6
Setiembre 2009

Nota de Información y Análisis

Grupo Propuesta Ciudadana

El proyecto de ley del Presupuesto 2010

Un Presupuesto de Campaña

Elaborado por: Epifanio Baca Tupayachi
Alejandra Muñoz

El Presidente de la República y el presidente del Consejo de Ministros han alcanzado al Congreso de la República el proyecto de Ley de Presupuesto 2010 para su análisis, evaluación y aprobación.

El presupuesto de apertura para el año 2010 asciende a 81.857 millones de soles, monto superior en 13% (que equivale a 9.500 millones de soles) al de apertura del año 2009. Esta cifra tiene como base las proyecciones optimistas contenidas en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2010-2012, que fue revisado en el mes de agosto, según las cuales la economía peruana crecería en 5% en 2010, mostrando claros signos de recuperación. En lo que sigue ofrecemos el análisis de las principales características del presupuesto.

1. La distribución del presupuesto 2010 es centralista y perjudica a los gobiernos locales

¿Cómo se distribuye el presupuesto y sobre todo los mayores recursos previstos para el próximo año? El principal beneficiado es, sin lugar a dudas, el gobierno nacional cuyo presupuesto aumenta en 24,6%, que equivale a 11.681 millones de soles. Los gobiernos locales, por el contrario, pagan todo el impacto de la caída de los ingresos, pues su presupuesto disminuye en 20,4%, que representa 2.540 millones de soles. A los gobiernos regionales se les ha compensado la reducción de sus ingresos por canon con dinero proveniente de la fuente 'recursos ordinarios', de modo que su presupuesto total aumenta ligeramente en casi 3% (ver cuadro 1 y gráfico 1).

La pregunta que salta inmediatamente es ¿si los ingresos tributarios para el 2010 –que incluyen el impuesto a la renta y el IGV– aumentarán según las proyecciones del MMM[1], por qué disminuye tanto el presupuesto de los gobiernos locales?

[1] Los impuestos a los ingresos aumentarán en 11% y el impuesto general a las ventas en 9,8% (cuadro 14 del MMM 2010-2012).

En el caso de la fuente 'canon', la baja se justifica porque el impuesto a la renta de tercera categoría del sector minero de 2009 caerá fuertemente. En el caso del Foncomun, el gobierno ha aplicado la detracción por devolución del IGV (lo que significa un ingreso menor en promedio de 20%) y ha asignado este monto a las municipalidades mediante el Plan de incentivo municipal por 500 millones de soles. Además, lo ha condicionado a dos criterios: uno de esfuerzo en la recaudación de ingresos propios y otro de eficacia en el gasto de inversión. También se ha incluido el Programa de Modernización Municipal por 800 millones de soles. Ambos serán manejados por el MEF.

Cuadro 1
Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2008-2010
(Millones de soles)

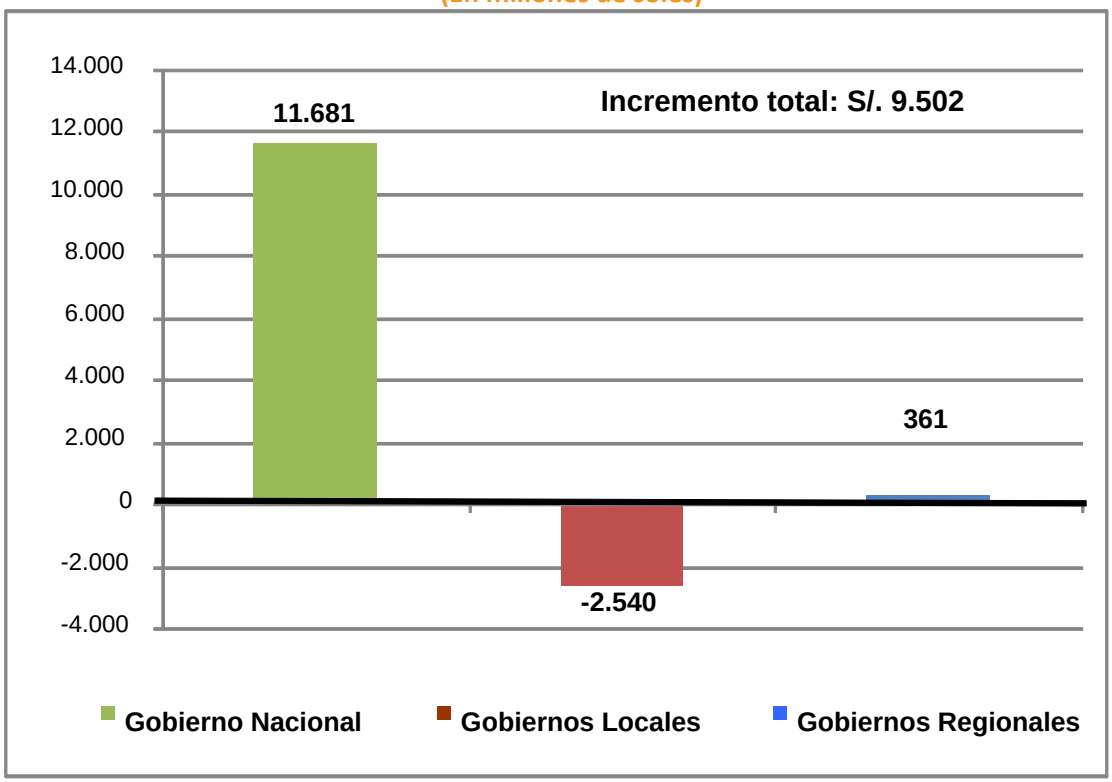
Nivel de gobierno	Presupuesto Institucional de Apertura			Incremento			
				Monto		%	
	2008	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Gobierno nacional	48.459	47.402	59.084	-1.056	11.681	-2,2%	24,6%
Gobiernos regionales	11.709	12.516	12.877	806	361	6,9%	2,9%
Gobiernos locales	10.882	12.438	9.897	1.556	-2.540	14,3%	-20,4%
Total	**71.050**	**72.355**	**81.858**	**1.306**	**9.502**	**1,8%**	**13,1%**

Fuente: Proyecto de Ley 2010, Ley de Presupuesto 2009, Ley de Presupuesto 2008
Elaborado: Vigila Perú

El análisis de las cifras muestra claramente que el gobierno aprista ha decidido aumentar sustancialmente el presupuesto bajo su control y dejar a los gobiernos locales con uno disminuido. De este modo dispondrá no sólo de mayores recursos para gasto corriente sino también para inversiones en un año que estará marcado por las elecciones regionales y municipales.

¿Cómo ha financiado el MEF el presupuesto 2010? Partiendo del supuesto de que la economía crecerá en 5% ha programado el aumento de los 'recursos ordinarios' en 12%, la disminución de los 'recursos determinados' (canon, renta de aduanas y Foncomun) en 24% y el incremento del endeudamiento en 223% (pasaría de 2.993 millones de soles a 9.680 millones) además, ha considerado que el endeudamiento externo e interno será utilizado principalmente para financiar a los sectores económicos y sociales, para el apoyo a la balanza de pagos y para la emisión de bonos en el mercado de capitales (incluye prefinanciamiento) destinados al pago de servicio de la deuda pública, el plan de modernización de la policía nacional, la defensa nacional y los bonos ONP.

Gráfico 1
Distribución del incremento del presupuesto entre los tres niveles de gobierno
(En millones de soles)



Fuente: Proyecto de Ley 2010.
Elaborado: Vigila Perú.

Si esto es así cabe preguntarse ¿por qué no se ha compensado a los gobiernos locales con la fuente 'recursos ordinarios'? La pregunta es pertinente, porque el aumento de 826 millones de soles que ha incluido por esta fuente en el presupuesto de los gobiernos locales para el año 2010 es "ficticio", pues es exactamente igual al monto que el MEF les quitó en el presupuesto de apertura del año 2009[2].

Los gobiernos locales han sido los más perjudicados con el proyecto de presupuesto, puesto que el MEF ha previsto una caída en las dos fuentes más importantes que componen sus ingresos. El 'canon', especialmente el canon minero, disminuye drásticamente[3]: en el proyecto de presupuesto se considera una caída de 44% con respecto al año pasado, lo que equivale a 2.236 millones de soles menos. La otra fuente que se reduce en 21% es el Foncomun, es decir en 764 millones, lo cual afectará principalmente a las pequeñas municipalidades rurales que

[2] Grupo Propuesta Ciudadana. Punto de Vista Nº 3 "El gobierno manipula el presupuesto de los Gobiernos Locales". Julio 2009.

[3] Ésta depende en buena cuenta del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras por el ejercicio fiscal 2009. Al primer semestre 2009, estos pagos han disminuido en 75% respecto del año 2008.

dependen de este financiamiento. Sumando ambas fuentes, la disminución alcanza un total de 3.000 millones de soles.

Cuadro 2
Presupuesto de gobiernos locales por fuente de financiamiento (2008-2010)
(En millones de soles)

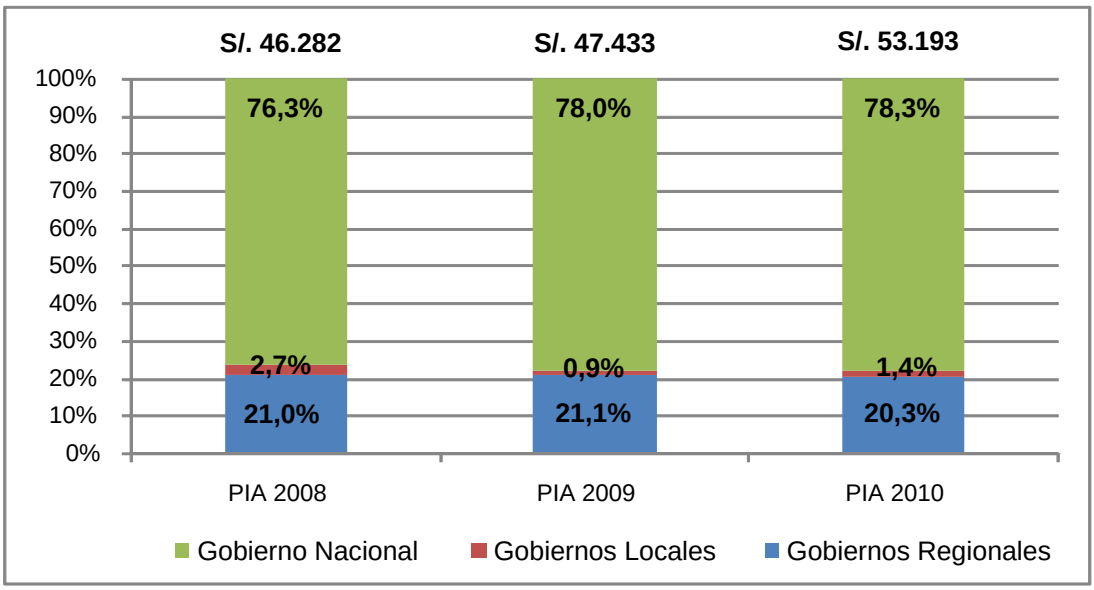
Fuente de Financiamiento	Presupuesto de Apertura (PIA)			Incremento			
	2008	2009	2010	2009-2008		2010-2009	
				Monto	%	Monto	%
Canon, sobrecanon, regalías y participaciones	3.926	5.090	2.854	1.163,8	29,6%	-2.236	-43,9%
Foncomun	3.010	3.708	2.944	697,8	23,2%	-764	-20,6%
Recursos directamente recaudados	1.564	1.795	1.931	231,0	14,8%	136	7,6%
Recursos ordinarios	1.264	438	758	-826,0	-65,3%	320	73,1%
Impuestos municipales	875	1.222	1.309	346,7	39,6%	87	7,1%
Donaciones y transferencias	77	104	92	27,0	35,1%	-12	-11,5%
Operaciones oficiales de crédito	164	80	9	-84,0	-51,2%	-71	-88,8%
Total	**10.881**	**12.437**	**9.897**	**1.556,2**	**14,3%**	**-2.540**	**-20,4%**

Fuente: Proyecto de Ley 2010, Ley de Presupuesto 2009, Ley de Presupuesto 2008.
Elaborado: Vigila Perú.

Las cifras del gráfico 2 y el cuadro 3 evidencian el beneficio que ha obtenido el gobierno nacional con la distribución de los 'recursos ordinarios' en los últimos años. La participación en el total de los 'recursos ordinarios' ha ido creciendo hasta alcanzar 78% en 2010, mientras que los gobiernos locales y regionales han ido disminuyendo hasta tener sólo 1,4% y 20% de participación, respectivamente. El incremento en los 'recursos ordinarios' se ha destinado en gran medida a financiar la 'reserva de contingencia' que ha duplicado su monto con 4.710 millones de soles.

En el caso de los gobiernos regionales, su presupuesto se incrementa en sólo 361 millones de soles, que significa 3% más que el año 2009. Este aumento se financia con 'recursos ordinarios' adicionales por 767 millones y con 'operaciones oficiales de crédito' (fideicomisos para tomar deuda) por 244 millones de soles. Ambas fuentes compensan la caída de los ingresos por canon en 33% (equivalentes a 658 millones de soles), lo que afectará las inversiones en algunas regiones más que en otras. Ver cuadro 4.

Gráfico 2
Distribución de los recursos ordinarios por niveles de gobierno (2008-2009)
(En millones de soles)



Fuente: Proyecto de Ley 2010, Ley de Presupuesto 2009, Ley de Presupuesto 2008.
Elaborado: Vigila Perú.

Cuadro 3
Presupuesto del Gobierno Nacional por fuente de financiamiento (2008-2010)
(En millones de soles)

Fuente de Financiamiento	Presupuesto de Apertura (PIA)			Incremento			
	2008	2009	2010	2009-2008		2010-2009	
				Monto	%	Monto	%
Recursos ordinarios	35.316	36.990	41.663	1.674	4,7%	4.673	12,6%
Recursos directamente recaudados	4.582	4.862	5.198	280	6,1%	336	6,9%
Operaciones oficiales de crédito	6.190	2.863	9.377	-3.327	-53,7%	6.514	227,5%
Recursos determinados	2.230	2.448	2.568	218	9,8%	120	4,9%
Donaciones y transferencias	141	240	278	99	70,2%	38	15,8%
Total	**48.459**	**47.403**	**59.084**	**-1.056**	**-2,2%**	**11.681**	**24,6%**

Fuente: Proyecto de Ley 2010, Ley de Presupuesto 2009, Ley de Presupuesto 2008.
Elaborado: Vigila Perú.

Cuadro 4
Presupuesto de Gobiernos Regionales por fuente de financiamiento (2008-2010)
(En millones de soles)

Fuente de Financiamiento	Presupuesto de Apertura (PIA)			Incremento			
	2008	2009	2010	2009-2008		2010-2009	
				Monto	%	Monto	%
Recursos ordinarios	9.702	10.005	10.772	303	3,1%	767	7,7%
Canon, sobrecanon, regalías y participaciones	1.547	2.020	1.362	473	30,6%	-658	-32,6%
Recursos directamente recaudados	375	441	449	66	17,6%	8	1,8%
Operaciones oficiales de crédito	86	50	294	-36	-41,9%	244	488,0%
Total	**11.710**	**12.516**	**12.877**	**806**	**6,9%**	**361**	**2,9%**

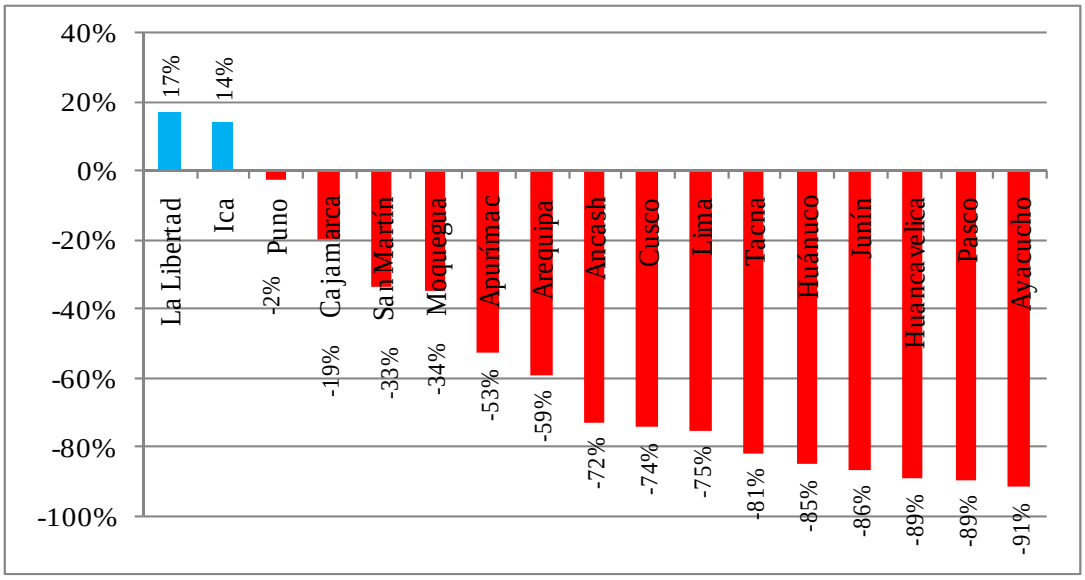
Fuente: Proyecto de Ley 2010, Ley de Presupuesto 2009, Ley de Presupuesto 2008.
Elaborado: Vigila Perú.

2. Las regiones que pierden y las que ganan

Ahora veamos la distribución territorial del presupuesto según departamentos tomando dos fuentes relevantes, el 'canon' y el Foncomun.

Se proyecta que las transferencias por canon minero se reduzcan de 3.150 millones de soles en 2009 a 1.273 millones en 2010, lo que significa una caída promedio de 60%. Los departamentos más perjudicados, con reducciones por encima del promedio, serán: Ayacucho, Pasco, Huancavelica, Junín, Huánuco, Tacna, Lima, Cusco y Ancash. Con recortes menores al promedio están: Puno, Cajamarca, San Martín, Moquegua, Apurímac y Arequipa. Marcando la excepción, La Libertad e Ica experimentarían un incremento de sus transferencias por esta fuente. (Ver gráfico 3). En términos generales, el canon minero disminuye más en aquellos departamentos donde se produce zinc, cobre y plomo, cuyos precios bajaron más; en cambio, el canon incluso aumenta donde se produce oro. (Mayor detalle en el Anexo 2).

Gráfico 3
Variación de las transferencias del canon minero por departamento (PIA 2010-2009)



Fuente: Proyecto de Ley 2010, Ley de Presupuesto 2009.
Elaborado: Vigila Perú.

Tal como se puede ver en el cuadro 5, las municipalidades sufren una disminución más fuerte de sus transferencias por 'canon'. En orden de magnitud, la fuente que más disminuye es el canon minero, seguido de las regalías mineras y del canon petrolero. ¿Por qué la transferencia del canon minero disminuye más en las municipalidades que en los gobiernos regionales si la base de cálculo es la misma? Esta pregunta debe ser respondida por el MEF.

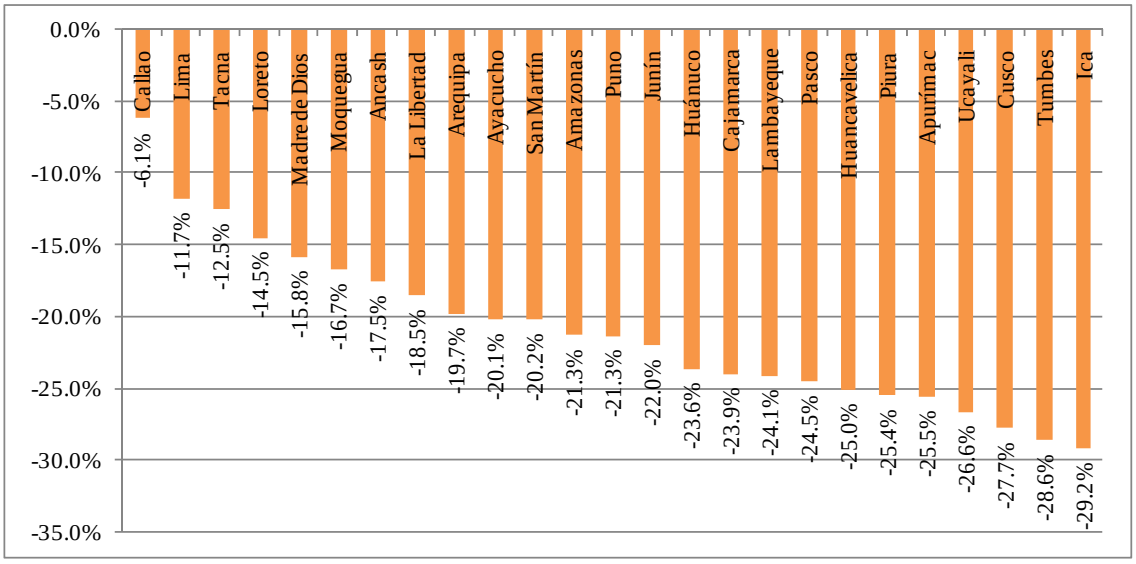
Por otra parte, los recursos del Foncomun alcanzarían en 2010 los 2.945 millones de soles, monto menor en 21% al presupuestado en 2009, que fue de 3.708 millones de soles. Los gobiernos locales más perjudicados, con una disminución superior a la media, están en los departamentos de Ica, Tumbes, Cusco, Ucayali y Apurímac. Los que tendrán una caída menor a la media son los departamentos de Lima y Tacna y en el Callao. En este caso también cabe preguntarse ¿por qué en algunos departamentos la disminución está por encima de la media y en otros bastante por debajo de ella? (Mayor detalle en el Anexo 1).

Cuadro 5
Caída del canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones en los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales
(Millones de soles)

Detalles de rubro	Gobiernos Regionales			Gobiernos Locales		
	2009	2010	Variación	2009	2010	Variación
Canon minero	1.050	512	-51%	3.150	1.274	-60%
Canon gasífero	217	215	-1%	651	646	-1%
Canon petrolero	212	190	-10%	372	233	-37%
Renta de aduanas	174	147	-16%	192	162	-16%
Participación por eliminación de exoneraciones	124	102	-18%	6	3	-50%
Regalías Focam	59	57	-3%	140	135	-4%
Sobrecanon petrolero	60	54	-10%	42	63	50%
Regalías mineras	70	36	-49%	374	191	-49%
Canon hidroenergético	34	33	-3%	102	98	-4%
Canon pesquero	19	15	-21%	57	46	-19%
Canon forestal	2	1	-50%	5	4	-20%
Total	**2.021**	**1.362**	**-33%**	**5.091**	**2.855**	**-44%**

Fuente: Proyecto de Ley 2010, Ley de Presupuesto 2009, Ley de Presupuesto 2008.
Elaborado: Vigila Perú.

Gráfico 4
Variación del Foncomun por departamento (PIA 2010- 2009)



Fuente: Proyecto de Ley 2010, Ley de Presupuesto 2009.
Elaborado: Vigila Perú.

3. Aumento del gasto discrecional del gobierno nacional y recentralización de las inversiones

El indicador más claro de que el centralismo y la discrecionalidad en el manejo del presupuesto ha crecido es el aumento de los recursos de la denominada 'reserva de contingencia' que está en manos del MEF. El monto asignado para este año es 4.710 millones de soles, monto superior en 115% al del año 2009, que fue de 2.191 millones de soles. Los principales componentes de este fondo son: política salarial (943 millones de soles), programa de mantenimiento de infraestructura básica (608 millones de soles), programa de modernización municipal (800 millones de soles), Foniprel (500 millones de soles) y Plan de incentivo municipal (500 millones de soles).

Por otra parte, mientras el presupuesto para gasto de capital del gobierno nacional aumenta en 46% (que representa 3.285 millones de soles), el de los gobiernos locales disminuye en 40% y en los gobiernos regionales hay una pequeña reducción de 0,8%. Esta decisión ha implicado concentrar el presupuesto para gasto de capital en el gobierno nacional, que el próximo año manejará el 61% del total, cuando en el presupuesto del 2009 esta cifra fue de 44%. Ésta es una clara señal de que el gobierno está decidido a manejar desde el nivel central una mayor cantidad de fondos. Ver cuadro 6.

Cuadro 6
Distribución del gasto de capital por nivel de gobierno
(Millones de soles)

Tipo de gobierno	Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)			Incrementos			
				Monto		Porcentajes	
	2008	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Gobierno nacional	7.540	7.258	10.437	-282	3.179	-3,7%	43,8%
Gobiernos regionales	2.823	3.010	2.881	187	-129	6,6%	-4,3%
Gobiernos locales	5.458	6.302	3.715	844	-2.587	15,5%	-41,1%
Total	**15.821**	**16.570**	**17.033**	**749**	**463**	**4,7%**	**2,8%**

Fuente: Proyecto de Ley 2010, Ley de Presupuesto 2009, Ley de Presupuesto 2008.
Elaborado: Vigila Perú.

Conclusiones

- Los gobiernos locales son los principales perdedores con el proyecto de presupuesto 2010; en contraparte, el más beneficiado es el gobierno nacional. El proyecto deja caer el impacto de los menores ingresos en las municipalidades y se guarda para sí el dinero obtenido mediante deuda, ingresos tributarios y el ahorro acumulado en los últimos años.

- El presupuesto expresa una clara intención del gobierno de concentrar en el nivel central el manejo del presupuesto, tanto para inversiones como para gasto social. En ese sentido significa, un retroceso en la descentralización del gasto.

- La recentralización del presupuesto está acompañada de una mayor discrecionalidad en su manejo. Una clara evidencia de ello es el fuerte aumento de los recursos de la denominada 'reserva de contingencia' que estará bajo el manejo del MEF.

- La mayor concentración de los recursos presupuestales frescos en el nivel central junto a la decisión de mantener mayores fondos sujetos al manejo discrecional constituyen una puerta abierta para el uso de los recursos con fines clientelitas en un año electoral.

- La distribución del presupuesto por departamentos muestra que la disminución de los ingresos los afecta de manera diferenciada. Los más perjudicados serán aquéllos que dependen de las rentas provenientes de la explotación del zinc, cobre y plomo.

Anexo 1
Distribución del Foncomun por de departamento
(En millones de soles)

Departamentos	2009	2010	Variación
Callao	49	46	-6,1%
Lima	563	497	-11,7%
Tacna	32	28	-12,5%
Loreto	159	136	-14,5%
Madre de Dios	19	16	-15,8%
Moquegua	18	15	-16,7%
Ancash	166	137	-17,5%
La Libertad	173	141	-18,5%
Arequipa	147	118	-19,7%
Ayacucho	144	115	-20,1%
San Martín	109	87	-20,2%
Amazonas	80	63	-21,3%
Puno	310	244	-21,3%
Junín	205	160	-22,0%
Huánuco	140	107	-23,6%
Cajamarca	234	178	-23,9%
Lambayeque	133	101	-24,1%
Pasco	49	37	-24,5%
Huancavelica	136	102	-25,0%
Piura	283	211	-25,4%
Apurímac	102	76	-25,5%
Ucayali	79	58	-26,6%
Cusco	278	201	-27,7%
Tumbes	28	20	-28,6%
Ica	72	51	-29,2%
Total	**3.708**	**2.945**	**-20,6%**

Fuente: Proyecto de Ley 2010, Ley de Presupuesto 2009
Elaborado: Vigila Perú

Anexo 2.
Distribución de Canon, Regalías y Foncomun por Departamento (Millones de soles)

Departamento	Canon minero			Canon gasífero			Canon petrolero			Regalías mineras			Regalías Focam		
	2009	2010	variación	2009	2010	variación	2009	2010	variación	2009	2010	variación	2009	2010	variación
Amazonas										0,1	0,0	-100%			
Ancash	890,7	246,6	-72%							3,0	0,9	-70%			
Apurímac	15,2	7,2	-53%							2,4	0,6	-75%			
Arequipa	410,1	169,0	-59%							11,5	27,9	143%			
Ayacucho	27,5	2,4	-91%							1,6	2,9	81%	32,8	30	-9%
Cajamarca	148,5	119,8	-19%							0,2	5,3	2550%			
Callao										0,0	0,0				
Cusco	136,4	35,5	-74%	650,6	646,1	-1%				0,0	0,0				
Huancavelica	32,7	3,7	-89%							6,1	5,1	-16%	22,9	22,8	0%
Huánuco	5,2	0,8	-85%				0,8	0,5	-38%	2,6	0,7	-73%			
Ica	51,5	58,9	14%							6,0	7,4	23%	23,5	24,6	5%
Junín	78,6	10,9	-86%							31,2	12,4	-60%			
La Libertad	188,7	221,3	17%							13,3	22,8	71%			
Lambayeque		0,1								0,0	0				
Lima	131,6	33,1	-75%							34,2	12,8	-63%	28,7	27,2	-5%
Loreto							106,2	44,0	-59%	0,0	0,0				
Madre de Dios										0,0	0,0				
Moquegua	168,1	110,2	-34%							73,8	26,4	-64%			
Pasco	267,8	29,4	-89%							70,0	20,3	-71%			
Piura							206,3	160,9	-22%	0,0	0,0				
Puno	142,4	139,0	-2%							35,5	30,3	-15%			
San Martín	0,3	0,2	-33%							0,0	0,0				
Tacna	454,8	85,3	-81%							82,2	15,1	-82%			
Tumbes							24,9	8,1	-67%	0,0	0,0				
Ucayali							33,7	19,5	-42%	0,0	0,0		31,7	30,8	-3%
Total	**3.150,1**	**1.273,40**	**-60%**	**650,6**	**646,1**	**-1%**	**371,9**	**233,0**	**-37%**	**373,7**	**190,9**	**-49%**	**139,6**	**135,4**	**-3%**

Fuente: Proyecto de Ley 2010, Ley de Presupuesto 2009, Ley de Presupuesto 2008
Elaborado: Vigila Perú