

## **PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2018, EXPANSIONISTA DEL GASTO PÚBLICO CON DESAHORRO Y ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.**

Lic. Germán Molina Díaz

Fecha: jueves 30 de noviembre de 2017

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

[g\\_molina\\_diaz@hotmail.com](mailto:g_molina_diaz@hotmail.com), [germanmolinadiaz@yahoo.com](mailto:germanmolinadiaz@yahoo.com) cel.77206538 tel.2731538 – 2730758



### **Consideraciones generales**

Examinamos algunos aspectos importantes del proyecto de Presupuesto General del Estado 2018 (PGE 2018), 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 2018 se programó un presupuesto agregado de Bs. 284.437 millones que significa un incremento del 3,5 por ciento respecto al 2017, mientras que el presupuesto consolidado alcanza a Bs. 214.650 millones cifra mayor en 2,0 por ciento respecto al 2017.

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 2018, debido al contexto externo desfavorable de los precios de nuestros productos de exportación.

### **Variables macroeconómicas**

La elaboración del PGE 2018 consideró un precio base del petróleo de US\$ 45,50/barril, nivel inferior en US\$ 0,26 respecto al utilizado en el PGE 2017 que fue US\$ 45,24/barril. Al mes de noviembre de 2017 el precio del petróleo registro US\$ 58,4/barril y el precio esperado para el 2018 estaría en un rango de US\$50/barril y US\$60/barril.

Los precios esperados 2018 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 varia de un mínimo de US\$ 4,00/MMBTU y un máximo de US\$ 4,20/MMBTU y para el segundo país varia de un mínimo de US\$ 3,4/MMBTU y un máximo de US\$ 3,5/MMBTU respectivamente.

Respecto a volumen de producción de gas destinado a la exportación el 2018 se espera una disminución de 5,0 MMm<sup>3</sup>/día respecto al 2017, que se descompone según destino de

la siguiente manera: disminución de 6,0 MMm3/día al Brasil, incremento de 1,0 MMm3/día a la Argentina posiblemente por la conveniencia de mejores precios y cumplimiento de contrato, y finalmente la producción con destino al mercado interno aumenta 1,0 MMm3/día.

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 2018 y utilizadas en las proyecciones del PGE fueron: PIB: 4,7 por ciento de crecimiento; tasa de inflación: 4,49 por ciento; Déficit Fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF): 8,32 por ciento respecto al PIB y presupuesto consolidado del gasto del Sector Público (SP) Bs 214.650 millones. Todas las variables están por debajo del promedio registrado durante el período 2006-2017, excepto las variables de déficit fiscal que es siete veces mayor y gasto consolidado que están por encima. (Ver cuadro 1)

**CUADRO 1 VARIABLES MACROECONOMICAS PROMEDIO 2006-2017 Y 2018**

Descripción	Promedio 2006-2017	Proyectado 2018	Diferencia
Tasa de crecimiento del PIB (en %)	5,04	4,7	-0,34
Tasa de inflación (% fin de período)	6,24	4,49	-1,75
Resultado fiscal (% del PIB)	-0,40	-8,32	-7,92
Presupuesto consolidado del gasto (millones de Bs)	121.287	214.650	93.363

FUENTE: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

El crecimiento de la economía esperado de 4.7 por ciento menor en 0,34 puntos porcentuales, tasa de inflación de 4,49 por ciento menor en 1,75, elevado déficit fiscal de 8,32 por ciento mayor en 7,92 puntos porcentuales para el 2018 respecto al promedio 2006-2017.

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 2017 y el proyecto de PGE 2018, durante 5 gestiones, es decir un poco más de la mitad del período anterior analizado, registran déficit fiscal que acumulado representa 33,12 por ciento del PIB y un promedio de déficit fiscal de 6,62 por ciento, que significa desahorro del sector público que dicho monto casi cuadruplica todo lo ahorrado y nos quedamos sin espacio fiscal para políticas públicas con fundamentos y principios económicos.

### **Presupuesto institucional consolidado del Sector Público 2018**

El presupuesto programado consolidado del Sector Público (SP) 2018 a nivel institucional son siete, de las cuales tres sus ingresos son mayores a sus gastos: Órganos del Estado; Empresas Públicas e Instituciones de Seguridad Social, que suman Bs. 46.771 millones. Las restantes cuatro instituciones con presupuestos deficitarios: Entidades

Descentralizadas; Instituciones Financieras; Administración Departamental (Gobernaciones, Municipios GAR y GAIOC) y Universidades Públicas. (Ver cuadro 2)

**CUADRO 2 PRESUPUESTO CONSOLIDADO 2018 (En millones de bolivianos)**

Nivel institucional	Ingresos	%	Gastos	%	Diferencia
1. Órganos del Estado	98.962	46,1	58.944	27,5	40.018
2. Empresas Públicas	78.758	36,7	72.333	33,7	6.425
3. Instituciones de Seguridad Social	9.167	4,3	8.839	4,1	328
4. Entidades Descentralizadas	11.382	5,3	37.187	17,3	-25.805
5. Instituciones Financieras	2.439	1,1	2.763	1,3	-324
6. Administración Departamental	13.942	6,5	34.583	16,1	-20.641
6.1. Gobernaciones	2.534	1,2	8.500	4,0	-5.966
6.2. Municipios	8.901	4,1	19.748	9,2	-10.847
6.3. GAR	130	0,1	447	0,2	-317
6.4. GAIOC	2	0,0	33	0,0	-31
7. Universidades Públicas	2.375	1,1	5.855	2,7	-3.480
<b>Total General</b>	<b>214.650</b>	<b>100,0</b>	<b>214.650</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>

FUENTE: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

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, 2017 y 2018 aparentemente no estarían dando cumplimiento a lo señalado anteriormente.

### Presupuesto de Inversión Pública 2016

La asignación de recursos públicos para financiar la inversión pública es la siguiente: el 33,0 por ciento se destina a infraestructura, el 37,4 por ciento al sector productivo, el 25,0 por ciento al sector social y 4,6 por ciento a multisectorial. Se registra una disminución de recursos asignados a la inversión pública de actividades productivas y un aumento en el sector de infraestructura, social y multisectorial (Ver cuadro3)

**CUADRO 3: DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (MILLONES DE US\$)**

CONCEPTO	2017 Proyecto de Presupuesto	2017 Part. (%)	2018 Proyecto de Presupuesto	2018 Part. (%)	Variación Absoluta 2018/2017	Variación Relativa (%) 2018/2017
Total inversión	6.189	100,0	6.210	100,0	21	0,3
Infraestructura	1.830	29,6	2.052	33,0	222	12,1
Productiva	2.661	43,0	2.320	37,4	-341	-12,8
Social	1.416	22,9	1.552	25,0	136	9,6
Multisectorial	282	4,5	286	4,6	4	1,4

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 la Urea y exportación de energía eléctrica, por ENDE, razón por la cual, la inversión

pública está 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)**

El total de ingresos programados para el 2018 llegan a Bs. 137.686 millones, registrando un leve crecimiento de 0,5 puntos porcentuales en relación al nivel del 2017. Esto se debería a la disminución de las tasas de crecimiento esperadas de los ingresos de las empresas públicas mineras y leve crecimiento esperado de los ingresos tributarios respecto al presupuesto de 2017. Los ingresos corrientes aumentan Bs1.962 millones que representa 1,5 por ciento y los ingresos de capital que declinan en Bs 1.265 millones que es un decremento de 19,8 por ciento respecto al presupuesto 2017.

La programación del total de egresos para el 2018 aumentan en 2,0 por ciento, respecto al 2017 continuando 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 72,3 por ciento son gastos corrientes y el 27,7 por ciento a gastos de capital.

Los egresos corrientes programados aumentan en 2,1 por ciento respecto al 2017, explicado por la elevación de dos partidas de gasto. El primero es el gasto programado en sueldos y jornales con un aumento de 7,6 por ciento, representando un aumento de Bs. 2.744 millones respecto al 2017, y el segundo los beneficios sociales que aumentan 40,7 por ciento es el pago de intereses de la deuda pública externa que se incrementó en 13,7 por ciento que representa un adicional de Bs 320 millones respecto al 2017.

Los egresos de capital programados aumentan en 1,9 por ciento y en sus componentes, disminuye en 0,2 por ciento la Formación Bruta de Capital respecto al 2017 y aumenta significativamente Transferencias de capital en 404,1 por ciento y Otros gastos de capital disminuye en 37,7 por ciento (ver cuadro 4).

#### **CUADRO 4: PARTIDAS IMPORTANTES DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO, 2017-2018**

(En Millones de bolivianos)

Descripción	2017 (p)	Participación 2017(%)	2018(p)	Participación 2018(%)	Variación Absoluta 2018/2017	Variación Relativa (%) 2018/2017
TOTAL INGRESOS	136.989	100,0	137.686	100,0	697	0,5
INGRESOS CORRIENTES	130.597	95,3	132.559	96,3	1.962	1,5
INGRESOS DE CAPITAL	6.392	4,7	5.127	3,7	-1.265	-19,8
TOTAL EGRESOS	165.016	100,0	168.382	100,0	3.366	2,0
GASTOS CORRIENTES	119.224	72,2	121.729	72,3	2.505	2,1
GASTOS DE CAPITAL	45.792	27,8	46.653	27,7	861	1,9
AHORRO(DESAHORRO) PUB.	11.373		10.830		-543	-4,8
RESULTADO FINANCIERO	-39.400		-41.526		-2.126	5,4
DEFICIT(SUPERAVIT)	-28.027		-30.696		-2.669	9,5
FINANCIAMIENTO	28.027	100,0	30.696	100,0	2.669	9,5
CRÉDITO EXTERNO	15.416	55,0	16.600	54,0	1.184	7,7
CREDITO INTERNO	12.611	45,0	14.096	46,0	1.485	11,8

FUENTE: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

### **Conclusión**

El proyecto de presupuesto fiscal para el 2018 continua con la misma característica de los anteriores presupuestos por su elevada dependencia de ingresos provenientes de la exportación del gas natural a dos mercados: Brasil y Argentina; minerales, y en menor grado, de algunos productos no tradicionales.

El total de ingresos aumentan mucho menos que el total de gastos, porque se mantiene la política expansiva del gasto a pesar de no contar con un 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.

El período 2006-2013 fue 8 años de superávit fiscal acumulado de 14,5 por ciento respecto al PIB y del 2014 al 2017 y el proyecto de PGE 2018, 5 gestiones, es decir un poco más de la mitad del período anterior analizado, registran déficit fiscal acumulado de 33,12 por ciento del PIB, que significa un desahorro del sector público que dicho monto casi cuadruplica todo lo ahorrado y nos quedamos sin espacio fiscal para políticas públicas con fundamentos y principios económicos.

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 2018 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 una política expansionista que mantiene desde el 2006.

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 2018 establece la emisión de bonos soberanos por un monto de US\$ 1.000 millones que a la fecha las condiciones del mercado internacional cambiaron y demandan una tasa de interés elevada:

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