Análisis del Presupuesto General del Estado 2014

Elementos para el Pacto Fiscal

Reporte de coyuntura Nº 23

Marzo 2014

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 2014

Presentación

Nuevamente, ponemos a consideración el análisis del Presupuesto General del Estado, con la finalidad de dar a conocer la situación de los ingresos y gastos públicos, aspectos determinantes para el desarrollo del país y que afectan directamente a la calidad de vida de la población y de generaciones futuras.

En este análisis se subraya la gran cantidad de ingresos públicos que recibe el Estado en los últimos años y que en esta gestión se incrementan nuevamente, situación que ha sido posible gracias a diferentes factores, entre los que se pueden señalar las medidas adoptadas como la recuperación de una parte importante de la renta de hidrocarburos, la disponibilidad de estas fuentes extractivas y la coyuntura de altos precios internacionales.

En anteriores gobiernos, la situación fiscal era bastante distinta, con reducidos ingresos y, por tanto, con un crónico déficit fiscal; en parte, resultado de políticas que dejaron al Estado sin fuentes de ingreso. Esa situación limitaba la implementación de planes y proyectos que pudieran lograr transformaciones en sentido de trazar un verdadero desarrollo.

La situación de hoy es diferente por la disponibilidad de importantes recursos en arcas del Estado. Desde la gestión 2007, Fundación Jubileo expresa su preocupación tanto por la sostenibilidad de las finanzas públicas como de la economía en su conjunto; más aún por la gran oportunidad histórica que representan estos recursos y que nos deberían permitir cambiar el patrón de desarrollo y diversificar la economía.

Hacemos un llamado a los diferentes niveles de gobierno, para un manejo responsable y ético de los recursos públicos, puesto que los mayores ingresos disponibles provienen de la venta de las riquezas naturales no renovables del país. Dependiendo de las decisiones que se asuman, estos recursos serían desperdiciados postergando nuestro desarrollo, o nos podrían permitir transformar la realidad y mejorar las condiciones de vida.

PRESUPUESTO 2014

RESUMEN

- El 95% de los ingresos por impuestos son recaudados por el nivel central, y solamente 5% es recaudado por los Gobiernos Municipales. Las gobernaciones no tienen atribución sobre ninguno de los impuestos actualmente existentes.
- Los ingresos por impuestos aumentarán en 14% en esta gestión.
- La renta por hidrocarburos (IDH y regalías) se incrementará en 11%, en comparación al presupuesto de la gestión anterior.
- Aproximadamente, una tercera parte de los ingresos fiscales dependen de la renta extractiva (hidrocarburos y minerales), haciendo que la situación de las finanzas públicas sea muy dependiente y vulnerable a la disponibilidad de estos recursos.
- Con relación a la distribución de los recursos, del total de ingresos por impuestos y regalías, 60% es asignado al nivel central de gobierno, 20% a gobiernos municipales, 10% a gobiernos departamentales, 5% a universidades, 4% a Renta Dignidad y 1% al Fondo Indígena.
- Existe una marcada inequidad en la distribución de los recursos entre las regiones. Hay una diferencia de más de 20 veces entre el presupuesto por habitante que recibe una gobernación y otra.
- La inversión pública nuevamente dispone de niveles record, con un crecimiento de 19% en relación a 2013. El sector prioritario en la asignación de recursos es Transportes (caminos y otros), con 30,9%. Los sectores extractivos de Hidrocarburos y Minerales reciben 25,4% de los recursos de inversión, mientras que los sectores Agropecuario, Industria y Turismo reciben 8,5%. Resalta claramente que la apuesta del Estado se encuentra en los sectores extractivos, puesto que los recursos hacia estos sectores son el triple en comparación con los asignados hacia un cambio de matriz productiva.
- De igual manera, los gastos corrientes siguen aumentando. Estos se incrementan en 12,5% en comparación al presupuesto de la gestión anterior. Los sueldos y salarios, que es el principal componente de los gastos corrientes, han aumentado casi en cuatro veces entre el presupuesto del año 2005 y el año 2014.
- Por la tendencia creciente del gasto en los últimos años, a pesar de que los ingresos han estado aumentando, se estaría retornando al periodo deficitario. El 2013 habría cerrado con un superávit de solamente 0,1% del PIB y para la gestión 2014 se tiene programado un déficit de 3,2%.

PROYECCIONES MACROECONÓMICAS 2014		*Presupuesto/gestión 2013*
PRESUPUESTO CONSOLIDADO:	Bs 195.410 millones	*Bs 172.021 millones*
CRECIMIENTO DEL PIB:	5,70%	*5,50% (presupuesto)* *6,5% (ejec. estimado)*
PRODUCTO INTERNO BRUTO:	Bs 213.227 millones $us 31.083 millones	*Bs 196.910 millones* *$us 28.704 millones*
DÉFICIT:	Bs 6.755 millones (3,2% del PIB)	*Bs9.050 millones* *(4,6% del PIB)*
INFLACIÓN PROYECTADA:	5,50%	*4,50% (presupuesto)* *6,48% (ejecutado)*
PRECIO DEL BARRIL DE PETRÓLEO:	$us 74,6	*$us 70,7*

Ingresos por Impuestos: La recaudación es realizada casi en su totalidad por el nivel central.

De acuerdo con datos del Presupuesto General del Estado, los ingresos por impuestos (sin considerar el IDH) para la gestión 2014 alcanzarían a Bs 42.999 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. En el caso de las gobernaciones, éstas no tienen la facultad de recaudar ninguno de los impuestos actualmente existentes.

Ingresos por Impuestos (Sin IDH) – Total Sector Público
Presupuesto 2014
(En millones de Bs)

	TOTAL	%
Nivel Central	40.898	95%
Gobiernos departamentales	0	0%
Gobiernos Municipales	2.101	5%
TOTAL SECTOR PÚBLICO	**42.999**	**100%**

FUENTE: Elaboración propia, con base en datos del PGE 2014

De acuerdo con la Constitución Política de Estado y la Ley Marco de Autonomías, la autonomía implica ejercer las facultades para generar y ampliar los recursos económicos y financieros; y los gobiernos departamentales y municipales tienen la competencia de crear y administrar impuestos.

Posteriormente, se aprueba la Ley de Clasificación y Creación de impuestos que, sin embargo, en su clasificación, esta ley no deja espacio para que los gobiernos subnacionales puedan generar mayores recursos, o que, en cierta medida, se descentralice el sistema tributario en el país. Como se refleja en los datos, esta atribución es básicamente del nivel central.

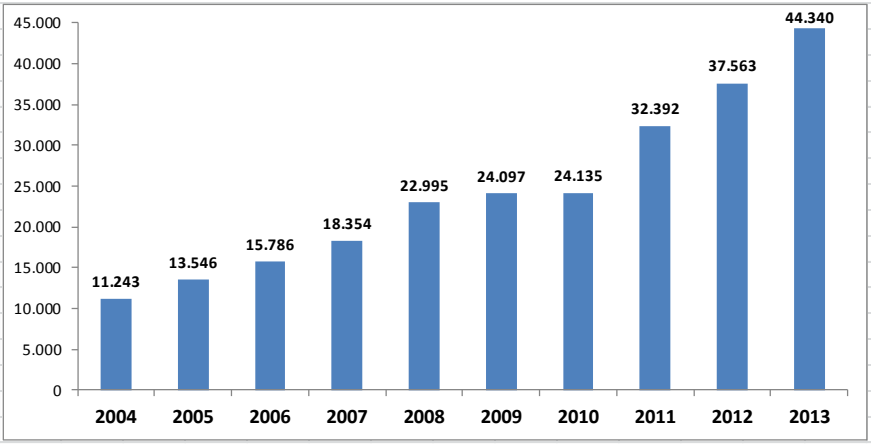
Por lo tanto, uno de los temas pendientes para el Pacto Fiscal, previo a la discusión sobre la distribución de los recursos, es el tema del sistema impositivo y los impuestos subnacionales.

Sin embargo, si bien la recaudación es casi completamente centralizada, como se verá más adelante, una parte de los recursos son transferidos a los gobiernos subnacionales, en el marco del sistema de coparticipación.

Por otro lado, al igual que los últimos años, los ingresos tributarios presentan un incremento en relación al Presupuesto de la gestión anterior.

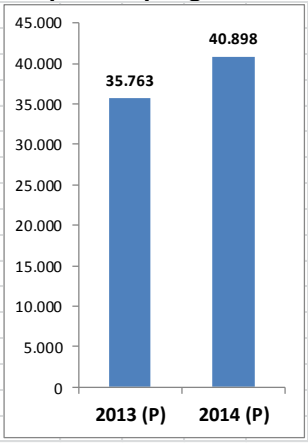
Ingresos Tributarios (No incluye IDH) Recaudados por el Nivel Central
(En millones de Bs)

Recaudaciones



FUENTE: 2004-2012: Memoria de la Eco. Boliviana. 2013: revista Economía Plural

Presupuesto programado



FUENTE: Presupuesto General

Como se observa, los montos presupuestados, al parecer, son subestimados en el presupuesto a comparación con la ejecución. Sin embargo, entre el Presupuesto 2013 y 2014 se tiene que los ingresos tributarios se incrementarían en 14%.

Ingresos por hidrocarburos

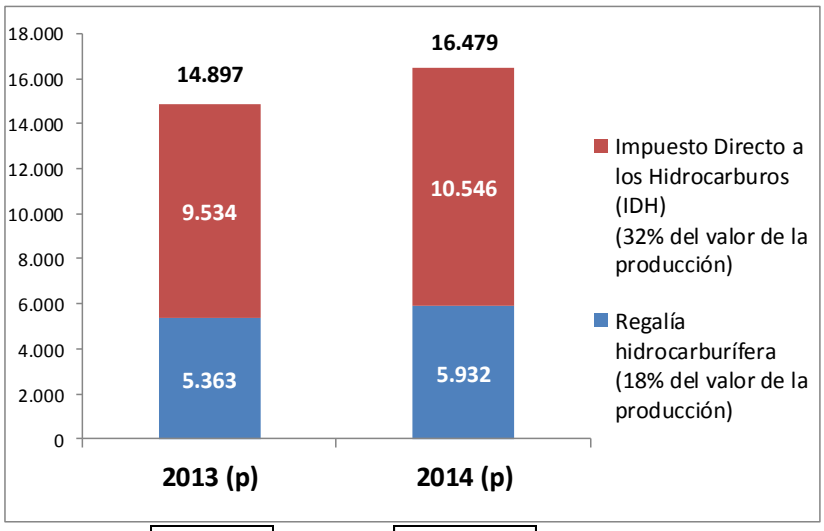
Los ingresos por hidrocarburos, correspondientes a regalías y al Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) suman un total de Bs 16.479 millones en el Presupuesto 2014. Si bien el Presupuesto subestima estos ingresos –puesto que es elaborado considerando un precio más bajo que el observado- de todas maneras, el nivel que han alcanzado y la importancia en el total de los ingresos públicos es bastante significativo.

De acuerdo con estos datos, los ingresos de hidrocarburos por IDH y regalías son equivalentes a 8% del PIB. Siendo que los últimos años el superávit fiscal estuvo por debajo

de 2%, se puede señalar que, sin la renta por hidrocarburos (recursos que son no renovables y dependen de precios internacionales), la situación de las finanzas públicas sería bastante preocupante.

Asimismo, aproximadamente una tercera parte de los ingresos fiscales provienen de la renta extractiva[1] (IDH y regalías, tanto mineras como de hidrocarburos), lo que refleja la alta dependencia de estas fuentes y la necesidad de generar mayores ingresos internos y sostenibles, mas allá de la extracción de nuestras riquezas naturales.

Renta por Hidrocarburos (Datos presupuestados)
(En millones de bolivianos)



Precio del barril de petróleo WTI en dólares:	70,7	74,6

FUENTE: Elaboración propia en base a la presentación del presupuesto 2014 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
(p) presupuesto)

El precio del barril de petróleo que se ha considerado para el cálculo de los ingresos por hidrocarburos en el Presupuesto General 2014 es de $us 74,6 por barril; 6% mayor al precio considerado en el presupuesto 2013 que era de $us 70,7 por barril.

Como se muestra en el gráfico, los ingresos por hidrocarburos del presupuesto 2014 son mayores en 11% al monto presupuestado en 2013.

Por tanto, siendo que el incremento previsto en los ingresos es mayor al incremento de los precios de referencia, también se prevé un incremento en la producción para el año 2014.

Es importante señalar que, en los últimos años, el precio considerado en el presupuesto ha sido subestimado. Tanto en la gestión 2013 como los primeros días de la gestión 2014 el precio promedio realmente observado se encuentra por encima de $us 90 por barril. Entonces, al igual que en las últimas gestiones, las recaudaciones podrían ser mayores a lo programado en el presupuesto.

[1] Revista Jubileo 26, octubre 2013

Distribución de los recursos

Los principales ingresos del Sector Público son los impuestos y las regalías, éstos son distribuidos entre los niveles de gobierno y otras instancias, mediante porcentajes de participación o coparticipación.

El siguiente cuadro presenta los ingresos por impuestos y regalías, y su distribución con base en datos del Presupuesto General del Estado 2014. 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
(En millones de bolivianos)

CONCEPTO		TOTAL	NIVEL CENTRAL	GOBERNACIONES	MUNICIPIOS	UNIVERSIDADES	RENTA DIGNIDAD	FONDO INDIGENA
IMPUESTOS		**42.999**	**31.942**	**522**	**8.176**	**2.359**		
En porcentaje		**100%**	**74%**	**1%**	**19%**	**6%**		
IMPUESTOS NACIONALES		**40.898**	**31.942**	**522**	**6.075**	**2.359**		
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados IEHD	Copart. 75% TGN, 20% Gobern., 5% Univ.	1.756	1.321	348		87		
Impuesto a las Utilidades de las Empresas IUE	Coparticipación definida en la Ley Marco de Autonomías 75% TGN, 20% Munic., 5% Univ. (Ex Participación Popular)	3.878	21.934		5.695	1.525		
Impuesto a las Transacciones IT		3.437						
Impuesto al Valor Agregado IVA		15.505						
Régimen Complementario al IVA		286						
Impuesto a los Consumos Específicos ICE		2.135						
Impuesto a Viajes al Exterior		56						
Transmisión Gratuita de Bienes		25						
Gravamen Aduanero Consolidado		2.497						
Regímenes Especiales	Régimen Agropecuario Unificado	21						
	Régimen Tributario Simplificado	16						
	Régimen Tributario Integrado	0,1						
Impuesto a la Particicpación en Juegos y Otros		1.299						
Impuesto a las Transacciones Financieras - ITF	100% TGN	375	375					
Recaudaciones de Impuestos en Certificados de Crédito Fiscal (del IUE, IVA, IEHD y otros)		9.612	9.612					
Ajuste (Transferencias)	*Fondo de Compensación Departamental*		*-174*	*174*				
	Recursos HIPC II - Diálogo 2000		*-380*		*380*			
	Subvención Universidades		*-747*			*747*		
IMPUESTOS MUNICIPALES		**2.101**			**2.101**			
RENTA EXTRACTIVA: IDH Y REGALÍAS		**17.280**	**3.965**	**5.672**	**3.839**	**733**	**2.703**	**368**
En porcentaje		**100%**	**23%**	**33%**	**22%**	**4%**	**16%**	**2%**
IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS (IDH)		**10.546**	**1.988**	**1.055**	**3.699**	**733**	**2.703**	**368**
REGALÍA HIDROCARBURÍFERA		**5.932**	**1.977**	**3.955**				
REGALÍA MINERA		**802**		**662**	**140**			
TOTAL GENERAL		**60.279**	**35.907**	**6.194**	**12.015**	**3.092**	**2.703**	**368**
En porcentaje		**100%**	**60%**	**10%**	**20%**	**5%**	**4%**	**1%**

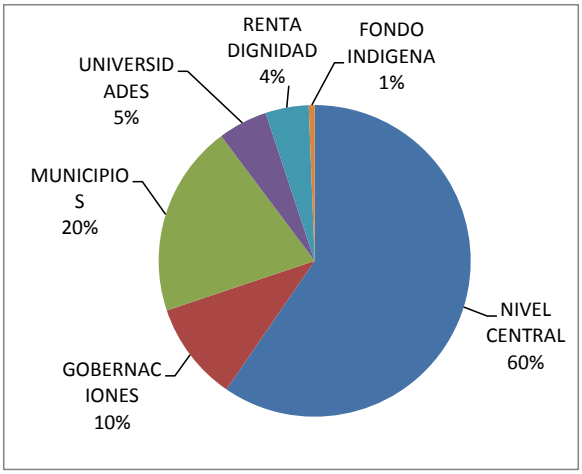
FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General del Estado 2014 y leyes que determinan la distribución de los recursos públicos.
- En este cuadro se muestra la distribución por coparticipación de recursos o transferencias sistemáticas para los diferentes niveles de gobierno, y se 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, de igual manera, 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 los impuestos municipales para tener el panorama total, a pesar que éstos no son distribuidos, sino recaudados directamente por los gobiernos municipales.
- 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.

Como se observa en el cuadro, inicialmente, en lo referente a los impuestos, se tiene que la mayoría de estos recursos (74%) son asignados al nivel central, los gobiernos municipales reciben 19%, universidades 6%, y las gobernaciones solamente 1%.

Con relación a la Renta Extractiva (IDH y regalías), una tercera parte, el 33%, corresponde a gobernaciones, 23% al nivel central, 22% a gobiernos municipales, 16% a Renta Dignidad, 4% a universidades y 2% al Fondo Indígena.

Del total general, tanto impuestos como regalías, más de la mitad (60%) son administrados por el nivel central, 20% por gobiernos municipales, 10% por gobiernos departamentales, 5% por universidades, 4% se destina a laRenta Dignidad y 1% al Fondo Indígena, como resume el siguiente gráfico.

Distribución de impuestos y regalías
Presupuesto 2014 (en porcentaje)



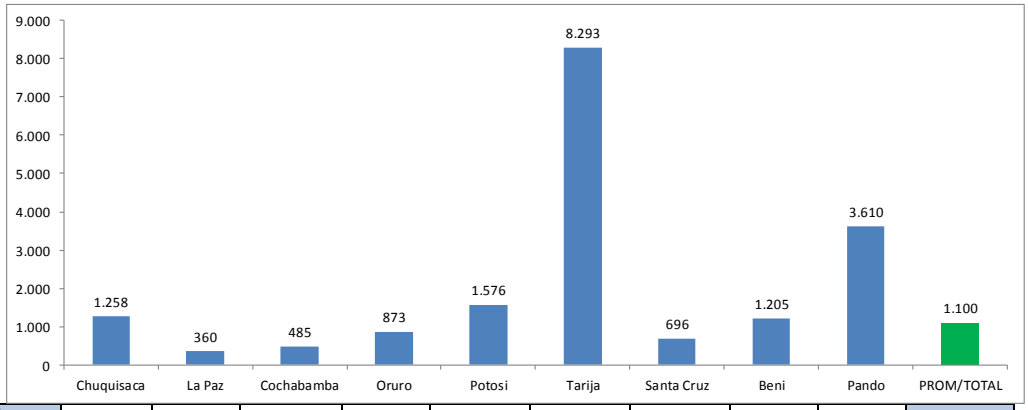
Si bien los datos presentados de la actual distribución de los recursos públicos son un elemento base para el análisis a momento de discutir una nueva distribución, existen otros elementos fundamentales que deben ser considerados, como ser las competencias y, por lo tanto, el gasto que realiza cada nivel de gobierno, la naturaleza de los diferentes tipos de recursos, las obligaciones de gasto de carácter nacional y otros.

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: Análisis horizontal

Al analizar la distribución de los recursos de los gobiernos subnacionales de las diferentes regiones, la inequidad se presenta de manera más acentuada a nivel de gobiernos departamentales.

Presupuesto 2014 de Gobiernos Departamentales*
En bolivianos – por habitante



Presupuesto de Gobiernos Departamentales	724.517.782	973.377.239	852.641.704	431.546.717	1.298.068.085	3.999.044.048	1.847.457.868	507.703.632	398.701.618	**11.033.058.693**
Población (censo 2012)	576.153	2.706.351	1.758.143	494.178	823.517	482.196	2.655.084	421.196	110.436	**10.027.254**
Presupuesto per capita de Gobiernos Departamentales	**1.258**	**360**	**485**	**873**	**1.576**	**8.293**	**696**	**1.205**	**3.610**	**1.100**

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General del Estado 2014
** 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).*

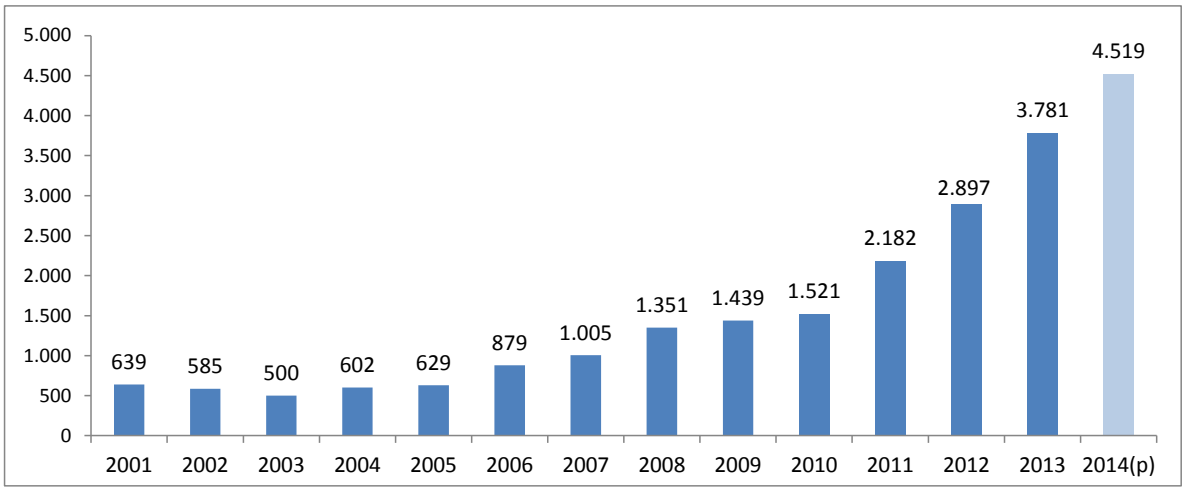
Como se observa en el gráfico, resultado de la actual distribución de los recursos públicos, existe una diferencia de más de 20 veces entre el presupuesto por habitante que recibe una gobernación y otra, situación que contradice los principios y valores de la Constitución y que genera diferencias en las oportunidades de desarrollo.

Si bien hay elementos de la distribución de los recursos que ya no pueden ser modificados, como el 11% de la regalía por hidrocarburos para el departamento productor, porcentaje que está definido en la Constitución Política del Estado, existen otros ingresos que podrían ser redistribuidos para reducir –en cierta medida- estas inequidades, y principalmente está el tema de la generación de impuestos u otros ingresos por parte de los gobiernos subnacionales.

Inversión pública

Desde la creación del IDH, el año 2005, y con los mejores precios internacionales de hidrocarburos y minerales, el Sector Público recibe muchos más ingresos; por lo tanto, la inversión pública ha estado aumentando constantemente. Para el 2014 se incrementaría en 19,5% en relación al monto ejecutado en la gestión 2013.

Evolución de la Inversión Pública 2001 – 2014
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

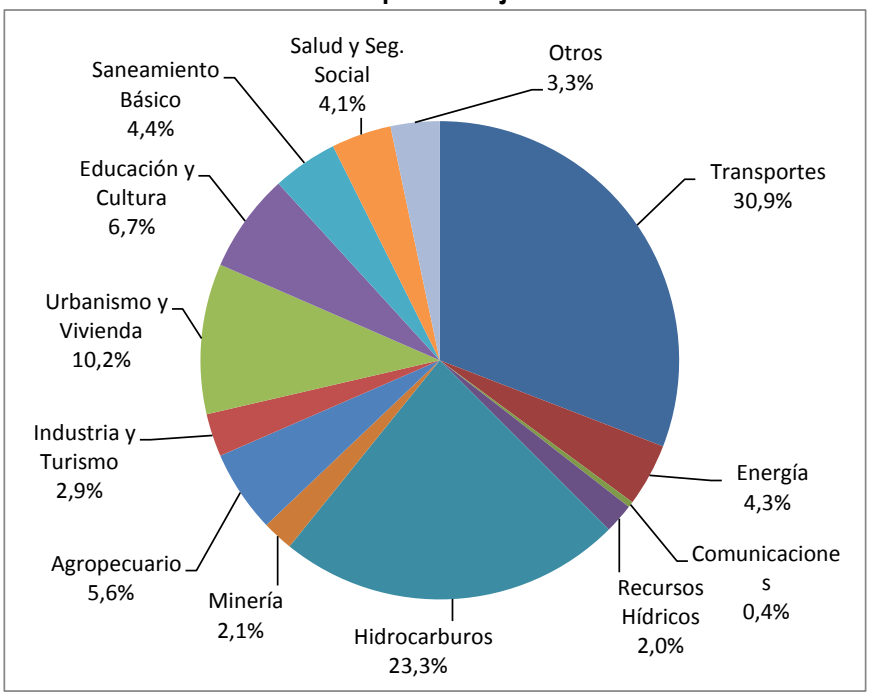
2001-2013 Ejecución de la inversión

2014 Datos programados en el presupuesto

Para el 2014, del total de la inversión pública programada, 31% corresponde a las empresas públicas del Estado, especialmente YPFB. Los municipios realizan el 22% de la inversión, las gobernaciones 16%, las instituciones descentralizadas 18% (básicamente ABC - carreteras), la Administración Central 11% y otros.

Con relación a la distribución sectorial de la inversión pública (gráfico siguiente), con excepción de un incremento de la inversión en el sector hidrocarburos en los últimos años, no se observan cambios significativos con relación a las gestiones pasadas. Aún no se percibe que el Estado impulse una diversificación de la economía a través de la inversión pública.

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA 2014
En porcentaje



Fuente: Elaboración propia en base a datos del PGE 2014

Al observar la inversión pública por sectores, el sector prioritario en la asignación de recursos de Transportes (caminos y otros), con 30,9%.

Para el 2014 se programó para los sectores de Industria y Turismo 2,9%, y Agropecuario 5,6%, llegando a un total de solamente 8,5% de inversión en estos sectores productivos alternativos; mientras que en los sectores extractivos de hidrocarburos y minerales la inversión suma 25,4% sobre el total. Resalta, claramente, que la apuesta del Estado se encuentra en los sectores extractivos, puesto que se puede advertir que los recursos asignados hacia sectores extractivos son el triple en comparación con los recursos asignados hacia una reconversión productiva y de generación de empleo.

La asignación de recursos en los diferentes sectores es el resultado de las decisiones autónomas de los diferentes niveles de gobierno.

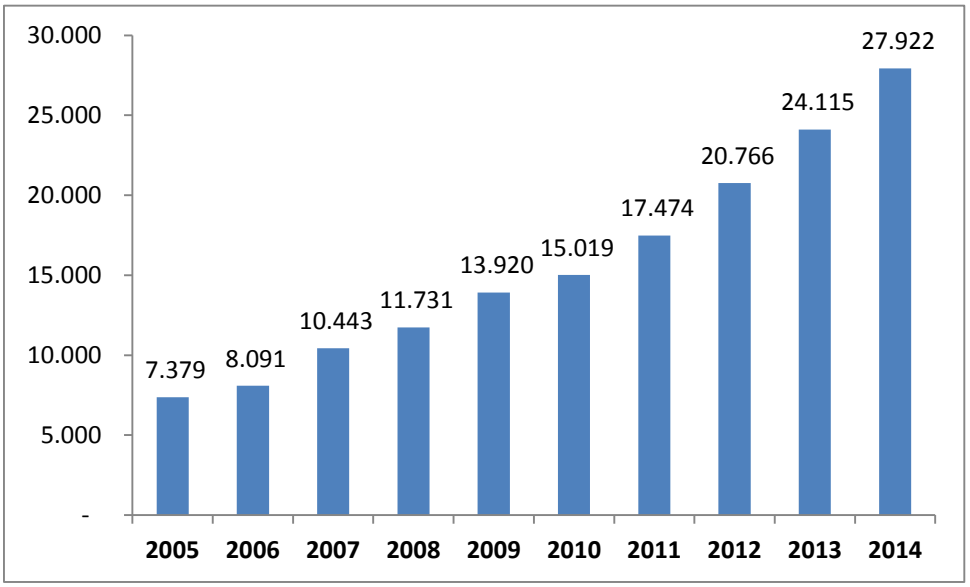
Es así que un tema fundamental pendiente para el Pacto Fiscal, incluso más importante que la distribución de los recursos, es el uso o destino de los mismos. De esto depende, en gran medida, el desarrollo, más aún en un contexto como el actual en que el Estado cuenta con grandes recursos.

Gastos Corrientes en sueldos y salarios

Los gastos corrientes del Sector Público, de igual manera, han tenido un incremento sostenido en los últimos años, financiados con los mayores ingresos que el Estado recibe en sus diferentes niveles. En comparación con el año 2013, los gastos corrientes (sin empresas públicas) en el presupuesto se incrementarán en 12,5%.

Analizando los sueldos y salarios, que es el principal componente de los gastos corrientes del Gobierno en sus diferentes niveles, se tiene que éstos han aumentado casi en cuatro veces entre el presupuesto del año 2005 y el año 2014.

Presupuesto de sueldos y salarios 2005 - 2014
En millones de Bs



FUENTE: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del proyecto de Presupuesto General del Estado 2014.

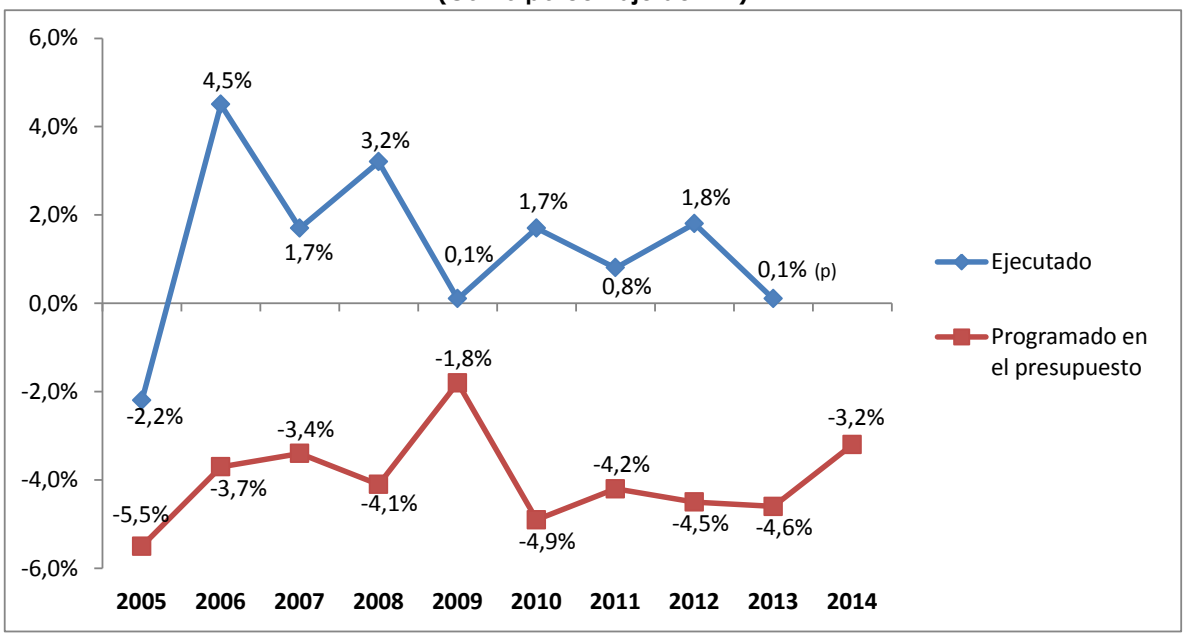
Si bien una parte importante son los sueldos de los sectores de Educación, Salud, Fuerzas Armadas y Policía, también se ha registrado el crecimiento correspondiente a los funcionarios y sueldos de los diferentes niveles de gobierno.

Una diferencia importante que se debe tomar en cuenta al analizar el crecimiento de los gastos e inversiones del Estado es que los gastos corrientes son generalmente inflexibles a la baja; es decir que, una vez que se otorgan, difícilmente se los puede reducir o quitar, convirtiéndose en obligaciones recurrentes, como los salarios. En cambio, las inversiones pueden ajustarse según la disponibilidad de recursos. Este elemento es fundamental para ser analizado en el marco de la sostenibilidad de las finanzas públicas, considerando que el crecimiento de gastos e inversiones de los últimos años ha sido posible principalmente por una mayor disponibilidad de recursos públicos provenientes de fuentes extractivas no renovables que tienden a agotarse en el tiempo.

Balance fiscal: Déficit o superávit

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. Sin embargo, 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 observa superávit.

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



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. (p): preliminar

Para la gestión 2014 se tiene proyectado un déficit del Sector Público de Bs 6.755 millones, equivalente a -3,2% del PIB; pero, por lo señalado anteriormente, analizar esta cifra no es muy relevante.

El tema que llama la atención es el comportamiento del superávit ejecutado (la línea azul en el gráfico). Como se observa, desde el año 2006 ha tenido oscilaciones, pero la tendencia general ha sido a la baja. De acuerdo con datos preliminares del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el 2013 se habría cerrado la gestión con un superávit de apenas 0,1% del PIB. Si bien el 2009 también el resultado fue de 0,1%, ese año fue porque los ingresos por la renta de hidrocarburos disminuyeron.

El 2013, la renta de hidrocarburos se ha incrementado significativamente y también aumentaron los ingresos por impuestos; sin embargo, el superávit bajó y se registra en un nivel muy cercano a la línea de cero, es decir, estaríamos muy cerca de caer nuevamente en déficit.

Es así que la situación de las finanzas públicas ya no es la misma que en 2006, cuando comenzó el periodo superavitario, los gastos habrían incrementado más que los ingresos y

pareciera que si el Sector Público no contiene el crecimiento de los gastos y no realiza esfuerzos por generar otros ingresos más sostenibles, como impuestos, nuevamente volveremos a la etapa deficitaria y a sus consecuencias.

Esta situación es más complicada en el nivel central, puesto que el Tesoro General de la Nación, ya para las gestiones 2009 y 2011, habría registrado déficit de -657 y -357 millones de bolivianos respectivamente.

Conclusiones y perspectivas

El presupuesto presenta datos que pueden constituirse en importantes insumos para el debate en el próximo Pacto Fiscal, escenario en el cual se abordaran los temas relacionados a la generación, distribución y destino de los recursos públicos.

Inicialmente, muestra a un Sector Público que sigue incrementando sus ingresos; a pesar de esto, la tendencia que se observa en las últimas gestiones indica que, hacia delante, nuevamente se podría caer en déficit, como efecto del incremento del gasto público de los diferentes niveles de gobierno.

Esta situación es bastante preocupante desde la perspectiva de la sostenibilidad, considerando que gran parte de los mayores ingresos que se reciben desde la gestión 2005 provienen de la explotación de recursos naturales no renovables, principalmente hidrocarburos, que, además, dependen de precios internacionales. Los ingresos fiscales se han vuelto cada vez más dependientes de la disponibilidad de estas fuentes, lo que pone de manifiesto la vulnerabilidad de las finanzas públicas y la necesidad de generar mayores ingresos internos, como son los impuestos.

Por otro lado, se observa un Estado con una recaudación tributaria bastante centralizada, bajo la cual, a pesar de la autonomía definida en la Constitución que implica la posibilidad de generar mayores ingresos, los niveles subnacionales, en especial el nivel departamental, tiene limitada la posibilidad de recaudar impuestos.

Con relación a la distribución, evidentemente, la mayor parte de los principales ingresos fiscales (60% de los impuestos y regalías) son administrados por el Nivel Central, los municipios reciben 20% y las gobernaciones sólo 10%. Sin embargo, el análisis de ésta distribución o de una redistribución, necesariamente debe incluir el destino de los recursos; es decir, las obligaciones y costeo de competencias que cada nivel atiende.

Al realizar el análisis horizontal, se observa la marcada inequidad en la distribución de los recursos entre las diferentes regiones, tema pendiente que contradice los principios y valores de la Constitución y resta oportunidades de desarrollo para algunas regiones.

Al evaluar la necesidad de que los niveles subnacionales, en especial las gobernaciones, puedan contar con mayores recursos y resolver la inequidad entre las regiones, no solamente se debe evaluar la distribución o redistribución, sino que, en un marco de autonomías, se deberá analizar principalmente el tema de la creación y/o transferencia en la recaudación de impuestos.

Con relación al gasto y al uso de los recursos, se observa un crecimiento bastante significativo de las inversiones; pero también del gasto corriente, siendo el elemento más importante de análisis el destino que se le otorga a los recursos.

A varios años de la denominada bonanza económica, gracias a los altos precios internacionales y la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, desde el año 2005, no se observa que se esté implementando el planteamiento de un Estado promotor del desarrollo productivo que impulsa el cambio de matriz; las inversiones siguen siendo principalmente en los sectores de infraestructura, como caminos, y las que son productivas están en los sectores tradicionales extractivos.

No obstante, discutir la orientación del gasto, en el marco de las autonomías en que cada institución decide por el uso de sus recursos, requiere de espacios de concertación.

Existen varios temas pendientes en la agenda para el Pacto Fiscal, en especial relacionados a la sostenibilidad de las Finanzas Públicas y al uso de los recursos en sentido que estos sean aprovechados para impulsar un desarrollo equitativo, por lo que se espera que, finalmente, este espacio sea abordado de manera amplia y democrática.

FUNDACIÓN JUBILEO
La Paz, marzo de 2014

Referencias Bibliográficas

- *Presupuesto General de la Nación 2014*
- *Presentación del proyecto de PGE 2014 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*
- *Revista Economía Plural del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*
- *Ley Marco de Autonomías y Descentralización.*