



Análisis del Presupuesto General del Estado 2013

Reporte de coyuntura N° 18

Enero 2013

Avenida Mariscal Santa Cruz 2150 · Edificio Esperanza, piso 2 · Telefax (591-2) 2125177 - 2311074
fundajub@entelnet.bo · www.jubileobolivia.org.bo · La Paz - Bolivia

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2013

PROYECCIONES MACROECONÓMICAS 2013		Presupuesto 2012
PRESUPUESTO CONSOLIDADO:	Bs 172.021 millones	Bs 145.943 millones
CRECIMIENTO DEL PIB:	5,50%	5,52%
PRODUCTO INTERNO BRUTO:	Bs 196.910 millones \$us 28.704 millones	Bs 177.066 millones \$us 25.963 millones
DÉFICIT:	Bs 9.050 millones (4,6% del PIB)	Bs 7.961 millones (4,5% del PIB)
INFLACIÓN:	4,50%	4,54% (ejecutado)
TIPO DE CAMBIO DEL DÓLAR:	Bs 6,86	Bs 6,87
PRECIO DEL BARRIL DE PETRÓLEO ¹ :	\$us 70	\$us 70,39

PRESUPUESTO 2013

RESUMEN

El Presupuesto General del Estado para la gestión 2013 presenta un incremento en los ingresos fiscales, pero también se incrementan los gastos. En el caso del Nivel Central, se observa una situación deficitaria y la utilización de recursos de los Bonos Soberanos (deuda) para cubrir gastos del Tesoro General de la Nación (TGN).

Se advierte la apuesta del Gobierno por los sectores extractivos y por las empresas públicas; sin embargo, aún no se percibe que se priorice la inversión productiva para la diversificación de la economía y la generación de empleo.

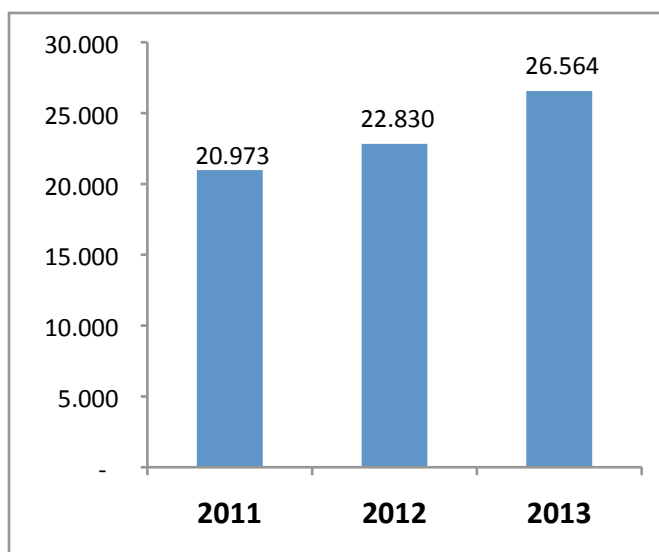
¹ Fuente: Página siete y www.noticiasfides.com

- Los ingresos por impuestos aumentarán en 16%
- Los ingresos por la renta de hidrocarburos (IDH y regalías) proyectan un incremento de 38%, explicado por un aumento en la producción.
- Los gastos corrientes se incrementan en 16% y la inversión pública en 17%
- Casi una tercera parte de la inversión corresponde a las empresas públicas del Estado. En general, se observa un peso importante de las empresas públicas en el presupuesto y en la asignación de recursos.
- Con relación al destino de la inversión por sectores, el que recibe mayor inversión es Transportes (principalmente caminos), con 30,2% del total.
- La inversión en sectores extractivos –como hidrocarburos y minerales- es más que el doble en comparación con la inversión productiva relacionada a la diversificación y generación de empleo, como es el sector Agropecuario, Industria y Turismo, que en conjunto, sólo reciben 9,3% del total. El destino de la inversión en sectores productivos revela una apuesta extractivista, más que un cambio de matriz productiva.
- Se tiene programado un déficit (más gastos que ingresos) del Tesoro General de la Nación (Nivel Central) mayor al déficit del conjunto del Sector Público.
- Otra vez se tiene prevista la contratación de deuda externa por 500 millones de dólares a través de los Bonos Soberanos, haciendo un total de 1.000 millones de dólares, considerando el crédito contratado a fines de la gestión anterior a través de este mismo mecanismo. Sin embargo, no se puede identificar en el presupuesto los gastos que se realizarían con estos recursos. Al parecer, han sido registrados como gastos con recursos TGN, como si fuera dinero proveniente de impuestos para ser utilizados por el Nivel Central en diferentes gastos corrientes.

Ingresos por impuestos

Los ingresos por impuestos (sin considerar el Impuesto Directo a los Hidrocarburos ni las recaudaciones en certificados de crédito fiscal) aumentarán en 16%, en comparación con el presupuesto 2012.

RECAUDACIONES TRIBUTARIAS
Sin IDH y sólo efectivo (sin certificados de crédito fiscal)
En millones de Bs



Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto y la Presentación del PGE 2013 - MEyFP.

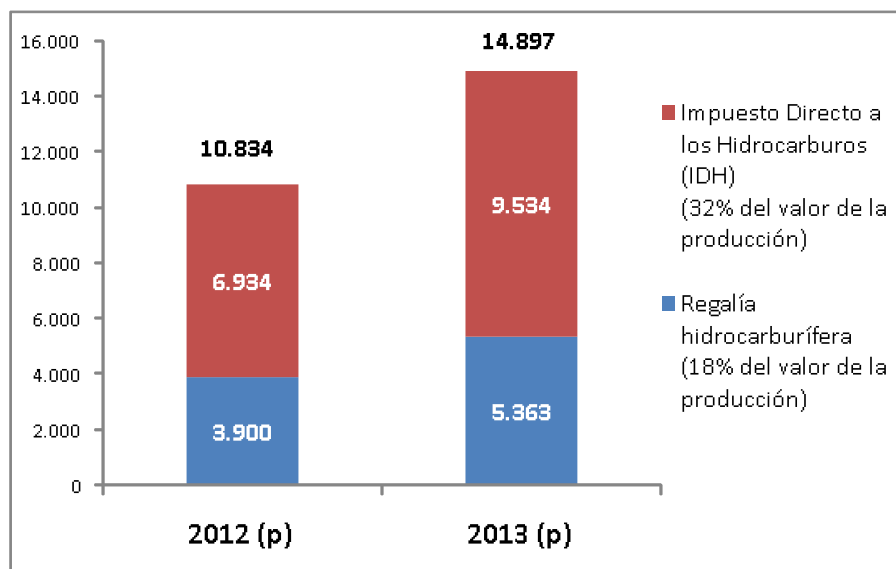
Los impuestos son los principales ingresos recurrentes que recauda el Estado para financiar sus gastos corrientes, por lo que es importante que el Estado pueda incrementar estos recursos para financiar los gastos e inversiones públicas.

Ingresos por hidrocarburos

El precio del barril de petróleo que se ha considerado para el Presupuesto General 2013 es de \$us 70 por barril, que es casi el mismo precio considerado en la gestión 2012 de \$us 70,39.

Sin embargo, en los últimos años, el precio considerado en el presupuesto ha sido subestimado. En la gestión 2012 el precio realmente observado en promedio fue mayor a \$us 90, y en los primeros días de la gestión 2013 también se encuentra por encima de \$us 90.

Renta por hidrocarburos (Datos del Presupuesto) En millones de bolivianos



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General 2012 y 2013

La renta por hidrocarburos (IDH + Regalías) en el presupuesto 2013 presenta un incremento de 38% con relación al 2012. Siendo que ambos presupuestos han sido elaborados con un precio similar, este incremento significativo de la renta estaría explicado con un similar aumento de producción.

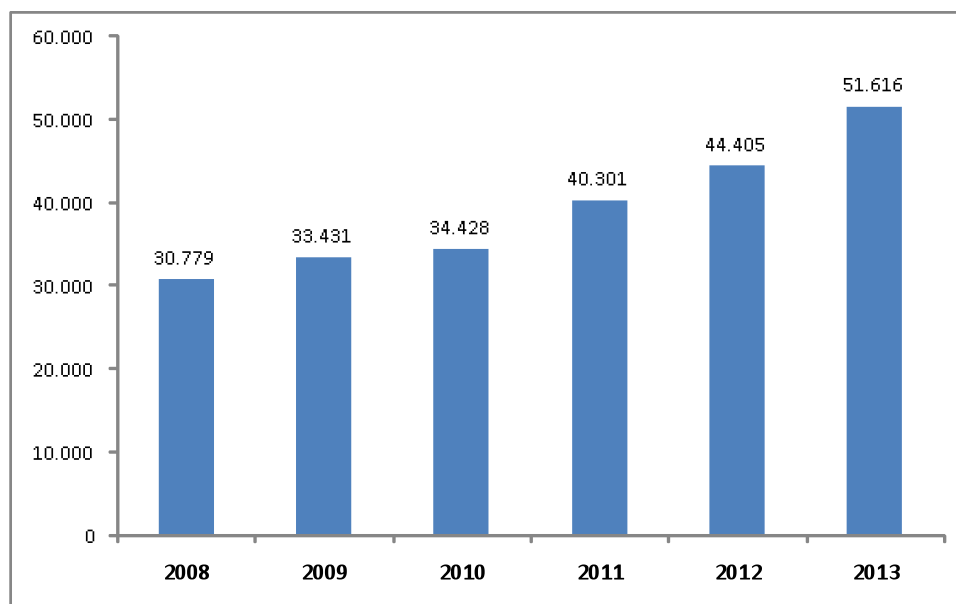
Por otro lado, al igual que en las últimas gestiones, las recaudaciones podrían ser mayores a lo programado en el presupuesto. El monto por renta de hidrocarburos para el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, sería mayor al monto presupuestado.

Gastos Corrientes

Los gastos corrientes, de igual manera, han tenido un incremento sostenido los últimos años, financiados con los mayores ingresos que el sector público en sus diferentes niveles recibe.

Para el año 2013, el presupuesto muestra que los gastos corrientes del Sector Público (sin considerar empresas ni instituciones financieras) se incrementan en 16%, en relación al presupuesto de la gestión 2012.

Gastos Corrientes 2008 – 2013 (Datos del Presupuesto)
(No incluye instituciones financieras ni empresas públicas)
En millones de Bs



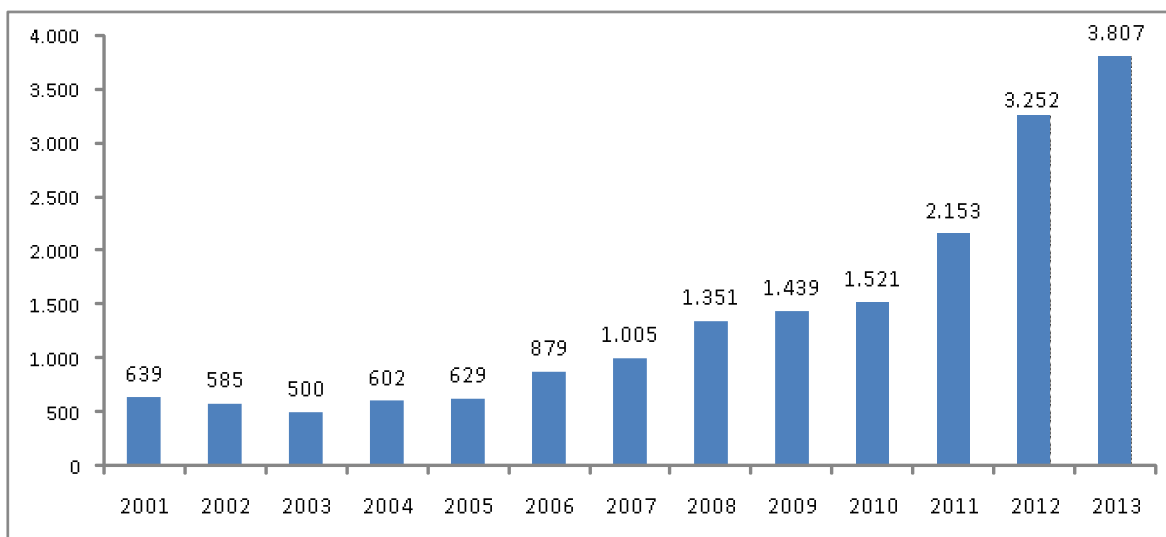
FUENTE: Elaboración propia con base en el Flujo Financiero Consolidado del Presupuesto.

Como se observa en el gráfico, los gastos corrientes se han incrementado constantemente durante los últimos años. Por lo general, estos gastos corresponden a obligaciones recurrentes que el Estado asume, como sueldos, bonos y otros; por lo que son inflexibles, es decir que no es posible dejar de pagar; sin embargo, el crecimiento de los ingresos en los últimos años ha estado impulsado mayormente por la renta extractiva de fuentes no renovables, las que pueden disminuir por el agotamiento de reservas o por precios internacionales, por lo cual, incrementar demasiado los gastos corrientes puede traer problemas de insostenibilidad a futuro.

Inversión pública

La inversión pública, que desde la creación del IDH y los mejores precios internacionales de materias primas ha estado aumentando, se incrementa en 17% en relación al presupuesto aprobado el 2012.

Evolución de la Inversión Pública 2001 – 2013 En millones de \$us



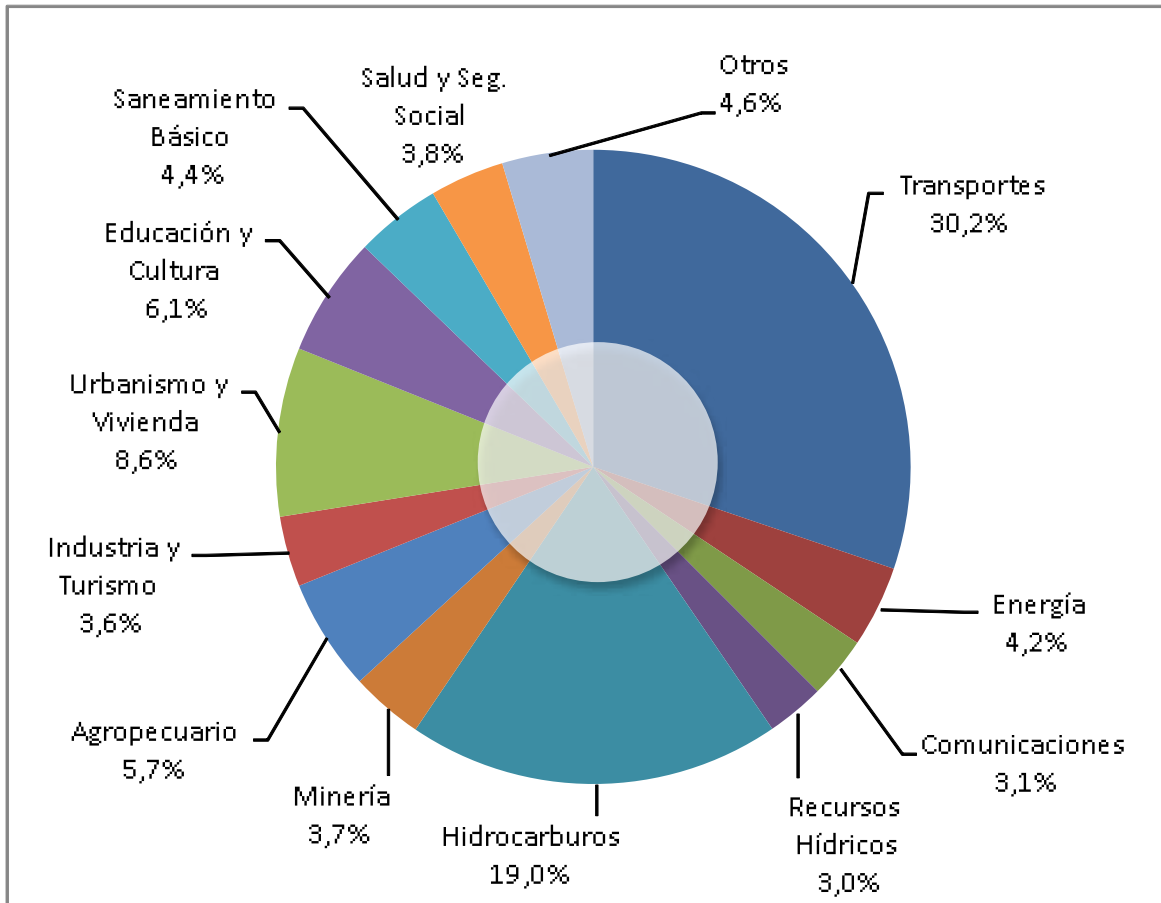
FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
2001-2011 Ejecución de la inversión
2012 y 2013 Datos programados en el presupuesto

Para el 2013, del total de la Inversión Pública programada, 31% corresponde a las empresas públicas del Estado, especialmente YPFB pero también COMIBOL, Agencia Boliviana Espacial, Empresa Azucarera San Buenaventura, ENDE y otras. Este porcentaje refleja el carácter prioritario que el Gobierno le está asignando a la actividad empresarial del Estado.

Los municipios realizan el 21,8% de la inversión, las gobernaciones 18,1%, las instituciones descentralizadas 16,7% (básicamente ABC - Carreteras), la Administración Central 9,9% y otros.

Con relación a la distribución sectorial de la Inversión Pública (gráfico siguiente), no se observan mayores cambios con relación a la gestión pasada. Aún no se percibe que el Estado impulse hacia una diversificación de la economía a través de la inversión pública.

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA 2013
En porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PGE 2013

Al observar la inversión pública por sectores, al igual que en los anteriores años, el sector prioritario en la asignación de recursos de Transportes (caminos y otros), con 30,2%.

Para el 2013 se programó para los sectores de Industria y Turismo 3,6%, y Agropecuario 5,7%, llegando a un total de 9,3% de inversión en estos sectores productivos alternativos a minería e hidrocarburos.

Resalta claramente que la apuesta del Estado se encuentra en los sectores extractivos, puesto que la inversión programada para el sector de hidrocarburos representa 19% del total de la inversión pública total y del sector minero un 3,7%; de manera que 22,7% de la inversión pública se destina a los sectores extractivos de recursos no renovables.

Si comparamos todos los sectores productivos, se puede advertir que los recursos asignados hacia sectores extractivos son más que el doble comparado con los recursos asignados hacia una reconversión productiva y generación de empleo.

Resultado Fiscal Superávit - Déficit

Si bien desde el 2006 y en años posteriores el Presupuesto preveía déficit y en la ejecución se terminaba en superávit, actualmente este superávit ejecutado del Sector Público tiene una tendencia a convertirse nuevamente en déficit, esto significa que los gastos están creciendo más que los ingresos.

Para el 2013, el Presupuesto presenta un déficit del Total del Sector Público de Bs 9.050 millones de bolivianos.

En el caso del Tesoro General de la Nación, que son los recursos administrados por el Nivel Central, el presupuesto presenta un déficit programado de 9.363 millones de bolivianos, incluso mayor al del total del Sector Público.

A diferencia de lo que sucede con el resultado fiscal del Total Sector Público, el Tesoro General –ya desde el año 2009– ha estado registrando nuevamente déficit en su ejecución, es decir que la situación del nivel central es complicada. El Nivel Central habría comprometido muy rápidamente sus mayores recursos, incrementando sus gastos.

Esto explica, en cierto modo, algunos intentos o medidas tomadas por el Nivel Central para generar mayores recursos o reducir su déficit, como ser la discusión de la subvención a los hidrocarburos, el Impuesto a la Venta de Moneda Extranjera, la determinación que solamente el 70% del valor de la compra de gasolina y diesel puede ser utilizado como crédito fiscal (establecido en un artículo de la Ley del Presupuesto 2013), otros artículos de la Ley financiera que determinan que los recursos adicionales a los aprobados en el presupuesto deben ser destinados a contraparte de proyectos con el Nivel Central, la utilización de recursos del IDH de los gobiernos subnacionales para seguridad ciudadana –incluso a través del Ministerio de Gobierno–, y el incremento de deuda a través de los denominados Bonos Soberanos.

La situación deficitaria del Nivel Central contrasta con los saldos acumulados en cuentas bancarias del Sector Público que siguen creciendo. Los montos sin ejecutar habrían alcanzado a más de 24 mil millones de bolivianos, siendo los municipios los que más recursos tienen acumulados.

Bonos Soberanos

Al igual que en la Ley Financial de la gestión 2012, el Presupuesto 2013 contempla, nuevamente, la contratación de deuda pública a través de títulos valor en mercados de capital externos por un monto de 500 millones de dólares.

Siendo que los bonos emitidos en la gestión 2012 se hicieron efectivos a finales de esa gestión, para el 2013 se tendría un monto de recursos que en suma llegan a 1.000 millones de dólares de crédito externo a través de la emisión de estos bonos. Estas grandes cantidades hacen que la deuda que tiene el Estado crezca rápidamente, además de los otros créditos que el Estado contrata.

En ambos años, la Ley del Presupuesto señala que estos recursos serán para apoyo presupuestario, es decir que no se tiene claro el fin específico de los mismos o serían para diferentes gastos que el Gobierno defina o para cerrar brechas (déficit).

El Gobierno, sin embargo, ha anunciado que este dinero se invertirá en proyectos de construcción de caminos, infraestructura, industrialización, puentes y planes de desarrollo productivo, entre otros.

En el Presupuesto, a diferencia de cualquier otra contratación de crédito externo, no se puede identificar (a través del código de organismo financiador) el destino que el Gobierno le asigna a los recursos provenientes de los Bonos Soberanos. Al parecer, los bonos se han inscrito como gastos de fuente TGN, como si fueran recursos provenientes de impuestos y serían dispuestos por el Nivel Central para diferentes fines, básicamente para gastos corrientes que es lo que el Nivel Central financia.

Esta es una situación bastante delicada puesto que serían grandes cantidades de recursos provenientes de crédito externo que no estarían registrados en el presupuesto de gastos como dinero proveniente de préstamo; no se los puede identificar claramente y estarían siendo utilizados para gastos corrientes.

Siendo que el peso de la deuda recae no solamente sobre la población actual, sino incluso sobre generaciones futuras, es importante evaluar si realmente vale la pena endeudarse. También es imprescindible que el Gobierno demuestre en qué se están utilizando estos recursos.

Conclusiones y perspectivas

El Presupuesto 2013 presenta un crecimiento significativo de ingresos, pero también de gastos, y sugiere que aún continúa el auge de las materias primas, principalmente hidrocarburos en el caso de Bolivia.

Sin embargo, el crecimiento continuo de los gastos en los últimos años y su sostenibilidad es un tema preocupante, puesto que, actualmente, los ingresos están siendo sostenidos en gran medida por la renta de fuentes no renovables y dependientes de precios internacionales; por lo que en el mediano o largo plazo son recursos que pueden disminuir.

Con relación a la orientación del presupuesto, se puede advertir que la apuesta del Gobierno, en materia de desarrollo económico, estaría en las empresas públicas, que cada vez tienen un mayor peso en el presupuesto y en los sectores extractivos.

En el caso de la inversión pública, la inversión productiva alternativa a hidrocarburos y minerales, como son los sectores Agropecuario e Industria y Turismo, aún es baja. No se están realizando los esfuerzos necesarios para diversificar la economía a través de la inversión pública.

Sin embargo, se debe considerar que las empresas públicas y los sectores extractivos no son creadores de empleo y no necesariamente generan encadenamientos productivos que vayan a

dinamizar la economía de los demás sectores y de la población en general, por lo que es importante impulsar los sectores productivos alternativos (Agropecuario e Industria y Turismo), y/o incluir también al sector privado en las políticas.

Por otro lado, si bien hay mayores recursos, al igual que en los últimos años, el Nivel Central (TGN) presenta déficit para el 2013; habiéndose incrementado, en gran medida, los gastos corrientes en las últimas gestiones.

Los déficits generalmente son financiados con endeudamiento y ahora la mayor deuda que el Estado está contratando proviene de los Bonos Soberanos. El presupuesto debería especificar claramente el destino de estos recursos.

Los desafíos a futuro en materia presupuestaria son controlar el crecimiento del gasto corriente, lo que implica generar mayores recursos internos para superar la dependencia de la renta extractiva y darle mayor sostenibilidad al presupuesto; y que el presupuesto se transforme en una herramienta para el desarrollo, orientando los mayores recursos que el Estado dispone hacia un desarrollo más sostenible.

Siendo que ya se ha realizado el Censo, queda avanzar en la tarea pendiente que es el Pacto Fiscal, escenario en el que se discutirá de manera estructural la generación, distribución y destino de los recursos públicos, y que será el espacio para solucionar estos y otros temas.

FUNDACIÓN JUBILEO
La Paz, enero de 2013