



Superavit o déficit fiscal

- Frente a la caída en el crecimiento del producto que la región se deberá aplicar medidas fiscales que apoyen la demanda agregada y atiendan los déficits estructurales, el déficit boliviano está previsto para 2015. Los ocho años de superavit fiscal son producto de una sobreestimación del gasto público y una subestimación de los ingresos. Así los recursos pasan a los gobiernos subnacionales y a instituciones públicas que, por diversas razones, no los ejecutan al 100%, por ley el restante pasa a la gestión siguiente, creando un colchón económico. Este boletín explica este proceso y sus mecanismos.

Con la crisis financiera de 2008 los diferentes gobiernos de América Latina impulsaron una serie de medidas de carácter fiscal orientadas a reactivar e impulsar la demanda agregada, el camino fue la expansión del gasto público, es así que en el 2009 se registró un déficit del 2,8% del Producto Interno Bruto (PIB), poco más de dos puntos porcentuales que el registrado en 2008. Cinco años después de la crisis, tenemos un escenario fiscal que no está lejos del observado en los primeros años de ese episodio, datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dan cuenta que desde el 2012 hay un deterioro de las finanzas públicas, para el 2013 el déficit registrado fue de 2,5% y se prevé un dato similar¹ para el 2014.

Por otro lado, el crecimiento económico en la región tiene un comportamiento similar a lo descrito anteriormente. En 2010 producto de las políticas económicas, principalmente por una política fiscal expansiva, y de un escenario externo favorable se registró un aumento en el PIB del 5,8%, sin embargo, ese nivel no pudo mantenerse, en el 2013 la tasa de crecimiento fue mucho menor, alcanzando el 2,5%, para el 2014 la CEPAL y el Fondo Monetario Internacional (FMI) prevén un 2,2% o un 1,3%² de crecimiento del PIB respectivamente, lo evidente es que la región se enfrenta nuevamente a una caída en el crecimiento del producto, tendencia que demandará medidas fiscales que apoyen la demanda agregada, pero también atiendan los déficits estructurales de la oferta agregada.

BOLIVIA: ENTRE EL DÉFICIT Y EL SUPERÁVIT

En este escenario, Bolivia en la programación de las finanzas públicas ha propuesto escenarios deficitarios, en un primer momento en respuesta a los posibles efectos de la crisis internacional y posteriormente frente a la búsqueda de una mayor presencia del Estado en la economía.

Desde el 2006 el ejecutivo nacional programó en nueve ocasiones un déficit fiscal, es decir, en cada ejercicio fiscal se estimó que el gasto público superaría los ingresos públicos. Durante estos nueve años resaltan tres momentos (Gráfico 1): i) en la gestión



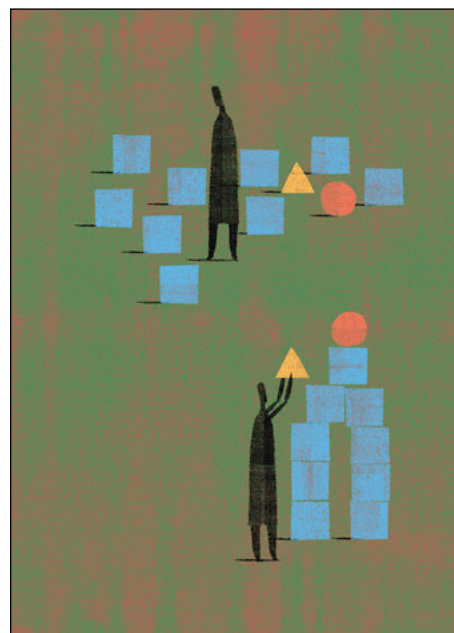
centro de estudios para el desarrollo
laboral y agrario

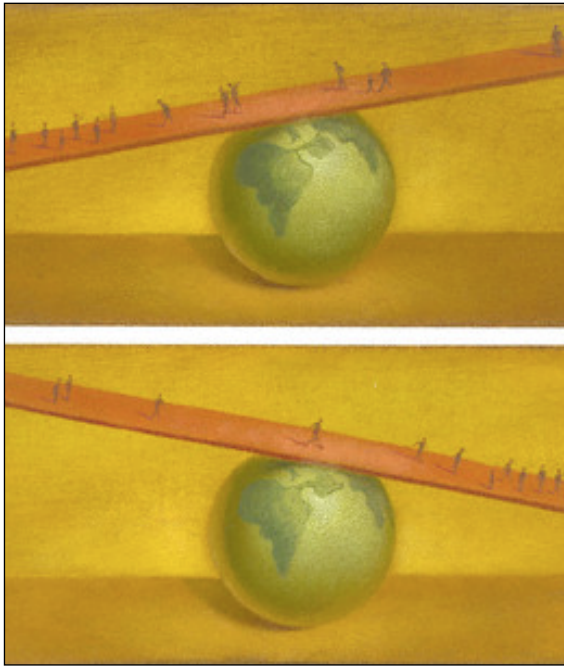
Av. Jaimes Freyre N° 2940
Sopocachi
Telf: (591-02) 241 3175 / 241 3223
info@cedla.org
www.cedla.org
Casilla 8639 La Paz - Bolivia

Esta publicación fue elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) en el marco del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GFPD).

El Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo es un espacio plural y participativo que busca aportar al debate público y la sociedad boliviana con conocimiento y propuestas para una reforma fiscal progresiva, sostenible e integral en Bolivia.

<http://cedla.org/blog/grupopoliticafiscal>

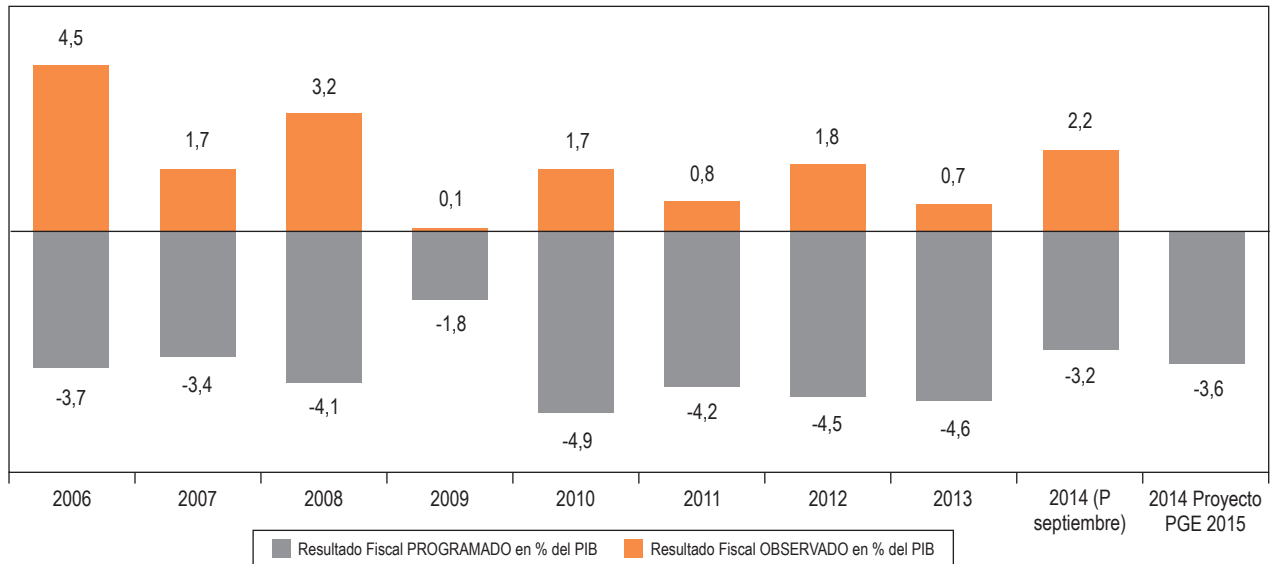




2009, se programó el déficit más bajo de 1,8%, equivalente a 2.494 millones de bolivianos; ii) en 2010, se registró el déficit más alto de casi 5%, esa programación busco enfrentar los efectos de la crisis financiera, por lo que se estimó 6.246 millones de bolivianos como sobregasto; iii) finalmente, pese a que en los últimos años no se ha cumplido con lo programado, se ha persistido en una programación deficitaria, el 2014 se programó un déficit de 3,2% y se estimó para el 2015 un déficit del 3,6%, cifras que están por debajo de lo programado en 2010 (5%), pero en términos absolutos está por encima, para el 2014 se estimó un déficit de 6.823 millones de bolivianos y para el 2015 se prevé que el gasto público sobrepasará a los ingresos públicos en 8.939 millones de bolivianos, con estas cifras se buscaba una fuerte presencia del Estado y para el 2015 en un contexto de crisis la política fiscal apuntaría a responder los déficit en la oferta agregada y a impulsar la demanda agregada.

No obstante, los datos observados para cada ejercicio fiscal, nos muestra un escenario

Gráfico 1
Resultado Fiscal Programado vs. observado



Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Nota: (1) La cifra de superávit de la gestión 2014 se identificó considerando la ejecución a septiembre de este año.

(2) Para estimar el dato de 2014 se consideró el PIB nominal estimado por el FMI.

Cuadro 1
Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz
Presupuesto Inicial y Adicionales
 (en bolivianos)

Descripción	Gestión 2012				Gestión 2013			
	Programado inicial	Recursos adicionales en seis ocasiones	Presupuesto vigente	% de Aumento de recursos no previstos	Programado inicial	Recursos adicionales en cinco ocasiones	Presupuesto vigente	% de Aumento de recursos no previstos
Regalías de Hidrocarburos	401.552.965	515.369.038	916.922.003	128,3	571.295.725	415.061.948	986.357.673	72,7
Regalías Forestales	4.373.991	896.354	5.270.345	20,5	3.316.973	719.906	4.036.879	21,7
Regalías Mineras	12.107.852	0	12.107.852	0,0	8.247.044	0	8.247.044	0,0
IEHD	67.673.300	0	67.673.300	0,0	77.541.887	0	77.541.887	0,0
IDH	105.696.272	78.923.325	184.619.597	74,7	145.338.750	91.470.085	236.808.835	62,9
Fondo de Compensación	32.209.960	20.681.705	52.891.665	64,2	32.275.246	0	32.275.246	0,0
Impuesto a la participación de juegos	93.976	0	93.976	0,0	0	139.953	139.953	0,0
Total general	623.708.316	615.870.422	1.239.578.738	98,7	838.015.625	507.391.892	1.345.407.517	60,5

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Gobernación de Santa Cruz.

totalmente diferente, pues se han registrado ocho años de superávit fiscal (2006-2013). En 2006 se registró un superávit del 4,5%, equivalente a 4.132 millones de bolivianos, que se explica principalmente por los ingresos que generó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), y entre el 2007 al 2013 en promedio anual el superávit fue de 2.025 millones de bolivianos por año.

Pese a estos resultados, el Estado ha contratado nueva deuda, que permita a la administración central el ejecutar proyectos nacionales, según datos del BCB, entre el 2006 al 2013 se contrató 7.645 millones de dólares, con la particularidad que entre el 2012 y 2013 se emitió bonos soberanos por un monto total de 1.000 millones de dólares.

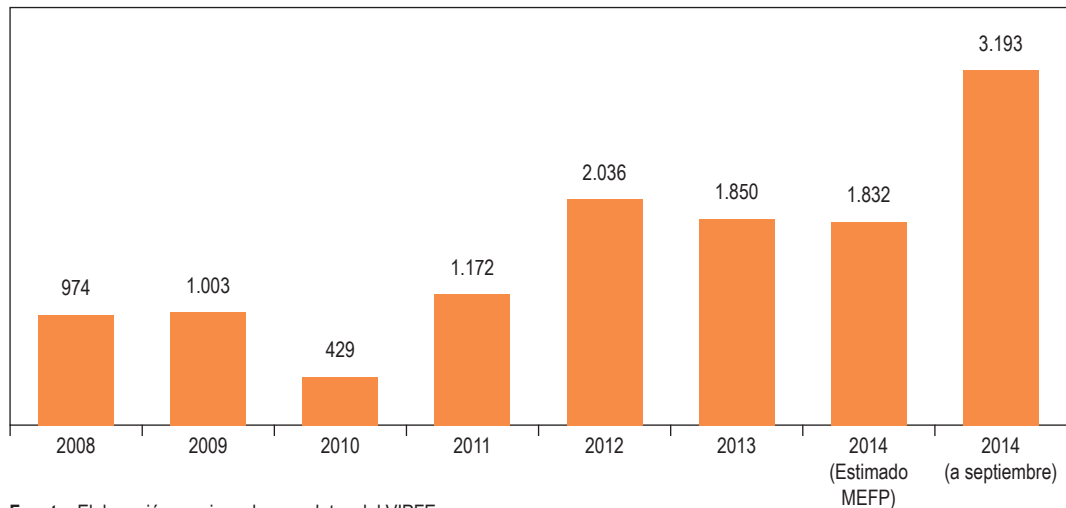
Estas cifras muestran que la combinación de una sobreestimación del gasto público, con la subestimación de los ingresos y el aumento en la contratación de deuda alimentan un escenario fiscal positivo que por su recurrencia parece ser un resultado esperado en cada ejercicio fiscal, pues esa estimación no considera las dificultades en la gestión del gasto o la subestimación en

determinados parámetros. Asimismo, esta tendencia permite configurar en el corto plazo un colchón financiero que puede atenuar la caída en el precio del petróleo.

La diferencia entre lo observado y lo programado ha alimentado un balance favorable en la gestión fiscal. No obstante, estos resultados esconden ciertas dificultades en la gestión fiscal, como ser:

- 1) *Ingresos fiscales no previstos, puede llevar al manejo discrecional del gasto y contribuye a una lectura de baja gestión del gasto en los gobiernos subnacionales:* municipios y gobernaciones y otras instancias del sector público durante el ejercicio fiscal han recibido mayores recursos a los previstos en su programación anual inicial. Es el caso de todos los gobiernos subnacionales, situación que tiende a crear presiones en la gestión del gasto, obligando en algunos casos a la ejecución de proyectos o actividades que no respondan a una lógica estratégica de desarrollo territorial. Por ejemplo, la Gobernación de Santa Cruz durante el ejercicio fiscal 2012 recibió en

Grafico 2a
Recursos de Inversión Pública NO ejecutados por año
 (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del VIPFE.



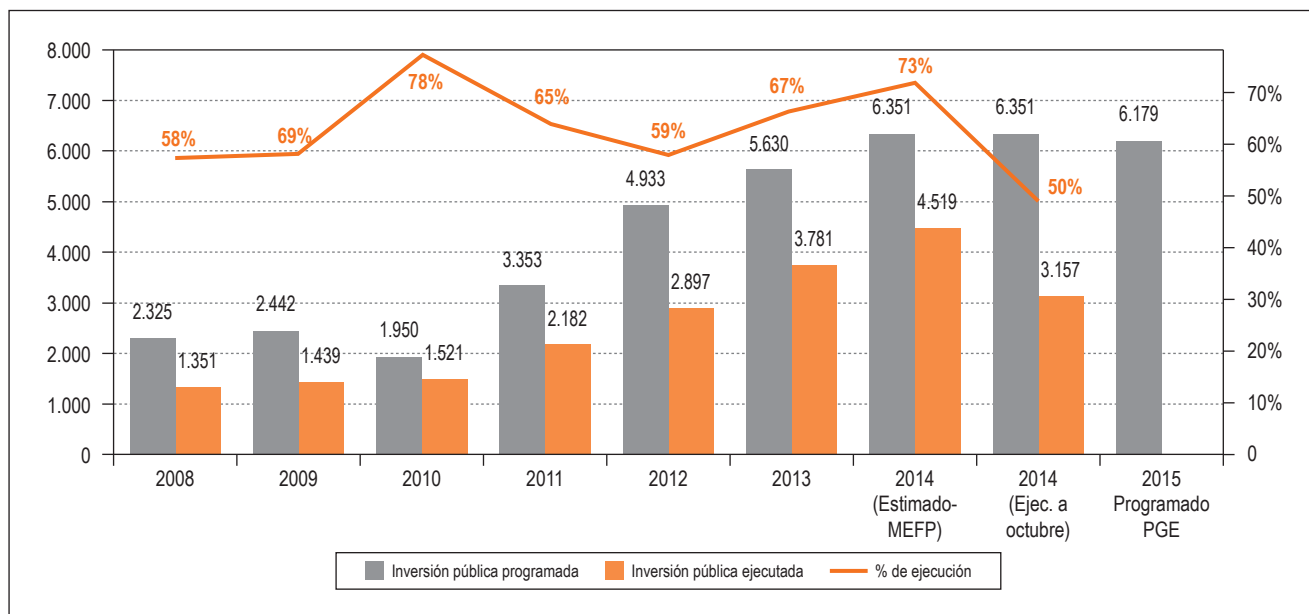
seis ocasiones recursos adicionales y para el 2013 fue en cinco ocasiones por diferentes conceptos. En 2012 el aumento de recursos fue en casi la misma cantidad que lo presupuestado inicialmente, en tanto que en 2013 esos recursos adicionales representaron un tercio de lo inicialmente programado (Cuadro I).

Por otro lado, se debe considerar que estas nuevas transferencias de recursos se hacen en distintos momentos del ejercicio fiscal, e incluso a casi la finalización de la gestión lo que imposibilita su asignación al gasto e inversión, situación que luego deriva en un incremento del saldo en caja y bancos. Por ejemplo, en 2012 el primer adicional se registró en abril de ese año, el segundo y tercer adicional en junio y el cuarto adicional en noviembre de ese mismo año.

Para el 2014, la Gobernación de Santa Cruz ya registró dos momentos en los que se transfirió nuevos recursos³, estos fueron por un total de 283 millones de bolivianos, equivalente a un tercio de los recursos programados a inicio de gestión, de este monto 241 millones de bolivianos corresponde a regalías y 42 millones al IDH.

Como puede notarse en el cuadro, los

Gráfico 2b
Programación y ejecución de la inversión pública
 (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del VIPFE.

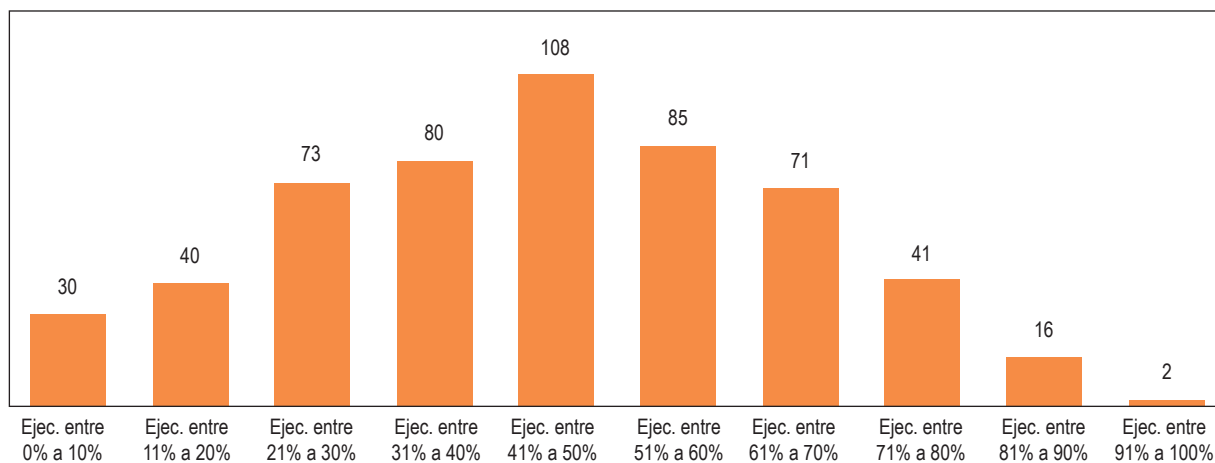
principales ingresos que son modificados durante el ejercicio fiscal son aquellos que provienen por la actividad de hidrocarburos. Por un lado las regalías de hidrocarburos que en el 2012 aumentaron en un 128% y en 2013 ese incremento llegó solo al 73%; en el caso de los ingresos por IDH, estos aumentaron en un 75% y 63% en 2012 y 2013 respectivamente.

Para el caso de los municipios la situación no es diferente, por ejemplo, en 2013 el Municipio de La Paz programó recibir la suma de 339 millones de bolivianos por IDH, no obstante, en esa gestión recibió 273 millones de bolivianos más por ese concepto, es decir 80% más de recursos por IDH respecto a lo programado en esa gestión.

En términos de planificación, la disponibilidad de mayores recursos a los programados representa: i) *identificar proyectos estratégicos* que puedan ser financiados con estos nuevos recursos, lo que supone en algunos casos una interacción con organizaciones claves del

territorio, no obstante este proceso no es rápido; ii) *dificultades en el registro de estos recursos*; iii) *plazos cortos para la gestión de esos recursos*, como se describió anteriormente, los nuevos desembolsos en algunos casos se hicieron a 30 días para el cierre de gestión, ello dificulta la gestión de estos recursos, derivando al final a un aumento en caja y bancos, para evitar aquello este procedimiento requiere ser normado para que las instituciones el uso de estos nuevos recursos; iv) *burocracia para agilizar la gestión de recursos en caja y bancos*, para el uso de estos recursos se debe formular informes técnicos y jurídicos, asimismo, se conoce que los saldos en caja y bancos no se pueden asignar a gastos corrientes en las proporción establecida por ley (15%), resultando que esa proporción disminuya. Luego los informes son remitidos en primer momento a la asamblea departamental (en el caso de las gobernaciones) para luego pasar al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas o al Ministerio de Planificación

Gráfico 3
Instituciones Públicas según ejecución presupuestaria



Fuente: Elaboración propia en base a información del SIGMA.



dependiendo del proyecto de inversión, a lo anterior se suma los procesos en la ejecución, como es el caso del sistema de contrataciones públicas.

Lo anterior muestra una gestión fiscal compleja, que incluso puede llevar a identificar proyectos de forma discrecional y que no sean estratégicos para sus territorios.

- ii) *Baja ejecución del gasto*: las entidades públicas aun muestran una baja ejecución en sus presupuestos.

Por un lado está el programa de inversión pública, que indudablemente muestra un incremento importante, en 2007 se ejecutó 1.000 millones de dólares y para el 2013 la ejecución fue de 3.781 millones de dólares.

No obstante, a ese comportamiento debemos considerar su programación anual, según datos oficiales⁴, entre el 2008 y 2013, la ejecución promedio anual fue 64%, es decir, que un 36% de recursos destinados a diferentes proyectos no fue ejecutado (Gráfico 2b).

Anualmente los recursos de inversión pública no ejecutados entre el 2008 al 2011 estuvieron alrededor de los 1.000 millones de dólares, a excepción del 2010 donde no se ejecutó 429 millones de dólares. A partir del 2012 esa cifra ascendió a poco más de 2.000

millones de dólares, registrando posteriormente una ligera disminución (Gráfico 2a).

El 2014 no parece ser diferente, a octubre de este año la ejecución de inversión pública llegó a solamente el 50%, lo que significa que a ese mes no se ejecutó proyectos de inversión pública por una suma global de 3.193 millones de dólares. No obstante, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) prevé que el 2014 cerrara con la ejecución del 73% de la inversión pública de ese año, lo que significa que entre noviembre y diciembre se deberá ejecutar 1.362 millones de dólares, aun en ese escenario, existiría un saldo de recursos de inversión pública no ejecutados que ascendería a 1.832 millones de dólares.

A octubre de este año las empresas locales, las universidades y los municipios registran menos del 50% de ejecución de su inversión pública, por otro lado, las empresas nacionales que en el programa de inversión concentran el 27% de la inversión pública habrían ejecutado a octubre solo el 50%, en el otro extremo están los fondos de inversión que muestran la ejecución más alta de 75%.

Por sector, la inversión social y productiva a octubre registra una ejecución de 43% y 49% respectivamente.

Estas diferencias conllevan a que algunos objetivos de política pública no se alcancen plenamente, pues la no ejecución de la inversión pública repercute en objetivos como la distribución del excedente, la búsqueda de un modelo económico, social comunitario y productivo, los desafíos de un desarrollo sostenible e inclusivo o la búsqueda de rentabilidad social.

Por otro lado, si consideramos la ejecución presupuestaria según instituciones públicas, en 2014 cifras oficiales⁵ muestran que a principios de octubre la ejecución presupuestaria llegó al 50% y a fines de noviembre la ejecución llegó al 60%. Ese comportamiento reafirma la idea de que este año no se ejecutará todo el presupuesto programado inicialmente, obligando nuevamente a pasar el gasto no ejecutado a la gestión siguiente.

Por otro lado, la cifra global de ejecución presupuestaria oculta las dificultades que tiene cada institución del sector público en la ejecución de sus presupuestos. Por ejemplo: i) solo 18 instituciones públicas registran un nivel de ejecución del 81% a casi el 100%, entre estas instituciones podemos mencionar



al Instituto Boliviano de la Ceguera y al Centro de Investigación y Desarrollo Acuícola Boliviano, a la Vicepresidencia del Estado Plurinacional, y de las empresas nacionales a solo la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos; ii) en el otro extremo, identificamos a 70 instituciones con un nivel de ejecución entre 0% al 20% llama la atención la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos que registra una ejecución del 8%, la Empresa Nacional de Ferrocarriles Residual y la Empresa Siderúrgica del Mutún;



iii) según estas cifras, el 60% de las instituciones públicas registran una ejecución hasta el 50% (Grafico 3). Por otro lado, si consideramos la ejecución según el tipo de institución, notamos que las universidades, las instituciones de seguridad social, las empresas departamentales, regionales, las empresas municipales y la administración pública financiera⁶ muestran una ejecución presupuestaria por debajo del 50%.

Estas cifras, muestran un problema recurrente en la administración pública, que requiere de medidas diferenciadas, pues en este listado están entidades del ejecutivo, universidades, gobiernos subnacionales, etc. Al igual que en la inversión pública, la no ejecución de recursos fiscales por estas entidades, supone que los objetivos y metas que se trazan cada una de ellas no se alcanzan plenamente, debilitando los resultados esperados en la propuesta de desarrollo del actual gobierno, por ejemplo, las empresas nacionales registran una ejecución del 60%, en ellas está el rol de generar excedente económico, diversificar la producción, generar empleo, etc. O

en el caso de las instancias subnacionales, en las que recae la gestión y desarrollo territorial, que solo ejecutaron el 50% y 59% los municipios y gobernaciones respectivamente.

NOTAS

1. Para organismos como el Fondo Monetario Internacional el impacto de las políticas expansivas impulsadas por los gobiernos aún no ha sido revertido.
2. Ver América Latina y el Caribe: enfrentando tiempos complejos, 10 de octubre de 2014.
3. Información disponible a agosto de 2014, proporcionada por la Gobernación de Santa Cruz.
4. Cifras del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).
5. Elaboración propia en base a datos del SIGMA.
6. Este grupo se compone del Fondo de Financiamiento para la Minería, Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y apoyo al Sector Productivo, Fondo Rotatorio de Fomento Productivo Regional y Banco Central de Bolivia.

Con el apoyo de



GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E IGUALDAD

Escribe: Juan Luis Espada Vedia
Coordinación: CEDLA
Edición: Unidad de Comunicación y Gestión de Información - CEDLA.
Diseño y armado: Milton Iñiguez.

Las opiniones del autor o los autores no implica necesariamente la posición y el enfoque institucional de los organismos internacionales que apoyan esta publicación.