

PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2017, ¿EXPANSIONISTA O CONSERVADOR?

Lic. Germán Molina Díaz

Fecha: domingo 13 de noviembre de 2016

Analista económico, Miembro de Número de la Academia Boliviana de Ciencias Económicas (ABCE) y docente UCB-LPZ.

g_molina_diaz@hotmail.com, germanmolinadiaz@yahoo.com cel.77206538 tel.2731538 - 2730758

Consideraciones generales

Examinamos algunos aspectos importantes del proyecto de Presupuesto General del Estado 2017 (PGE 2017), principal instrumento de política económica de un país, que se envía a la Asamblea Legislativa Plurinacional por parte del Órgano Ejecutivo, para su consideración y aprobación por sus dos Cámaras. La finalidad es la programación anual de los ingresos, gastos y financiamiento del Sector Público, también se emplea para influir en la producción global, empleo e inflación. Para el 2017 se programó un presupuesto agregado de Bs. 274.879 millones que significa un decremento del 2,8 por ciento respecto al 2016, mientras que el presupuesto consolidado alcanza a Bs. 210.347 millones cifra menor en 3,1 por ciento respecto al 2016.

Desde el 2006 hasta el 2015 se aprobaron presupuestos anuales que registraron aumentos sustantivos de dos dígitos porcentuales financiados por los ingresos transitorios originados por la exportación de productos primarios que se beneficiaron por el alza de los precios internacionales que mejoraron los términos de intercambio de nuestro país. A partir de la gestión 2016 se programó un presupuesto con menores ingresos, gastos y financiamiento que se continua con esta tendencia declinante para la gestión 2017, debido al contexto externo desfavorable de los precios de nuestros productos de exportación.

Variables macroeconómicas

La elaboración del PGE 2017 consideró un precio base del petróleo de US\$ 45,24/barril, nivel inferior en US\$ 0,24 respecto al utilizado en el PGE 2016 que fue US\$ 45,00/barril.

Para elaborar su presupuesto del 2017 los siguientes países utilizaron un precio base del petróleo de: Venezuela US\$ 30,00/barril, Rusia US\$ 40, México US\$ 42 y Argentina US\$ 63 y gas en boca de pozo a US\$ 4,50 el millón de BTU. Comparativamente nuestro país utilizó un precio por encima de los utilizados por los demás países, excepto de la Argentina y para el gas un precio por debajo.

Los precios de venta del gas natural a la República Argentina y al Brasil se programaron niveles menores a los registrados en gestiones pasadas. Para el primer país varía de un mínimo de US\$ 3,53/MMBTU y un máximo de US\$ 3,94/MMBTU y para el segundo país varía de un mínimo de US\$ 2,93/MMBTU y un máximo de US\$ 3,25/MMBTU respectivamente.

Respecto a volumen de producción de gas el 2017 se espera un aumento de 1,0 por ciento respecto al 2016, que se descompone según destino de la siguiente manera: disminución de 2,0 por ciento al Brasil, incremento de 8,0 por ciento a la Argentina posiblemente por la conveniencia de mejores precios y cumplimiento de contrato, y finalmente aumenta 3,0 por ciento al mercado interno. En cuanto a los precios de los minerales: estaño y zinc estiman un leve aumento y disminución respectivamente, y un

aumento en los precios del oro y disminución en la plata. Las disminuciones de los precios internacionales de nuestros productos de exportación impactaran negativamente en los ingresos de exportación y, en consecuencia, en las reservas internacionales netas, ingresos fiscales, los depósitos bancarios y en la actividad económica del país.

Las variables macroeconómicas estimadas para el 2017 y utilizadas en las proyecciones del PGE fueron: PIB: 4,8 por ciento de crecimiento; tasa de inflación: 5,03 por ciento; Déficit del Sector Público No Financiero (SPNF): 7,8 por ciento respecto al PIB y presupuesto consolidado del gasto del Sector Público (SP) Bs 210.3347 millones. Todas las variables están por debajo del promedio registrado durante el período 2006-2016, excepto las variables de déficit fiscal y gasto consolidado que están por encima. (Ver cuadro 1)

CUADRO 1 VARIABLES MACROECONOMICAS PROMEDIO 2006-2016 Y 2017

Descripción	Prom2006-2016	2017	Diferencia
Tasa de crecimiento del PIB (en %)	5,06	4,8	-0,26
Tasa de inflación (% fin de período)	6,35	5,03	-1,33
Resultado fiscal (% del PIB)	0,27	-7,8	-8,07
Presupuesto consolidado del gasto (millones de Bs)	113.191	210.347	97.156

FUENTE: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

El crecimiento de la economía de 4.08 por ciento menor en 0,21 puntos porcentuales, tasa de inflación de 5,03 por ciento menor en 0,27, elevado déficit fiscal de 7,8 por ciento mayor en 3,3 puntos porcentuales para el 2017 respecto al 2016, y la inversión pública de US\$ 6.189 millones menor en US\$ 206 millones (-3,2 por ciento), y pudiendo aumentar a US\$ 7.506 millones (agregando las inversiones de las empresas ENTEL y de otras que son estatales, pero tienen personería jurídica diferente y no entran en el PGE), sin considerar la inversión privada, entonces intuitivamente se deduce que el multiplicador fiscal es menor a uno.

El período 2006-2013, durante 8 años se logró superávit fiscal que acumulado fue 14,5 por ciento respecto al PIB y un promedio de 1,81 por ciento (época de bonanza económica por los precios internacionales elevados de los productos que exportamos), que permitió la acumulación de ahorro público. A partir del 2014 al 2016 y el PGE 2017, durante 4 gestiones, es decir la mitad del período anterior analizado, registran déficit fiscal que acumulado representa 22,6 por ciento del PIB y un promedio de 5,65 por ciento, que significa desahorro del sector público que dicho monto casi duplica todo lo ahorrado y nos quedamos sin espacio fiscal para políticas públicas con fundamentos y principios económicos.

El PGE 2016 y el proyecto de PGE 2017 fueron formulados con superávit fiscal en ambas gestiones para la Administración Central y Empresas Públicas sólo 2016, y el resto de entidades públicas con déficit fiscal (ver cuadro 1a). En el caso de las entidades territoriales autónomas tienen que sujetarse a la ley 031 Andrés Ibáñez de 19 de julio de 2010- Marco de Autonomías y Descentralización en la elaboración de sus presupuestos y con relación al resultado fiscal específicamente el artículo 15 (Sostenibilidad fiscal y financiera) que en su numeral I señala: "Las entidades territorial autónomas deben aprobar sus presupuestos según el principio de equilibrio fiscal y sujetarse a los límites

fiscales globales establecidos en concordancia con el marco fiscal de mediano plazo, determinado por el ministerio responsable de las finanzas públicas.” Las cifras de los PGE de las entidades territoriales autónomas 2016 y 2017 aparentemente no estarían dando cumplimiento a lo señalado anteriormente.

CUADRO 1a PROGRAMACION DEL RESULTADO FISCAL DEL PGE CONSOLIDADO 20016-2017 (En millones de bolivianos y porcentajes del PIB)

Resultado fiscal	2016(p)	% del PIB	2017(p)	% del PIB
1. Gobierno General	(18.863)	-7,2	(19.061)	-7,1
a) Administración Central	5.543	2,1	4.119	1,5
b) ETAs y Universidades Publicas	(23.560)	-9,0	(21.122)	-7,9
Gobiernos Autónomos Departamentales	(7.341)	-2,8	(6.439)	-2,4
Gobiernos Autónomos Municipales	(11.863)	-4,5	(10.648)	-4,0
Universidades	(4.355)	-1,7	(4.036)	-1,5
c) Instituciones de Seguridad Social	(847)	-0,3	(2.057)	-0,8
2. Empresas Públicas	7.045	2,7	(1.490)	-0,6
Total déficit programado	(11.819)	-4,5	(20.550)	-7,8

FUENTE: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Presupuesto de ingresos tributarios, IDH, IEHD y regalías

En cuanto a las recaudaciones provenientes de Impuestos Internos y de la Aduana Nacional, para el 2017 se estimó un decremento de 2,2 por ciento, esto significaría que la eficiencia administrativa esperada llegó al límite y ahora se tendría que realizar esfuerzos en ampliar la base tributaria incorporando a sectores que no tributan. Respecto a los ingresos programados 2017 de IDH y regalías respecto a 2016 se espera una disminución de Bs 2.602 millones (US\$ 374 millones), y por IEHD se espera un aumento de medio punto porcentual. (Ver cuadro 2)

CUADRO 2 PRESUPUESTO DE INGRESOS TRIBUTARIOS, IDH, IEHD Y REGALIAS HIDROCARBUROS (En millones de bolivianos)

Recaudación	2016	2017	Part(%)	Diferencia	Var.Rel.(%)
Ingresos tributarios	45.764	44.760	78,7	-1.004	-2,2
IDH	7.395	5.730	10,1	-1.665	-22,5
IEHD	3.119	3.136	5,5	17	0,5
Regalías por hidrocarburos	4.160	3.223	5,7	-937	-22,5
TOTAL	60.438	56.849	100,0	-3.589	-5,9

FUENTE: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Presupuesto institucional consolidado del Sector Público 2016

El presupuesto programado consolidado del Sector Público (SP) 2017 a nivel institucional son ocho, de las cuales cuatro sus ingresos son mayores a sus gastos: Administración Central; Empresas Públicas; Instituciones de Seguridad Social e Instituciones Financieras, que suman Bs. 42.275 millones. Las restantes cuatro instituciones con presupuestos

deficitarios: Entidades Descentralizadas; Administración Municipal; Gobernación Departamental y Universidades Públicas. (Ver cuadro 3)

CUADRO 3 PRESUPUESTO CONSOLIDADO 2016 (En millones de bolivianos)

Nivel institucional	Ingresos	Gastos	Diferencia
Administración Central	94.165	57.930	36.235
Empresas Públicas	81.440	76.771	4.669
Entidades Descentralizadas	8.898	31.584	-22.686
Instituciones de Seguridad Social	9.296	9.000	296
Administración Municipal	8.030	18.236	-10.206
Gobernación Departamental	2.541	8.514	-5.973
Instituciones Financieras	3.460	2.385	1.075
Universidades Públicas	2.518	5.927	-3.409
TOTAL	210.348	210.348	

FUENTE: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Presupuesto de Inversión Pública 2016

La asignación de la inversión pública es la siguiente: el 29,6 por ciento se destina a infraestructura, el 43,0 por ciento al sector productivo, el 22,9 por ciento al sector social y 4,5 por ciento a multisectorial. Se registra una disminución de inversión pública de los sectores de infraestructura y productivo y un aumento en el sector social y multisectorial (Ver cuadro 4)

CUADRO 4: DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (MILLONES DE US\$)

CONCEPTO	2016 Proyecto de Presupuesto	2017 Proyecto de Presupuesto	2017 Part(%)	Variación Absoluta 2017/2016	Variación Relativa(%) 2017/2016
Total inversión	6.395	6.189	100,0	-206	-3,2
Infraestructura	1.947	1.830	29,6	-117	-6,0
Productiva	3.000	2.661	43,0	-339	-11,3
Social	1.275	1.416	22,9	141	11,1
Multisectorial	174	282	4,5	108	62,1

FUENTE: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

La administración gubernamental apuesta a lograr la sustitución y/o complementación de los ingresos generados por la exportación del gas por YPFB a través de la exportación de energía eléctrica por ENDE, razón por la cual en el programa de inversión pública 2017 predomina los proyectos destinados a la generación de energía eléctrica que son US\$ 856,7 millones que significa un 13,8 por ciento del total de la inversión pública financiado con créditos otorgados por el Banco Central de Bolivia (BCB), que si se logra sería favorable para nuestro país y en caso contrario generaría una serie de problemas económicos.

Análisis del Presupuesto Consolidado del Sector Público (SP)

Para el 2017 el total de ingresos programados llegan a Bs. 136.990 millones, registrando una declinación de 1,7 puntos porcentuales en relación al nivel del 2016. Esto se debería a la disminución de las tasas de crecimiento esperadas de los ingresos de las empresas públicas, disminución de los ingresos tributarios, declinación del IDH, leve aumento del IEHD y disminución de dos dígitos de las regalías similar a los tributos (ver cuadro 2). Los

ingresos corrientes programados disminuyen en Bs. 1.850 millones que significa una caída de 1,4 por ciento respecto al presupuesto de 2016. Similar comportamiento se registran los ingresos de capital que declinan en Bs 567 millones que es un decremento de 8,2 por ciento que se explica por una disminución significativa de las transferencias del sector de capital respecto al programado de 2016, sin embargo, no se cuenta con información detallada sobre este dato.

Los egresos totales programados aumentan en 0,2 por ciento, respecto al 2016 cambiando, de este modo, la declinación del 2015 y continuar con la expansión del gasto público que desde el 2006 hasta el 2015 adquirió un claro carácter pro cíclico y aún mantiene. Del total de egresos, el 72,2 por ciento son gastos corrientes y el 27,8 por ciento a gastos de capital.

Los egresos corrientes programados aumentan en 1,4 por ciento respecto al 2016, explicado por la elevación de dos partidas de gasto. El primero es el gasto programado en sueldos y jornales aumentó 5,0 por ciento, representando un aumento de Bs. 1.712 millones respecto al 2016, y el segundo es el pago de intereses de la deuda pública que se incrementó en 25,3 por ciento que representa un adicional de Bs 979 millones respecto al 2016.

Los aportes a la Seguridad Social programados para el 2017 son mayores en 6,9 por ciento respecto al 2016. Los beneficios sociales disminuyen en 8,0 por ciento, la adquisición de bienes y servicios disminuyen en 3,5 por ciento y los intereses de la deuda pública programada para el 2016, aumentan 25,3 por ciento respecto al 2016. Las prestaciones a la seguridad social suben un 3,7 por ciento respecto al 2016, las transferencias corrientes otorgadas crecen en 3,5 por ciento y otros gastos corrientes se incrementan en 3,9 por ciento. Los egresos de capital programados disminuyen en 2,7 por ciento y en sus componentes, disminuye en 2,7 por ciento la Formación Bruta de Capital respecto al 2016 y aumenta significativamente Transferencias de capital en 78,4 por ciento y Otros gastos de capital disminuye en 16,5 por ciento (ver cuadro 5).

CUADRO 5: PARTIDAS IMPORTANTES DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO, 2016-2017
(En Millones de bolivianos)

Descripción	2016 (p)	Participación 2016(%)	2017(p)	Participación 2017(%)	Variación Absoluta 2017/2016	Variación Relativa(%) 2017/2016
TOTAL INGRESOS	139.407	100,0	136.990	100,0	-2.417	-1,7
INGRESOS CORRIENTES	132.448	95,0	130.598	95,3	-1.850	-1,4
INGRESOS DE CAPITAL	6.959	5,0	6.392	4,7	-567	-8,1
TOTAL EGRESOS	164.687	100,0	165.016	100,0	329	0,2
GASTOS CORRIENTES	117.631	71,4	119.224	72,2	1.593	1,4
GASTOS DE CAPITAL	47.056	28,6	45.792	27,8	-1.264	-2,7
AHORRO(DESAHORRO) PUB.	14.817		11.374			
RESULTADO FINANCIERO	(40.097)		(39.400)			
DEFICIT(SUPERAVIT)	(25.280)		(28.026)			
FINANCIAMIENTO	25.280	100,0	28.026	100,0	2.746	10,9
CRÉDITO EXTERNO	14.648	57,9	15.416	55,0	768	5,2
CREDITO INTERNO	10.632	42,1	12.611	45,0	1.979	18,6

FUENTE: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Para el 2017 el balance fiscal global del Sector Público (SP) que resulta de agregar ahorro público y resultado financiero es un déficit presupuestario programado del 10,5 por ciento

del PIB, nivel mayor en 0,9 puntos porcentuales al de 2016 programado de 9,63 por ciento del PIB.

El balance de financiamiento, es decir las fuentes de financiamiento que cubren cuando el sector público gasta más que sus propios ingresos generados durante la gestión, se conocen como las cifras registradas "debajo de la línea", muestran que el crédito externo a utilizarse tendrá una participación igual al 55,0 por ciento, y el crédito interno neto es igual al 45,0 por ciento.

El déficit fiscal esperado de 7,8 por ciento respecto al PIB para el 2017 registrado como variables macroeconómicas, es menor en 2.7 puntos porcentuales en relación al 10,5 por ciento, debido a que no incorpora al conjunto del sector público.

Conclusión

El proyecto de presupuesto fiscal para el 2017 continua con la misma característica de los anteriores presupuestos por su elevada dependencia de ingresos provenientes de la exportación de un solo producto (el gas natural que se vende solamente a dos mercados: Brasil y Argentina) y minerales que representa un 21,3 por ciento de participación del total de ingresos del SP, de los precios internacionales de los minerales y, en menor grado, de algunos productos no tradicionales.

En cuanto a las recaudaciones provenientes de Impuestos Internos y de la Aduana Nacional, para el 2017 se estimó un decremento de 2,2 por ciento, esto significaría que la eficiencia administrativa esperada llego al límite y ahora se tendría que realizar esfuerzos en ampliar la base tributaria incorporando a sectores que no tributan como las cooperativas mineras, zonas francas y la producción de coca.

En los gastos crece 0,2 por ciento a pesar de la caída de los ingresos en 1,7 puntos porcentuales, y se mantiene la política expansiva que origina, entre otras implicaciones, la reducción del espacio fiscal que se disponía anteriormente, además que se financian gastos recurrentes e inflexibles a la baja, programas sociales y transferencias condicionadas y no condicionadas.

Las cifras de los PGE de las entidades territoriales autónomas 2016 y 2017 aparentemente no estarían dando cumplimiento a lo establecido en la ley 031, artículo 115, numeral I.

El proyecto de PGE 2017 registra el shock externo desfavorable directamente a los ingresos provenientes de los hidrocarburos, minerales y productos no tradicionales, hecho que registra una caída de los ingresos fiscales y origina un elevado déficit fiscal programado, por otra parte, se menciona una cifra de US\$ 1.317 millones de inversión a realizar por empresas en las cuales el Estado tiene una mayoría accionaria, sin embargo, al no estar inscrito en el presupuesto y no se conoce su detalle, dificulta analizar los efectos económicos.

El período 2006-2013, durante 8 años se logró superávit fiscal que acumulado fue 14,5 por ciento respecto al PIB y un promedio de 1,81 por ciento (época de bonanza económica por los precios internacionales elevados de los productos que exportamos), que permitió la acumulación de ahorro público. A partir del 2014 al 2016 y el PGE 2017, durante 4

gestiones, es decir la mitad del período anterior analizado, registran déficit fiscal que acumulado representa 22,6 por ciento del PIB y un promedio de 5,65 por ciento, que significa desahorro del sector público que dicho monto casi duplica todo lo ahorrado y nos quedamos sin espacio fiscal para políticas públicas con fundamentos y principios económicos.

El proyecto de PGE 2017 por el análisis realizado se concluye que es expansionista y mantiene la línea de base establecida el 2006 enmarcado en el Plan de mediano plazo.

Finalmente, el problema central es el financiamiento del gasto público que se recomienda sea con ingresos genuinos, es decir los impuestos y si no cubren recurrir a los inversionistas privados otorgando un clima favorable, otra medida es reducir gastos corrientes como son: pasajes, viáticos, publicidad, remodelaciones, muebles, compra de equipamiento, etc., y en gastos de capital asignar a proyectos de inversión pública eficiente con tasas de retorno asegurados. Por otra parte, la ley de PGE 2016 establece la emisión de bonos soberanos por un monto de US\$ 1.000 millones que a la fecha no se concretó, y en el proyecto de ley PGE 2017 se vuelve a incluir la emisión de bonos soberanos por el mismo monto. Las condiciones del mercado internacional cambiaron y demandan una tasa de interés elevada, por ejemplo: Ecuador colocó a un interés de 10,47 por ciento anual y además los países afectados por la caída del precio del petróleo buscan cubrir su déficit fiscal con la emisión de bonos soberanos como es el caso de Arabia Saudita que saldría a los mercados con un elevado monto de US\$ 175.000 millones.

Para el análisis se utilizó la presentación del PGE 2017, y a la fecha de elaboración del presente análisis no se tuvo acceso al mismo Proyecto de Ley.