



Análisis del Presupuesto General del Estado 2012

Reporte de coyuntura N° 16

Enero 2012

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

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2012

PROYECCIONES MACROECONÓMICAS

PRESUPUESTO CONSOLIDADO:	Bs 145.943 millones
CRECIMIENTO DEL PIB:	5,52%
PRODUCTO INTERNO BRUTO:	Bs 177.066 millones
	\$US 25.963 millones
DÉFICIT:	Bs 7.961 millones (4,5% del PIB)
INFLACIÓN:	5%
TIPO DE CAMBIO DEL DÓLAR:	Bs 6,87
PRECIO DEL BARRIL DE PETRÓLEO:	\$us 70,39

PRESUPUESTO 2012

RESUMEN

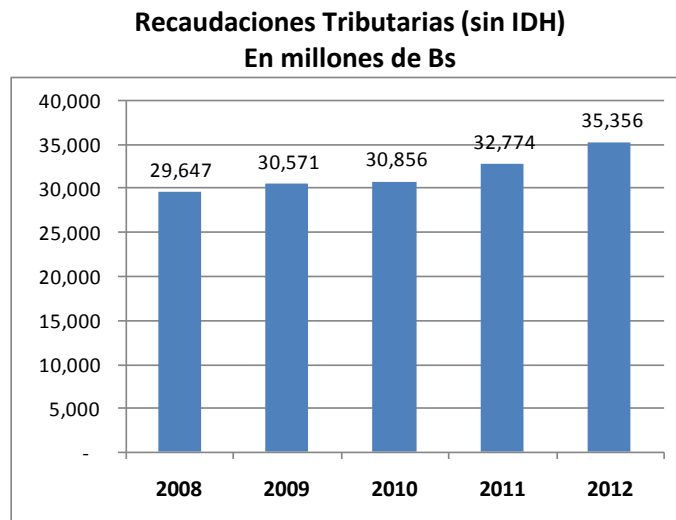
El Presupuesto General del Estado para la gestión 2012 proyecta un crecimiento positivo de la economía; no obstante, se establece que la situación fiscal ya no sería tan favorable como en años anteriores.

- Los ingresos por impuestos aumentarán en 7,9%
- Los ingresos por la renta de hidrocarburos proyectan una disminución
- El ingreso anual del IDH para la Renta Dignidad ya no es suficiente para financiar este bono
- Las transferencias para gobiernos subnacionales suben en 3%
- El Estado dispone para inversión pública de más de 3.200 millones de dólares, cifra récord
- Sólo 10% se destina a inversión productiva que genera empleo y alimentos, mientras 23% se destina a explotar recursos naturales no renovables (hidrocarburos y minería)
- El gasto corriente, que incluye burocracia, aumenta en 20% respecto a 2011; y aumentó en cuatro veces en comparación con la gestión 2005
- Con la nueva Ley de Pensiones, el gasto en jubilaciones y pensiones que cubre el Estado sube en 17%
- La subvención para los hidrocarburos sería de 755 millones de dólares, mucho más que lo previsto en años anteriores

- Los gastos totales crecen más que los ingresos totales y podría empezar un ciclo con déficit.
- El endeudamiento del Estado continúa en aumento.

Ingresos por impuestos

Los ingresos por impuestos (sin considerar el Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH), aumentarán nominalmente, de manera moderada, para la gestión 2012, en 7,9% en comparación con el año anterior, de acuerdo con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.



Fuente: Elaboración propia en base a MEyFP - Presentación PGE 2012.

Los impuestos son los principales ingresos recurrentes que recauda el Estado para financiar sus gastos corrientes.

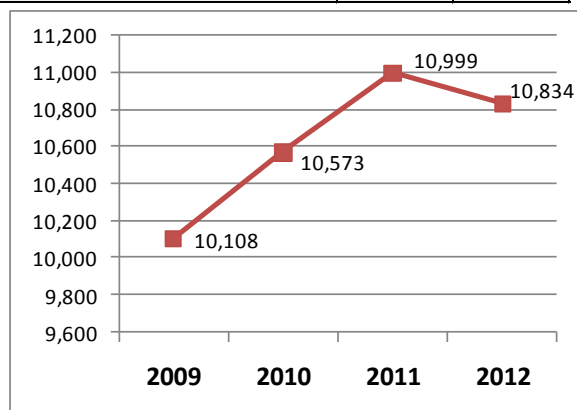
Este incremento es levemente mayor a la inflación anual registrada, por lo que, en términos reales, prácticamente no se prevé un incremento de los ingresos por impuestos.

Ingresos por hidrocarburos y financiamiento de la Renta Dignidad

El precio del barril de petróleo que se ha considerado para el Presupuesto General 2012 (\$US 70,39) es levemente superior al precio proyectado en el Presupuesto 2011 (\$US 70,2). Sin embargo, si se observa el total de la renta por hidrocarburos (IDH + regalías) de ambos años, se tiene que el 2012 (Bs 10.834 millones) es menor que el 2011 (\$US 10.999). Esto nos muestra que la renta por hidrocarburos estaría disminuyendo por factor volumen, lo que implica que el país produciría y/o exportaría menos.

Renta por hidrocarburos (En millones de bolivianos)

	Ejecución		Presupuesto	
	2009	2010	2011	2012
Regalía hidrocarburífera (18% del valor de la producción)	3,643	3,829	3,960	3,900
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) (32% del valor de la producción)	6,465	6,744	7,039	6,934
TOTAL (50% del valor de la producción)	10,108	10,573	10,999	10,834
<i>Precio del Barril de Petróleo proyectado para el Presupuesto En \$US</i>			70.2	70.39



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
Presentación PGE 2012

Si bien, al igual que en la gestión 2011, el 2012 las recaudaciones podrían ser mayores a lo programado en el presupuesto, puesto que los precios observados son bastante mayores a los proyectados, los datos presentan que la situación a futuro podría significar una disminución de los ingresos por este concepto.

La Renta Dignidad, creada el 2008 con el aporte de 30% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos de gobernaciones, municipalidades, TGN y Fondo Indígena, tiene un costo mayor a 2.300 millones de bolivianos para la gestión 2012. Esta situación es preocupante puesto que, a diferencia de los primeros años, los recursos provenientes de 30% del IDH ya no son suficientes para pagar la totalidad de la Renta Dignidad, ésta es financiada adicionalmente con los Dividendos de Empresas Capitalizadas y saldos de gestiones anteriores. Si a futuro la renta por hidrocarburos presenta una tendencia a decrecer, habría un problema de insostenibilidad de este beneficio.

Transferencias a gobiernos subnacionales

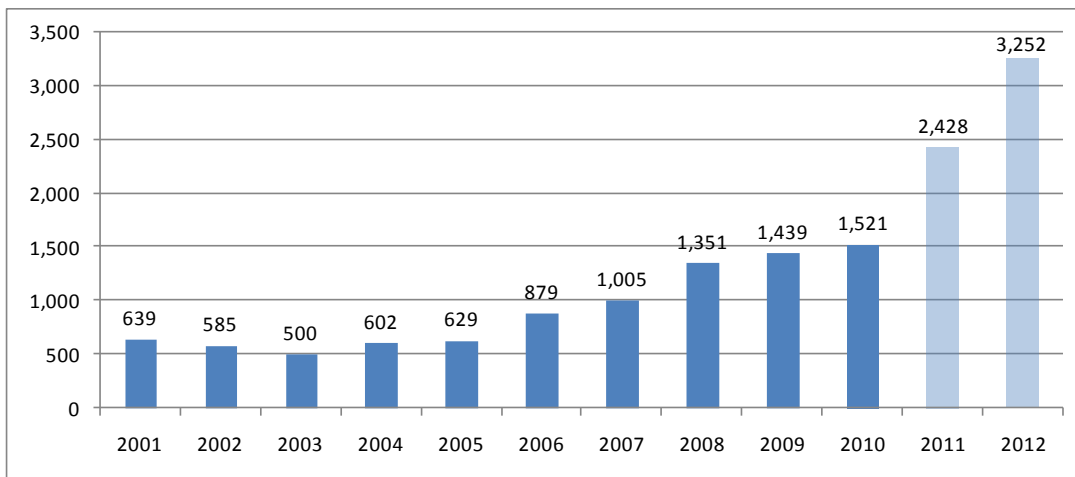
Los datos de transferencias a gobernaciones, municipios y universidades, por participación de tributos muestran un incremento de 3% entre el Presupuesto 2011 y 2012; sin embargo, este incremento es menor a la tasa de inflación por lo que –en términos reales– los niveles subnacionales no estarían recibiendo mayores transferencias.

Adicionalmente, en los datos del Presupuesto 2012, se observa el descuento de 0,2% de los recursos del IDH de los diferentes niveles de gobierno, para financiar un fondo de Educación Cívica.

Inversión pública

Con relación a la inversión pública, debido a la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos en 2005 y a los mejores precios de los últimos años, los diferentes niveles de gobierno recibieron muchos más recursos que en el pasado, lo que ha permitido que esta inversión se haya incrementado significativamente, pasando de alrededor de \$US 600 millones de dólares, antes del 2006, a \$US 1.520 millones en 2010. Esta inversión fue ejecutada principalmente por los gobiernos subnacionales y la Administradora Boliviana de Carreteras.

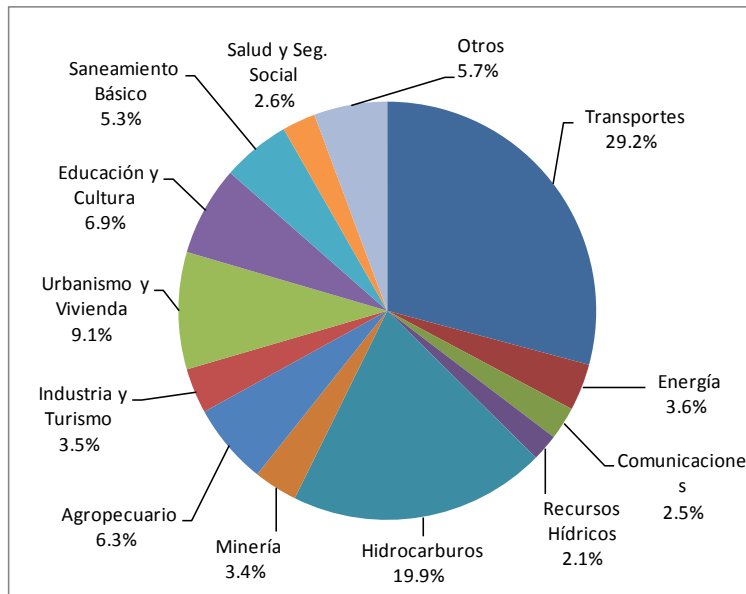
Evolución de la Inversión Pública 2001 – 2012
En millones de \$US



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
2001-2010 Ejecución de la Inversión
2011 y 2012 Datos programados en el presupuesto

Para el 2011 y 2012 se tienen cifras record programadas de inversión pública con montos de \$US 2.428 millones y \$US 3.252 respectivamente. El desafío es que efectivamente se ejecuten los niveles programados y que se priorice la inversión que genere impacto y retornos para la población.

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA 2012 EN PORCENTAJE



Fuente: Elaboración propia en base a datos del PGE 2012

Si bien el incremento de la inversión es un aspecto favorable, puesto que la inversión es uno de los principales determinantes del desarrollo y crecimiento de una economía, al interior de la inversión pública los porcentajes destinados a los sectores productivos alternativos a los extractivos, y que generan empleo e ingresos, han sido demasiado bajos en los últimos años (entre 6% y 8% del total).

Para el 2012 se tiene programado, en los sectores de Industria y Turismo 3,5% y Agropecuario 6,3%, llegando a un total de **9,8% de inversión en éstos sectores productivos alternativos**.

Resalta claramente que la apuesta del Estado se encuentra en los sectores extractivos, puesto que la inversión programada para el sector de hidrocarburos ha estado aumentando y representa en el 2012 casi 20% del total de la inversión pública total. Si se suma el sector minero, que representa 3,4% del total, se tiene que **23% de la inversión pública se destina a los sectores extractivos de recursos no renovables**.

Aún no se percibe que el Estado se impulse hacia una diversificación de la economía a través de la inversión pública.

Crecimiento de los gastos

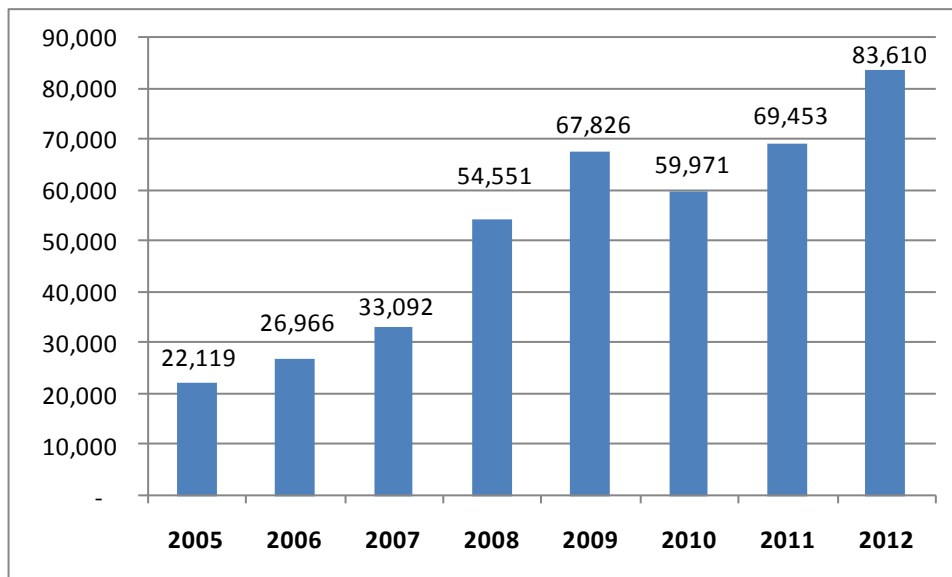
El Presupuesto Consolidado muestra que los gastos corrientes están incrementándose en 20%, mientras que los gastos de capital (inversión y otros) se incrementarían en 10%, en relación a la anterior gestión.

El gasto en jubilaciones y pensiones, que desde el cambio del Sistema de Pensiones del año 1997 se ha convertido en un peso significativo para las finanzas públicas, se incrementa en gran medida

(17%) en comparación al año anterior, llegando en 2012 a un monto Bs de 5.927 millones, lo que sugiere que la nueva Ley de Pensiones, de diciembre de 2010, ha generado nuevamente mayores obligaciones, de un Tesoro General deficitario, hacia el sector pasivo.

Por otro lado, llama la atención el monto que la presentación del Ministerio de Economía indica para la subvención a los hidrocarburos del año 2012. El año 2010 se señalaba que esta obligación tenía un costo aproximado de \$US 380 millones de dólares y el Presupuesto de la Gestión 2011 presentaba una previsión de \$US 360 millones. Sin embargo, el 2012 se necesitarían \$US 755 millones, lo que deja el interrogante de por qué este compromiso habría de incrementarse en más del doble en cuestión de dos años y si ésta situación estaría relacionada con la nacionalización de “autos chutos”.

Gastos Corrientes 2005 - 2012
En millones de Bs



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
Presentación PGE 2012

Como se observa en el gráfico, los gastos corrientes se han incrementado significativamente en los últimos años. El 2012, los gastos corrientes significan casi 4 veces lo que eran el año 2005. Si bien una parte importante de este crecimiento se debe a la incorporación de las operaciones del sector hidrocarburos en el Presupuesto General a través de YPF, también se advierte que todos los niveles de Gobierno, que reciben mayores recursos desde la gestión 2005, han incrementado sus gastos corrientes.

Resultado Fiscal - Déficit

Se prevé que el 2011 el balance fiscal cierre con un superávit del Sector Público (más ingresos que gastos) de 1% del PIB; pero en el caso del Tesoro General de la Nación se estima un déficit (menos ingresos que gastos) de -0,5%. Es decir que, en 2011, el Sector Público en su conjunto aún tuvo

una situación favorable; sin embargo, en el caso específico del nivel Central, éste no cuenta con recursos suficientes.

Para el 2012, el presupuesto muestra que, mientras los ingresos corrientes de todo el Sector Público aumentan en 17% con relación a la anterior gestión, los gastos corrientes aumentarán en 20%; y mientras los ingresos de capital aumentan en 4%, los gastos de capital aumentan en 10%. En síntesis, los gastos totales están creciendo más que los ingresos totales; y ahora, por lo tanto, nuevamente los gastos son mayores a los ingresos (déficit).

El 2012, tanto el Sector Público en su conjunto como el TGN tendrían déficit de -4,5% y -4,8% del PIB, respectivamente. Si bien en los últimos años las previsiones del presupuesto con relación al Superávit/Déficit estuvieron muy alejadas de lo efectivamente observado, al parecer se habría llegado al punto de inflexión en el cual se estaría retornando a la etapa deficitaria, en especial en el Nivel Central del Estado, puesto que el Tesoro General de la Nación está en déficit prácticamente desde el 2009 (el 2010 estuvo levemente por encima de 0).

Para cubrir esta diferencia entre ingresos y gastos, que se denomina déficit, se recurre al endeudamiento.

La deuda continúa aumentando

Al observar las fuentes financieras (financiamiento de déficit) se observa que el 2012 habrá un mayor endeudamiento con relación a la gestión anterior. Existe un incremento de 50% del financiamiento externo y de otras fuentes internas de 30%, en comparación con el Presupuesto 2011.

La Ley Financiera o Ley del Presupuesto General, para la gestión 2012, en su artículo 10, autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas la emisión de deuda pública a través de títulos valor en mercados de capital externos, por un monto de hasta 500 millones de dólares.

De acuerdo con el texto de la ley, la finalidad de la contratación de estos créditos es para apoyo presupuestario, es decir que no se tiene claro el fin específico de estos recursos, sino que serían para cerrar brechas o para diferentes gastos que el Gobierno defina.

Según la presentación del Ministerio de Economía, por primera vez se estarían emitiendo Bonos Soberanos; sin embargo, más que una buena noticia, se debe tener en cuenta que esto implica mayor endeudamiento externo y posiblemente con altas tasas de interés.

Conclusiones y perspectivas

El presupuesto 2012 muestra un cambio de escenario en el cual, después de haber atravesado por un periodo Superavitario desde 2006, nuevamente el Sector Público ha comprometido mayores gastos que los ingresos que dispone; por lo tanto, se tiene programado un déficit para el año y mayor endeudamiento.

El volumen de la producción y/o exportación de hidrocarburos, y por lo tanto la renta de este sector también ha comenzado a decrecer, y esto dependerá mayormente de factores externos como el precio que se tenga a futuro. Sin embargo, un Sector Público y una economía demasiado dependiente de la renta extractiva es muy vulnerable a lo que pueda suceder en el actual escenario internacional.

A futuro, será fundamental contener el incremento constante de los gastos públicos que se ha tenido en los últimos años, en especial del gasto corriente y asignar los recursos públicos conforme a un criterio de sostenibilidad.

El país aún está en un periodo de oportunidades, puesto que se siguen recibiendo millonarios recursos provenientes de fuentes extractivas no renovables como los hidrocarburos y se tienen cuantiosos recursos acumulados en cuentas bancarias por presupuestos sin ejecutar.

El desafío está en que esta gran oportunidad por la disponibilidad de recursos de fuentes no renovables pueda ser aprovechada en lograr una economía más sostenible, para lo cual será necesario que efectivamente se orienten mayores recursos hacia la inversión, en especial a la inversión productiva que permita la generación de ingresos sostenibles, diversificación de la economía y generación de empleo.

Lamentablemente, el destino de los mayores recursos que se tiene no ha sido definido conforme a un criterio de planificación y los patrones de gasto del sector público en general no han cambiado en los últimos años. Se presentan diferentes inconsistencias como ser la acumulación de grandes recursos en cuentas bancarias, mientras el país continúa endeudándose más.

Muchos de los problemas que actualmente se tienen, así como las posibles soluciones, dependen de cambios mayores como es la distribución de los recursos públicos y la asignación de los recursos conforme a un criterio de planificación y de priorización de necesidades, para lo cual en el actual diseño de Estado, con gobiernos subnacionales autónomos, se requiere de espacios de concertación.

A pesar de haber atravesado por un proceso Constituyente, que incluso determina nuevas competencias para los diferentes niveles de gobierno, la distribución de los recursos públicos es la misma, la Ley Marco de Autonomías ha postergado el escenario en el cual se discutirá esta distribución, que es el pacto fiscal, para después del Censo que, a su vez, ha sido postergado. Se espera que el pacto fiscal se pueda constituir en el elemento que permita orientar de mejor manera los recursos públicos, de modo que el Presupuesto se constituya en una herramienta para impulsar un desarrollo más sostenible.