecución Presupuestaria al 30 de mayo de 2020

Órgano Ejecutivo
En millones de bolivianos

Entidad	Ppto.Aprobado	Ppto.Modificado	Ejecución a mayo (Devengado)	% Ejec./Aprob.
Vicepresidencia del Estado Plurinacional	53	53	8	14%
Ministerio de Relaciones Exteriores	384	400	101	26%
Ministerio de Gobierno	3,911	4,356	1,258	32%
Ministerio de Educación	175	1,783	1,393	798%
Ministerio de Defensa	3,284	3,451	998	30%
Ministerio de la Presidencia	1,647	1,571	51	3%
Ministerio de Justicia	66	66	17	26%
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	331	716	428	129%
Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural	174	342	189	109%
Ministerio de Salud	2,696	3,620	1,042	39%
Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	639	643	104	16%
Ministerio de Deportes	38	46	9	24%
Ministerio de Culturas y Turismo	80	80	16	20%
Ministerio de Planificación del Desarrollo	867	865	231	27%
Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	123	123	22	18%
Ministerio de Minería y Metalurgia	30	30	8	25%
Ministerio de Hidrocarburos y Energía	258	258	21	8%
Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda	1,562	1,562	50	3%
Ministerio de Energías	102	109	10	10%
Ministerio de Medio Ambiente y Agua	898	933	240	27%
Ministerio de Comunicación	127	202	46	36%
TOTAL	17,446	21,210	6,242	36%

Fuente: Elaboración propia con base en reporte (de fecha 9/6/20) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Como se observa en el cuadro, a mayo de 2020 se tendría una ejecución de 36% correspondiente a las instituciones del Órgano Ejecutivo, con relación al presupuesto aprobado.

Tanto la ejecución del presupuesto como las modificaciones registran las diferentes medidas implementadas para atenuar el impacto del Covid-19, como ser el pago del Bono Familia, a través del Ministerio de Educación (se registra una modificación de su presupuesto y ejecución muy por encima del presupuesto inicialmente aprobado).

Si se analiza la ejecución de gastos del Nivel Central con relación a la tendencia de los ingresos por impuestos, anteriormente descrita, se podría señalar que la ejecución de gastos estaría por encima de los ingresos (28% a mayo y 34% a junio) y, por tanto, financiando una parte de estos con otras fuentes, como créditos.

En el caso de los gobiernos departamentales (incluyendo el Gobierno Regional del Gran Chaco), la ejecución de gastos fue la siguiente:

Ejecución Presupuestaria al 30 de mayo de 2020

Gobiernos Departamentales
En millones de bolivianos

Entidad	Ppto.Aprobado	Ppto.Modificado	Ejecución a mayo (Devengado)	% Ejec./Aprob.
Gobierno Departamental de Chuquisaca	865	898	212	25%
Gobierno Departamental de La Paz	1,520	1,572	373	25%
Gobierno Departamental de Cochabamba	1,302	1,408	286	22%
Gobierno Departamental de Oruro	498	520	136	27%
Gobierno Departamental de Potosí	1,248	1,418	225	18%
Gobierno Departamental de Tarija (incluye GAR Gran Chaco)	1,927	2,121	429	22%
Gobierno Departamental de Santa Cruz	2,150	2,355	552	26%
Gobierno Departamental del Beni	645	654	191	30%
Gobierno Departamental de Pando	305	325	82	27%
TOTAL	10,461	11,272	2,485	24%

Fuente: Elaboración propia con base en reporte (de fecha 9/6/20) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Como se observa en el cuadro, la ejecución del presupuesto de las gobernaciones estaría alrededor de 24% en relación a su presupuesto aprobado. Si se analiza esta ejecución comparando con la evolución de los ingresos, al menos en los departamentos que reciben proporcionalmente importantes regalías por hidrocarburos, como Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, la ejecución de gastos, a mayo, estaría por debajo de los ingresos recibidos; el resto de departamentos podría estar limitado en su ejecución por su disponibilidad de recursos.

Es importante señalar que en el presupuesto y ejecución de los gobiernos departamentales figuran pagos del nivel central en las regiones, como ser los sueldos de los sectores de salud y gestión social, que no es posible discriminar, lo que dificulta el análisis de la ejecución.

Por otra parte, se presenta la situación de los gobiernos municipales, la cual podría estar limitada por la disponibilidad de recursos.

Ejecución Presupuestaria al 30 de mayo de 2020

Gobiernos Municipales
En millones de bolivianos

Entidades	Ppto. Aprobado	Ppto. Modificado	Ejecución a mayo (Devengado)	% Ejec./Aprob.
Gobiernos Municipales de Chuquisaca	1,291	1,361	216	17%
Gobiernos Municipales de La Paz	5,246	5,618	1,144	22%
Gobiernos Municipales de Cochabamba	3,524	3,778	613	17%
Gobiernos Municipales de Oruro	920	1,012	166	18%
Gobiernos Municipales de Potosí	1,464	1,618	195	13%
Gobiernos Municipales de Tarija	1,380	1,560	306	22%
Gobiernos Municipales de Santa Cruz	5,608	6,000	1,337	24%
Gobiernos Municipales de Beni	862	895	170	20%
Gobiernos Municipales de Pando	432	483	84	19%
TOTAL	20,726	22,324	4,232	20%

Fuente: Elaboración propia con base a reporte (de fecha 9/6/20) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

En el caso de los gobiernos municipales, en promedio, la ejecución de sus gastos a mayo estaría alrededor de 20% con relación al presupuesto aprobado. Si se analiza este nivel de ejecución, con relación a su principal financiamiento, que son las transferencias por coparticipación (que registran una ejecución de 28% a mayo y 34% a junio), se podría señalar que su ejecución estaría, en cierta medida, por debajo de lo que recibieron y, en algunos casos, limitada por la disponibilidad de recursos.

Al analizar la ejecución del presupuesto de los gobiernos subnacionales no se debe perder de vista que tanto gobernaciones como municipios tienen como principal atribución la inversión pública en su jurisdicción. Al respecto, normalmente, la ejecución de la inversión es baja durante los primeros meses del año y es mayor en los últimos meses; y, adicionalmente, como resultado de la cuarentena y la paralización de actividades, la ejecución de la inversión habría sido aún menor, principalmente entre marzo y mayo.

En este sentido, se podría señalar que, en algunos casos, es comprensible que los niveles de ejecución de los gobiernos subnacionales, al mes de mayo, sea menor con relación a los ingresos recibidos, resultado de la compleja coyuntura actual.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

El país atraviesa por un periodo muy complejo desde el punto de vista de las finanzas públicas, que se ha profundizado por los efectos de la crisis del coronavirus, puesto que conlleva una caída de recaudaciones y, a su vez, demanda mayores recursos para atender la emergencia.

Los ingresos por impuestos, de acuerdo con los datos de las transferencias por coparticipación, habrían registrado una importante disminución y estarían notablemente por debajo de las previsiones del presupuesto aprobado. Esto afecta la disponibilidad de recursos principalmente del Nivel Central y de municipios.

Con relación a la renta por hidrocarburos (IDH y regalías), estos ingresos, entre enero y junio, según el monto acumulado, aún no registraron el desplome de los precios del petróleo (debido al rezago en el cálculo de los precios de exportación y en la liquidación); pero a partir de julio, y en adelante, estos ingresos caerán notablemente. Es decir que el peor momento en términos de los ingresos públicos está por venir. Serán las gobernaciones, principalmente de los departamentos productores y las que reciben la regalía de hidrocarburos, las que registrarán una notable caída de sus ingresos. Eso también afectará, en diferentes proporciones, a los distintos beneficiarios del IDH, como son los municipios.

Un elemento importante es que la disminución de las transferencias a gobiernos subnacionales no es un recorte presupuestario, sino que, por el sistema de participación porcentual de tributos (coparticipación), es resultado de la disminución de la recaudación total, es decir que afecta a todos los beneficiarios en la misma proporción.

Por otra parte, con relación a la Ley N° 1307 de junio de 2020, de Suspensión Temporal y Reasignación de Recursos del Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera – FPIEEH; si bien esta determinación podría, en cierta medida, compensar la caída del IDH, mayormente en municipios; en el total de recursos, solamente permitiría atenuar la disminución de ingresos.

En lo referente a los gastos, por un lado, las inversiones se reducen como efecto de la paralización de actividades; y, por otro lado, se tendrían modificaciones presupuestarias² hacia mayores asignaciones para atender los efectos del coronavirus, tanto del sector salud, como de apoyo a la economía.

El Nivel Central registra, comparando con los otros niveles de gobierno, una mayor ejecución de gastos de 36%, a mayo, con relación al presupuesto aprobado, y que estaría por encima de sus recaudaciones. Se observan las asignaciones adicionales para atender la crisis del coronavirus, como son los nuevos bonos.

Con relación a los gobiernos departamentales, estos registran una ejecución comparativamente menor, habiendo alcanzado, a mayo, a 24% con relación al presupuesto aprobado, que sería relativamente bajo en el caso de los departamentos que reciben regalías, puesto que, como se señaló, estos ingresos aún no habían caído.

Los gobiernos municipales presentan una ejecución de 20%, al mes de mayo, que es baja, pero se debe considerar que su principal ingreso, que es la coparticipación de impuestos, habría registrado una menor recaudación.

En todo caso, es previsible que los gobiernos subnacionales, cuya principal atribución es la inversión, tengan una menor ejecución los primeros meses del año, más aún considerando las limitaciones para ejecutar que tuvieron durante el periodo de paralización de actividades.

En perspectiva, se puede señalar que, a la disminución de recaudaciones por impuestos, a partir de julio y en adelante, se suma la caída de los recursos de hidrocarburos con lo que se tendría una situación aún más complicada. La ejecución del gasto estará limitada por la menor disponibilidad de recursos.

Este es el panorama de las finanzas públicas en un momento en el que se requieren grandes recursos para atender la crisis. Será fundamental optimizar el uso de los limitados recursos, puesto que, desde finales de febrero, hasta la fecha, el precio del barril de petróleo se ha situado bastante por debajo del precio referencial con el cual se elaboró el presupuesto (de 51,37 dólares por barril), por lo que no se prevé una mejora de estos ingresos, al menos hasta fin de año.

Hacia delante, en el momento postcoronavirus, de igual manera se requerirán importantes recursos para reactivar o recuperar la economía, lo que lamentablemente plantea la necesidad de acceder a otras fuentes, como el financiamiento externo, para contribuir a aminorar la crisis.

En el mediano y largo plazo, resalta la necesidad de generar mayores ingresos para asumir efectivamente las competencias que tienen los diferentes niveles de gobierno, y plantear temas postergados, como el pacto fiscal, y la urgencia de abordar reformas que permitan avanzar hacia una gestión pública más efectiva en todos sus niveles.

No obstante, la complicada situación y perspectivas también plantean la necesidad de analizar otros temas estructurales, como la viabilidad de algunos municipios, particularmente los de menor tamaño, en sentido de que puedan constituirse en espacios que logren, realmente, llevar adelante una adecuada gestión y puedan desarrollar. Se debería evaluar la pertinencia de mancomunar o asociar municipios para lograr una mejor inversión y servicios.

A futuro, un pacto fiscal sería el mecanismo adecuado para tratar estos temas, lamentando que no se lo hubiera realizado antes con la importancia debida, en un momento de bonanza por el que atravesó el país, habiendo desaprovechado una oportunidad irreplicable, lo que hubiera permitido proyectar un Estado eficiente al servicio de su sociedad.

Fundación Jubileo considera que estos temas son vitales en la perspectiva de las siguientes contiendas electorales, nacional y subnacional, puesto que son espacios donde se deberán tratar estos asuntos y plantar alternativas a la población.

Esta información y análisis debe estar presente en el debate público, y en especial en el debate preelectoral subnacional, de manera que las propuestas de programas de gobierno incluyan planteamientos responsables ante la ciudadanía.

Por otro lado, en el marco de un adecuado debate público, es fundamental que la propia sociedad boliviana, a través de sus instituciones y organizaciones sociales, pueda contar con información adecuada y suficiente para formular sus demandas al Estado, principalmente en los niveles regionales y locales, comprendiendo que la baja de los recursos requiere una optimización de los mismos para buscar los mejores resultados en bien de la población.

Llegó el momento de ser corresponsables con el uso y destino de los recursos, más aún cuando éstos serán escasos. Ya no es momento de demagogia o discursos, sino planes de gobierno realistas y adecuados para una gestión que logre sus objetivos para mejorar las condiciones de vida de la población boliviana.

² El Decreto Supremo N° 4179, de marzo de 2020, autoriza a las instituciones públicas, incluyendo las ETA, realizar los ajustes presupuestarios para la atención de la situación de emergencia por el coronavirus.