Presupuesto Público
Para VIGILAR hay que estar INFORMADOS

Vigila Perú

CARTILLAS DE CAPACITACIÓN

4 LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO: INGRESOS Y GASTOS DEL ESTADO

USAID | PERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Participa Perú

GRUPO Propuesta CIUDADANA

Página 03

1 Los ingresos en el Presupuesto

Página 07

2 Los gastos en el Presupuesto

Página 10

3 La dinámica operativa del Presupuesto Público

Presupuesto Público:
Para VIGILAR hay que estar INFORMADOS

Cartilla Nº 4:
LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO:
INGRESOS Y GASTOS DEL ESTADO

Es una publicación del
Grupo Propuesta Ciudadana

Presidente del Directorio:
Félix Wong

Coordinador Ejecutivo:
Javier Azpur

Elaborado por:
Epifanio Baca
Gustavo Ávila
Nilton Quiñones

Contenido:
Luis Pineda Blanco

Diseño y Diagramación:
Renzo Espinel / Luis de la Lama

Ilustraciones:
Carlos Cruz

Dirección:
Calle León de la Fuente 110,
Magdalena del Mar, Lima

Telefax:
613 8315

propuest@desco.org.pe

Para empezar

El Grupo Propuesta Ciudadana, en el marco del proyecto «Apoyo de la Sociedad Civil al Proceso de Descentralización» ha puesto en marcha el sistema Vigila Perú, el cual desarrolla acciones de vigilancia sobre el proceso de descentralización mediante la elaboración y definición de Reportes sobre el desempeño del Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en aspectos relacionados con la gestión presupuestal, la producción normativa y la transparencia, la participación ciudadana, la salud y educación.

El objetivo de Vigila Perú es fortalecer la capacidad de la sociedad civil de informarse acerca de diversos aspectos de la gestión de las autoridades nacionales, regionales y locales, analizar dicha gestión y aportar al fortalecimiento de sus aspectos positivos.

En tal sentido, la serie de publicaciones que presentamos, contiene información sobre el funcionamiento de nuestra economía, en particular sobre el tema del presupuesto público para, así contribuir a fortalecer la actuación de la sociedad civil en la vigilancia ciudadana de los gobiernos regionales y locales.

En esta cuarta entrega abordamos la distribución del presupuesto público, para lo cual examinamos los ingresos y los gastos contemplados en el mismo con el fin de conocer la dinámica del presupuesto público.

Confiamos que con esta serie estaremos contribuyendo a acercar el conocimiento de la economía al ciudadano, mejorando su información como condición para una participación de calidad en la marcha de la gestión pública regional y local.

1 Los ingresos en el Presupuesto

El Estado recauda diversos ingresos como parte inherente de su acción pública. La recaudación de impuestos, el cobro de tasas, la venta de inmuebles, el cobro de préstamos, las donaciones del exterior, las operaciones de crédito, entre otras muchas, constituyen los denominados **Ingresos Públicos**.

Parte de estos ingresos públicos sirven para financiar los gastos establecidos en los presupuestos anuales, los cuales se denominan **Recursos Públicos**. El pago de planillas (maestros, médicos, otros), la compra de maquinarias (camiones para el recojo de basura, por ejemplo), el pago del servicio de la deuda pública, entre otros, son gastos establecidos en los presupuestos. Los recursos públicos se organizan de acuerdo a dos clasificaciones: Económica y por Fuente de Financiamiento.

1. Clasificación Económica[1]

Agrupa los ingresos de la siguiente manera:

a) Ingresos corrientes. Ingresos que se obtienen de manera regular mediante la recaudación de impuestos, el cobro de tasas por la prestación de servicios, las contribuciones a fondos de pensión, por la venta de bienes y servicios y por el cobro de multas y sanciones, entre otros.

b) Ingresos de capital. Ingresos que se obtienen de manera eventual por la venta de propiedades del Estado, tales como inmuebles, vehículos y maquinarias, así como por el cobro de préstamos otorgados, entre otros. Esta fuente tiene la característica de alterar la situación patrimonial del Estado.

c) Transferencias. Son los ingresos sin contraprestación y no reembolsables provenientes de Entidades del Sector Público, de personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país, así como de otros gobiernos.

d) Financiamiento. Recursos provenientes por operaciones oficiales de crédito interno y externo. Además, en esta fuente se tienen en cuenta los recursos que se incluyeron en presupuestos anteriores y que no se utilizaron, denominados Saldos de Balance.

1. Art. 11 Ley 27209 - Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.

Fuente de Financiamiento	¿Qué rubros los conforman?
a) Los Ingresos corrientes	Impuestos, tasas, contribuciones, multas, sanciones
b) Ingresos de capital	Venta de activos
c) Transferencias	Ingresos sin contraprestación y no reembolsables, que provienen de agencias y gobiernos internacionales, entre otros.
d) Financiamiento	Operaciones oficiales de crédito internas o externas y los saldos del año anterior.

2. Fuentes de Financiamiento

Agrupa los ingresos que financian el Presupuesto de acuerdo al origen de los recursos que lo conforman. Las fuentes de financiamiento se establecen en la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto.

A continuación presentamos la clasificación para el Presupuesto Público del 2007.

a) Recursos Ordinarios. Comprende la recaudación de los ingresos Corrientes e ingresos de Capital, deducida la suma correspondiente a la Comisión por recaudación a favor de la SUNAT. Están incluidas aquí fuentes como el Fondo de Compensación Regional, Recursos Ordinarios para Gobiernos Locales y Recursos Ordinarios para Gobiernos Regionales.

b) Canon, Sobrecanon, Regalías y Participaciones. Según la Ley del Canon parte de los ingresos que recauda el Estado por la explotación de los recursos naturales son transferidos a los gobiernos locales y regionales por medio de esta fuente. Asimismo, se consideran los fondos por concepto de regalías y FOCAM[2]. (Sobre Participaciones ver página 6)

Un impuesto o tributo es un pago de carácter obligatorio que las personas y empresas hacen al Estado, quien devuelve estos ingresos a la sociedad mediante bienes públicos tales como los servicios de educación y salud, la administración de justicia y la seguridad.

Entre los principales tributos se encuentran:

- **Impuesto a la renta.**
- **Impuesto general a las ventas.**
- **Impuesto selectivo al consumo.**

2. En el Presupuesto 2007 la Participación en Renta de Aduanas y la fuente Canon, Sobrecanon y Regalias se han unificado.

c) Fondo de Compensación Municipal. Está constituido por el impuesto de promoción municipal (2% del IGV), el impuesto a las embarcaciones de recreo, el impuesto al rodaje y el 25% del impuesto a las apuestas. Este fondo es de carácter redistributivo, asignando prioridad a las zonas más alejadas y marginales del país, a fin de promover la inversión en los gobiernos locales.

d) Contribuciones a Fondos. Está conformado por los recursos provenientes de los aportes efectuados por los trabajadores de acuerdo al D.L. 19990, así como a las transferencias del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, de Essalud y por Aportes por el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo.

e) Recursos Directamente Recaudados. Comprende los ingresos que son generados y administrados por las diversas entidades del sector público, como son los provenientes de los servicios que prestan, tales como: tasas, ventas de bienes, prestación de servicios, rentas de la propiedad y multas, entre otros.

f) Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Interno. Comprende los recursos obtenidos por deuda contraída por el Estado con instituciones financieras nacionales.

g) Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Externo.- Comprende los recursos obtenidos por deuda contraída por el Estado con instituciones, organismos y gobiernos extranjeros.

h) Donaciones y Transferencias. Comprende los recursos financieros no reembolsables recibidos por el Estado, provenientes de entidades públicas o privadas, personas jurídicas o naturales, domiciliadas o no en el país.

Sobre la Participacion en Rentas de Aduanas

En el presupuesto 2007 la participacion en renta de aduanas esta incluida en la fuente Canon y Sobrecanon, Regalías, Rentas de Aduanas y Participaciones. Aquí una explicacion de los que son estos recursos.

La *Renta de Aduanas* es un recurso que se transfiere a las municipalidades provinciales y distritales de una determinada provincia y corresponde al 2% de las rentas recaudadas por cada una de las Aduanas Marítimas, Aéreas, Postales, Fluviales, Lacustres y Terrestres ubicadas en la jurisdicción respectiva. Esta renta constituye ingreso propio de las mencionadas municipalidades.

Únicamente en el caso de la Provincia Constitucional del Callao, el Gobierno Regional del Callao y el Fondo Educativo creado con la Ley 27613 participan de las rentas recaudadas por las aduanas ubicadas en esa Provincia. En ese sentido los recursos provenientes de la renta de aduana serán asignados en un 50% al gobierno regional y el otro 50% será distribuido proporcionalmente entre todas las municipalidades de la jurisdicción, estableciendose que el 10% percibido por el Gobierno Regional del Callao, se destinara a la creación de un Fondo Educativo en la Provincia.

En el 2006, a los gobiernos locales del pais se les transfirio S/. 126.2 millones, siendo los de la Provincia del Callo los que mas recibieron con S/. 93.4 millones.

La principal fuente de financiamiento del presupuesto público son los Recursos Ordinarios, luego está el endeudamiento externo e interno y los Recursos directamente recaudados. En los últimos años el canon, sobrecanon y regalías han aumentado su importancia.

¿Cómo se ha financiado el presupuesto nacional en el 2005 y 2006?
Millones de Nuevos Soles

Fuentes de Financiamiento	2005		2006	
	Total	%	Total	%
Recursos Ordinarios	30,860	62.80%	34,513	67.90%
Recursos Directamente Recaudados	3,829	7.80%	3,996	7.90%
Rec. Oper. Ofic. Crédito Interno	2,091	4.30%	3,498	6.90%
Rec. Oper. Ofic. Crédito Externo	7,502	15.30%	2,696	5.30%
Canon, Sobrecanon y Regalías	1,156	2.40%	2,184	4.30%
Fondo de Compensación Municipal	1,934	3.90%	2,138	4.20%
Contribuciones a Fondos	1,417	2.90%	1,485	2.90%
Participación en Rentas de Aduanas	190	0.40%	208	0.40%
Donaciones y Transferencias	138	0.30%	144	0.30%
TOTAL	**49,117**	**100%**	**50,862**	**100%**

Fuente: Ley de Presupuesto 2005 y 2006. **Elaborado por**: Vigila Perú.

2 Los gastos en el Presupuesto

Son los gastos realizados por las diferentes entidades del sector público, con cargo a su Presupuesto, con el fin de cumplir con las actividades y/o proyectos a su cargo, de acuerdo a los objetivos institucionales.

¿Cómo se estructuran los Gastos Públicos?

Los Gastos Públicos se estructuran siguiendo las clasificaciones Institucional, Funcional - programática, Económica y Geográfica, las mismas que son aprobadas mediante Resolución Directoral de la Dirección Nacional de Presupuesto Público.

1. **Institucional:** es el modo de agrupar a las entidades que cuentan con presupuestos aprobados en sus respectivos Presupuestos Institucionales.

Ejemplo de clasificación institucional

(Sector 11) **Salud**

(Pliego 133) **Instituto de Desarrollo de Recursos Humanos - IDREH**	(Pliego 131) **Instituto Nacional de Salud**	(Pliego 011) **Ministerio de Salud**	(Pliego 135) **Seguro Integral de Salud**	(Pliego 134) **Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud**
(Unidades Ejecutoras)	(Unidades Ejecutoras)	(Unidades Ejecutoras)	(Unidad Ejecutora 001-1091) **Seguro Integral de Salud**	(Unidades Ejecutoras)

Sectores: Conjunto de organismos con propósitos comunes que realizan acciones referidas a la gestión gubernamental.
Pliegos: Entidad del Sector Público a la que se le aprueba una asignación en el presupuesto anual para el cumplimiento de las actividades y/o proyectos a su cargo.
Unidades Ejecutoras: Instancia orgánica con capacidad para desarrollar funciones administrativas y contables, responsable de informar sobre el avance y/o cumplimiento de las metas.

2. **Funcional - programática:** agrupa los créditos presupuestarios desagregados en funciones, programas y subprogramas. En esta clasificación se muestran las grandes líneas de acción que la entidad pública desarrolla en el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y en el logro de los objetivos y metas contempladas en sus respectivos Planes Operativos Institucionales y Presupuestos Institucionales, durante el año fiscal.

   Esta clasificación no responde a la estructura orgánica de las entidades públicas, por lo tanto se configura bajo el criterio de tipicidad, por ejemplo:

Ejemplo de Clasificación Funcional - Programática

(Función 16) **Transporte**

Programa 051 **Transporte Aereo**	Programa 052 **Transporte Terrestre**	Programa 056 **Transporte ferroviario**
Sub-programa 0139 **Infraestructura Aeroportuaria**	Sub-programa 0142 **Construccion y Mejoramiento de Carreteras**	Sub-programa 0148 **Ferrovias**

Función: Nivel máximo de agregación de las acciones del Gobierno para el cumplimiento de los deberes primordiales del Estado.
Programa: Desagregado de la Función que refleja acciones interdependientes con la finalidad de alcanzar objetivos y metas finales.

3. **Económica:** Agrupa los créditos presupuestarios por gasto corriente, gasto de capital y servicio de la deuda, separándolos por Categoría del Gasto, Grupo Genérico de Gastos, Modalidad de Aplicación y Específica del Gasto.

Distribución del Presupuesto 2007 por Clasificación Económica y Nivel de Gobierno
Millones de Nuevos Soles

SECCIONES	Gasto Corrientes	Gastos de Capital	Servicio de Deuda	TOTAL
Gobierno Central	26,223	5,160	11,257	42,640
Gobiernos Regionales	8,440	1,928		10,368
Gobiernos Locales	4,045	4,350	224	8,619
TOTAL GENERAL	**38,709**	**11,438**	**11,481**	**61,627**

a. *Gastos Corrientes*: son los destinados al mantenimiento u operación de los servicios que presta el Estado. Por ejemplo: pago de remuneraciones (planilla), costos de servicios, gastos previsionales.

b. *Gastos de Capital*: son los destinados al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado. Dentro de los gastos de capital se incluyen los gastos de inversión. Por ejemplo: Adquisición de equipos de cómputo para modernizar la administración, de maquinaría pesada, etcétera. También se incluyen los nuevos proyectos que se incorporan al presupuesto institucional.

c. *Gastos del Servicio de la Deuda*: son los destinados al cumplimiento de las obligaciones originadas por la Deuda Pública, sea interna o externa. Por ejemplo: el pago de la deuda e intereses por la adquisición financiada de equipo para el área de limpieza pública de una municipalidad o de una moto niveladora por el Gobierno Regional.

4. Geográfica: agrupa los créditos presupuestarios de acuerdo al ámbito geográfico donde está prevista la dotación presupuestal y la meta, a nivel de región, departamento, provincia y distrito. Mediante esta clasificación, por ejemplo se puede llegar al detalle de ver cuánto ha sido la inversión de todas las instituciones públicas en la región de Cajamarca en el 2005.

Distribución Geografica del Presupuesto 2007

DEPARTAMENTO	Nivel de Gobierno			TOTAL PRESUPUESTO
	NACIONAL	REGIONAL	LOCALES	
LIMA	34,660	384	2,288	37,332
CUSCO	488	676	651	1,814
ANCASH	418	664	663	1,745
PIURA	529	655	449	1,633
LA LIBERTAD	571	675	305	1,551
CAJAMARCA	275	733	520	1,528
AREQUIPA	581	617	274	1,472
PUNO	431	630	361	1,422
JUNIN	511	595	263	1,369
LORETO	269	583	274	1,127
LAMBAYEQUE	487	392	172	1,051
TACNA	135	310	460	905
ICA	356	385	156	897
CALLAO	363	293	237	893
AYACUCHO	321	372	170	863
SAN MARTIN	254	415	120	788
MOQUEGUA	120	220	354	695
HUANUCO	216	305	149	669
HUANCAVELICA	178	291	182	651
AMAZONAS	345	216	88	649
UCAYALI	141	262	140	543
APURIMAC	129	261	113	503
PASCO	177	176	132	485
TUMBES	209	173	74	456
EXTERIOR	328	-	-	328
MADRE DE DIOS	150	86	22	258
Total general	42,640	10,368	8,619	61,627

Fuente: MEF. **Elaboracion:** Vigila Perú

3 La Dinámica Operativa del Presupuesto Público

A continuación desarrollamos dos ejemplos que muestran las relaciones de los elementos de la clasificación funcional - programática e institucional:

- **Equipamiento para los centros educativos de la región de Cajamarca, realizado por la Sede Central del Gobierno Regional de Cajamarca.**

Clasificador Institucional

SECTOR 99: GOBIERNOS REGIONALES

PLIEGO 445: GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

UNIDAD EJECUTORA 001-775: REGIÓN CAJAMARCA - SEDE CENTRAL

Clasificador Funcional Programático

FUNCIÓN 09: EDUCACIÓN Y CULTURA

PROGRAMA 061: INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

SUBPROGRAMA 0174: EDIFICACIONES ESCOLARES

ACTIVIDAD/PROYECTO 222349: EQUIPAMIENTO PARA CENTROS EDUCATIVOS DE LA REGIÓN CAJAMARCA.

- **Proyecto de reparaciones para las víctimas de la violencia terrorista y de violaciones de derechos humanos. Ejecutado por FONCODES.**

Clasificador Institucional

SECTOR 39: MUJER Y DESARROLLO SOCIAL

PLIEGO 039: MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL

UNIDAD EJECUTORA 004-1158: FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL FONCODES

Clasificador Funcional Programático

FUNCIÓN 05: PROTECCIÓN Y PREVISIÓN SOCIAL

PROGRAMA 014: PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL Y COMUNITARIA

SUB-PROGRAMA 0050: PROMOCIÓN Y ASISTENCIA COMUNITARIA

ACTIVIDAD/PROYECTO 121325: REPARACIONES PARA LAS VICTIMAS DE LA VIOLENCIA TERRORISTA Y VIOLACIÓN DE LOS DDHH.

11

GRUPO Propuesta CIUDADANA

INSTITUCIONES SOCIAS

Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA
Dirección: Emeterio Pérez 348 Ingeniería San Martín de Porres, Lima.
Teléfonos: 01-4815801 / 01-4811585 Fax: 01-4816826
Pág. web: www.alter.org.pe

Asociación ARARIWA
Dirección: Los Incas 1606 Wanchaq, Cusco.
Teléfono: 084-225333 Fax: 084-236889
e-mail: postmast@arariwa.org.pe

Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC
Dirección: Av. Tuyumayu 274. Wanchaq, Cusco.
Teléfonos: 084-236494 / 232544 Fax: 084-238255
Pág. Web: www.cbc.org.pe e-mail: postmaster@apu.cbc.org.pe

Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP
Dirección: Faustino Sanchez Carrión 790 Magdalena, Lima.
Teléfonos: 01-4615598 / 01-4630099 Fax: 01-4616446
e-mail: cedeplima@terra.com.pe

Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS
Dirección: Calle Los Corales 289 Urb. Santa Inés, Trujillo, La Libertad.
Teléfonos: 044-291651 Fax: 044-205809
Pág. Web: www.cedepas.org.pe e-mail: cedepas@cedepas.org.pe

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER
Dirección: Urb Aurora 513 Arequipa, Cercado, Arequipa.
Teléfono: 054-289405 Fax: 054-282887
Pág. Web: www.ceder.org.pe e-mail: ceder@unas.edu.pe

Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES
Dirección: Av. Salaverry 818 Jesús María, Lima.
Teléfono: 01-4336610 Fax: 01-4331744
Pág. Web: www.cepes.org.pe e-mail: cepes@cepes.org.pe

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA
Dirección: San Ignacio de Loyola 300 Urb. Miraflores, Castilla, Piura.
Teléfonos: 073-345573 / 073-342860 Fax: 073-342965 / 073-343022
Pág. Web: www.cipca.org.pe e-mail: cipca@cipca.org.pe

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO
Dirección: León de la Fuente 110 Magdalena, Lima.
Teléfono: 01-6138313 Fax: 01-6138315
Pág. Web: www.desco.org.pe e-mail: postmaster@desco.or.pe

Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS
Dirección: Jr. Junín 249 Magdalena, Lima.
Teléfonos: 01-4600856 / 01-4600411 Fax: 01-4618710
e-mail: ids@ids.org.pe

Instituto de Estudios Peruanos - IEP
Dirección: Horacio Urteaga 694 Jesús María, Lima.
Teléfonos: 01-4244856 / 01-3326194 / 01-3322156 Fax: 01-3326173
Pág. Web: www.iep.org.pe

ESTAMOS PRESENTES EN

- Ancash
- Arequipa
- Ayacucho
- Cajamarca
- Cusco
- Huancavelica
- Huánuco
- Ica
- Junín
- La Libertad
- Lima
- Pasco
- Piura
- Puno
- San Martín
- Ucayali

OSI Development Foundation

Cooperación Belga al Desarrollo .be