

5 de diciembre de 2022

N° 490

Un presupuesto desprolijo y atrapado en el clientelismo*

El Presupuesto General del Estado (PGE) es un instrumento de la política económica que debe dar certidumbre sobre las cuentas públicas, la programación de ingresos y gastos, la inversión pública anual y las metas macroeconómicas. Sin embargo, no es eso lo que ofrece el proyecto de presupuesto 2023, presentado al órgano legislativo. La desprolijidad en su elaboración salta a la vista, así como una serie de inconsistencias que dejan más interrogantes que respuestas.

Un defecto de partida es que no está precedido de una evaluación de los resultados del presupuesto de este año, que concluye. Si no hubiera este vacío sería evidente, por ejemplo, que no tiene sentido programar una inversión pública de Bs 27.482,2 millones (US\$ 4.006 millones), equivalente al 6,08 % del PIB¹ (un monto muy significativo para las actuales circunstancias de precariedad de los ingresos fiscales), cuando la ejecución de los últimos años ha sido considerablemente baja respecto del monto presupuestado. Otra curiosa omisión en el proyecto presupuestario es que no se anota el precio base del barril de petróleo utilizado para la estimación de los ingresos fiscales. Tampoco aparece el registro de los recursos para las tareas pre-censales en 2023, de cara al Censo 2024.

También llama la atención la proyección optimista de 4,86% de crecimiento en 2023, una tasa mucho más alta que la pronosticada por organismos internacionales (FMI 3,5%, CEPAL 3%, Banco Mundial 2,8%) y habida cuenta la contracción de la economía mundial que configura un entorno menos propicio para las exportaciones nacionales.

Más gasto, menos inversión

En el presupuesto consolidado 2023, los ingresos corrientes aumentarían en 7,8% y los gastos corrientes en 7,1%. La diferencia implica un ahorro de Bs 4.292 millones después de cubrir gastos de sueldos y salarios, bienes y servicios, pago de

intereses de la deuda pública y resto de gastos. Sin embargo, ese ahorro y los ingresos de capital no alcanzan para financiar los gastos de capital de Bs 39.350 millones, de donde resulta un déficit fiscal de Bs 33.814 millones (7,49% del PIB), que deberá ser financiados con recursos de crédito externo y crédito interno.

Si bien el déficit fiscal que se prevé para 2023 es menor al déficit presupuestado de este año de 8,0%, sigue siendo excesivo, y no revierte la tendencia de los últimos 9 años de cuantiosos saldos deficitarios provocados primordialmente por los gastos crecientes del gobierno. De hecho, la programación del gasto público prevé un aumento de 4,5% en sueldos y salarios en el aparato estatal, que pasa de Bs 45.235 en el PGE de 2022 a 47.253 millones en el PGE de 2023. Este dato refleja la enorme expansión del empleo público (ministerios, empresas estatales y otras reparticiones), tanto así que el gasto en sueldos y jornales supera el monto de recaudación tributaria prevista para 2023.

En efecto, el gobierno contempla una recaudación tributaria (excluyendo IDH) e IEHD) de Bs 45.010 millones, mientras que el pago de salarios asciende a Bs 47.253 millones. Si esa cifra de gasto se suma los beneficios sociales y los pagos a la seguridad social, la partida de gasto se incrementa a Bs 53.572 millones, mientras que la recaudación con IDH e IEHD sube a Bs 53.557 millones. Así pues, todo recaudado en impuestos no cubre la planilla de la burocracia estatal.

El gobierno, en vez de ajustar el gasto corriente, como sería lógico, opta por mantener un nivel de gasto total exorbitante, y más bien ajustar la inversión pública. En el PGE 2023 el monto programado de inversión pública es de US\$ 4.006 millones, menor en 20,11% con relación a la inversión pública programada en 2022, de US\$ 5.015 millones. Naturalmente, este recorte en la

*Agradecemos al economista Germán Molina Díaz por su colaboración para este artículo.

¹ Estimación basada en el ratio del déficit fiscal respecto al PIB y el monto del déficit fiscal 2023.

inversión pública afecta las posibilidades de crecimiento económico, lo cual incluso es contrario al discurso oficial que justifica la participación del Estado en la economía por su aporte al crecimiento.

**Presupuesto consolidado 2022 y 2023
(millones de bolivianos)**

Descripción	2022	Participación Porcentual (%) 2022	2023	Participación Porcentual (%) 2023	Variación relativa (%) 2023/2022
INGRESOS CORRIENTES	137.991	100,00	148.777	100,00	7,8
Ingresos de Operación	55.564	40,26	62.756	42,18	12,94
Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública	3.807	2,75	3.909	2,62	2,67
Ingresos Tributarios	48.909	35,44	51.342	34,50	4,97
Regalías	1.122	0,81	1.181	0,79	5,25
Contribuciones a la Seguridad Social	8.068	5,84	8.590	5,77	6,47
Otros Ingresos Corrientes	20.521	14,87	20.999	14,11	2,32
GASTO CORRIENTE	134.946	100,00	144.485	100,00	7,1
Sueldos y Salarios	45.235	33,52	47.253	32,70	4,46
Aportes a la Seguridad Social	6.178	4,57	6.319	4,37	2,28
Bienes y Servicios	58.347	43,23	62.799	43,46	7,63
Intereses de la Deuda Pública	7.374	5,46	8.664	5,99	17,49
Otros Gastos Corrientes	17.812	13,19	19.450	13,46	9,19
AHORRO (DESAHORRO) PÚBLICO	3.045		4.292		40,9
INGRESOS DE CAPITAL	1.523	100,00	1.244	100,00	-18,3
Donaciones de Capital	527	34,60	317	25,48	-39,84
Otros Ingresos de Capital	996	65,40	927	74,52	-6,92
GASTO DE CAPITAL	39.048	100,00	39.350	100,00	0,8
Formación Bruta de Capital Fijo	36.370	93,14	29.979	76,18	-17,57
Otros Gastos de Capital	2.678	6,86	9.371	23,81	249,92
RESULTADO FINANCIERO	-37.525		-38.106		1,54
DÉFICIT (SUPERÁVIT FISCAL)	-34.480		-33.814		-1,93
FINANCIAMIENTO	34.480		33.814		-1,93
Externo	36.649		28.331		-22,69
Interno	58.928		65.597		11,31
Amortización Deuda Pública Externa	8.357		6.462		-22,67
Otras aplicaciones financieras	52.739		53.653		1,73

Fuente: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 21/11/2022.

El gasto público crece también por los elevados subsidios en alimentos e hidrocarburos. El PGE 2023 asigna a este rubro un total de Bs 8.079 millones (US\$ 1.161 millones), sobresaliendo el monto de casi US\$ 1.100 millones destinados a la importación de combustibles, y que es superior en 59,67 % al presupuesto de este rubro en el PGE de 2022. Otra vez se pone de manifiesto el fracaso del modelo económico que no ha incrementado ni diversificado la capacidad productiva del país; por el contrario, ha hecho que Bolivia sea cada vez más dependiente de la importación de energía.

**Presupuesto para subvención 2023
(millones de Bs)**

Subvención	Monto Millones de Bs
Alimentos	437
Hidrocarburos	7.642
Total	8.079

Fuente: Presentación del MEFP, 21/11/2022

Centralismo fiscal

El PGE 2023 concentra la inversión pública en el nivel central de gobierno. Del total de Bs 27.482, millones presupuestados para inversión pública, Bs 23.056 millones se asignan al Ejecutivo, las Instituciones Descentralizadas y las Empresas Nacionales, o sea el 82% de toda la inversión, lo que deja para los niveles subnacionales un magro 18%. El gobierno insiste en retener para sí obras y programas que deberían desconcentrarse. Esto, a despecho de la pobre ejecución de los recursos de inversión pública en las gestiones anteriores, y a expensas de las necesidades y demandas de los gobiernos subnacionales.

Está demostrado que un presupuesto centralizado es más ineficiente que uno que reparte recursos entre los varios niveles de administración y según las competencias y atribuciones definidas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Y no solo eso. También se presta menos al control y la vigilancia de los ciudadanos que en los ámbitos

locales y departamentales y, por tanto, es más proclive al despilfarro y la discrecionalidad. Desgraciadamente, no es ese el criterio que determina la política hacendaria del partido gobernante, y de ahí también la reacción de organizaciones políticas y ciudadanas que reclaman la autonomía económica territorial.

Asimismo, incrementar en 23% la inversión en las empresas estatales -según el PGE 2023- carece de racionalidad económica, puesto que varias empresas son deficitarias y su futuro es incierto.

Condiciones macroeconómicas frágiles

El Informe de Milenio sobre la economía de Bolivia No 44, de junio 2022, advirtió que el mayor riesgo es el bajo nivel de divisas, que, junto con el elevado déficit fiscal, pueden deslizar la economía por un escenario crítico. Sin embargo, las directrices del PGE 2023 no guardan relación con este riesgo macroeconómico; tampoco sirven para impulsar la recuperación de la economía, cuando son evidentes las señales de un crecimiento bajo y con tendencia al estancamiento.

La insistencia en hacer del gasto público el motor económico choca con la necesidad de preservar el nivel de divisas y con las restricciones en la financiación del déficit fiscal. De hecho, una de las interrogantes que plantea el proyecto de ley presupuestario es cómo financiar el déficit de Bs. 33.814 millones (US\$ 4,858 millones). Ya se ha demostrado que el financiamiento externo, mediante la emisión de bonos soberanos, es dificultoso y más oneroso. No obstante, el gobierno pretende colocar bonos en 2023 por valor de US\$ 2.000 millones (en febrero de este año solo pudo efectuar un canje de bonos de US\$ 850 millones, de los US\$ 2.000 pretendidos, a una tasa alta de 7.5% y con vencimiento de 8 años).

De otro lado, los bonos nacionales tienen como piso mínimo la tasa de interés de 7.5 por ciento, que corresponde al canje de bonos de febrero de 2022 (este costo podría ser mayor si las tasas internacionales siguen escalando). La emisión de títulos del TGN se acerca peligrosamente al techo de la recaudación anual del sistema integral de

pensiones. Ello comporta menos recursos financieros para la actividad privada y, por tanto, menos apoyo a la reactivación económica.

A su vez, el crédito del BCB para resolver problemas de liquidez del sector público, presiona a una mayor pérdida de divisas. Desde ya, en los primeros 9 meses del año, las RIN cayeron en 20%, pasando de 4.753 millones a 3.844 millones de dólares, con un saldo de divisas de menos de US\$ 1.000 millones, que apenas alcanzaría para cubrir las importaciones de 1 mes.

Tales problemas hacen imperiosa una política de disciplina y responsabilidad fiscal que cierre progresivamente el desequilibrio en las finanzas públicas. La cuestión estriba en que el gobierno nacional no parece determinado a encauzar una senda de consolidación fiscal de mediano y largo plazo; indispensable para la estabilidad macroeconómica.

De otro lado, la necesidad de imprimir dinamismo a la economía presupone un claro aliento a la inversión de capitales privados y un mayor protagonismo de la iniciativa privada. Pero ello contrasta con la práctica absurda de multiplicar empresas públicas y de insistir en controles de precios, restricciones a las exportaciones, subsidios indiscriminados y otras medidas discrecionales y con resultados dañinos para la economía y el clima de negocios.

El trámite legislativo

Por muchos años el rodillo del MAS hizo de la aprobación del PGE un trámite formal y sin posibilidad de producir modificaciones sustantivas. Este año podría ser distinto por el cambio del escenario parlamentario, que tiende al pluralismo. El gobierno deberá buscar los votos de otras bancadas, lo cual abre la posibilidad para los grupos opositores de introducir correcciones y mejoras necesarias.

Indudablemente que sería un paso positivo en el rescate del papel del Poder Legislativo en las definiciones en materia presupuestaria. Ojalá ocurra.