

GESTIONADO EN ALIANZA CON LOS GOBIERNOS REGIONALES

PRESUPUESTO CENTRALISTA

Para avanzar en la ruta de la anunciada "revolución social" el Poder Ejecutivo entregó al Congreso de la República el proyecto de ley del Presupuesto de la República 2017 para su análisis y discusión. En esta nota presentamos nuestras primeras reacciones sobre el mismo.

Por Epifanio Baca Tupayachi y Carlos Quiñones

UN CONTEXTO FISCAL COMPLICADO

Según reconoció el ministro de economía Alfredo Thorne, fue para él una sorpresa constatar que el gobierno de Ollanta Humala estaba dejando el gobierno con un déficit fiscal de 3.3% del PBI, superior al permitido por las reglas fiscales vigentes, lo que obligaba a tomar medidas para controlar el gasto y llegar a fin de año con un déficit de 3%.

El proyecto de presupuesto 2017 es elaborado por el gobierno saliente con algunos ajustes realizados por actual gobierno para alinear, en la medida de lo posible, la asignación presupuestal con sus ofertas electorales. Pero el margen de juego, es muy estrecho por el descenso de los ingresos fiscales desde hace varios meses y porque el contexto internacional no será favorable para nuestras exportaciones. Por ello, el presupuesto público del 2017 apenas crecerá en 2.9% en términos nominales, sobre la base de un mayor endeudamiento y proyecciones relativamente optimistas sobre los ingresos. Descontando la inflación significa cero de crecimiento.

En este contexto, la propuesta del gobierno de rebajar el IGV ha generado amplio debate y recibido muchas críticas, por lo contraproducente que podría resultar cuando los ingresos están a la baja y su recuperación es incierta. Para dar viabilidad a esta propuesta, el gobierno ha ofrecido dejar sin efecto la rebaja del impuesto a la renta para las grandes y medianas empresas decretada por el gobierno

anterior, con lo cual el balance de ambas medidas sobre los ingresos, podría ser ligeramente positivo.

LAS PRIORIDADES DEL GOBIERNO

Una rápida revisión del proyecto de presupuesto presentado permite identificar sus principales características:

a) Asigna mayores recursos para las funciones de saneamiento, educación transportes y orden público y seguridad, en ese orden de importancia, en correspondencia con las prioridades anunciadas por el presidente Kuczynski. El principal cambio se da en la función saneamiento, cuyo presupuesto aumenta en 68% respecto al año anterior, pasando de 3,593 millones a 6,000 millones.

b) Aumento sustancial de recursos para los gobiernos regionales que se han perfilado como los aliados políticos del gobierno de PPK. El presupuesto destinado a los gobiernos regionales aumentará en 12,6%, pasando de 19,315 millones en 2016 a 21,760 millones en 2017; a ello se sumarán los 4,442 millones que serán transferidas desde los sectores Educación, Salud y Transportes para la implementación de proyectos de inversión.

c) Mayor impulso a las inversiones mediante Asociaciones Público Privadas (APP) y Obras por Impuestos (OxI) implementadas por el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados. d) Un conjunto de incentivos orientados a mejorar la eficacia del gasto de inversión en los gobiernos regionales y gobiernos locales. Entre ellos: el premio a los proyectos destinados al cierre de brechas sobre la base

de la calidad de los servicios públicos; el retiro del límite a la ejecución de gasto de inversión subnacional; y el plan de incentivos para gobierno regionales. Además se ajustarán las reglas fiscales a fin de facilitar las inversiones descentralizadas, junto con la decisión de adelantar a fines de marzo el plazo para las transferencias de recursos a los gobiernos descentralizados.

En el plano institucional, la principal medida que anuncia para destrabar y relanzar las inversiones públicas es el fortalecimiento y descentralización de PROINVERSION, medida que ira de la mano con la modificación y/o flexibilización del Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP.

FINANCIADO CON DEUDA CRECIENTE

El proyecto de presupuesto tiene sin embargo algunos puntos críticos o problemáticos que conviene señalar:

a) El carácter altamente centralista del presupuesto público que dejó el gobierno de Ollanta Humala se mantiene, siendo los gobiernos locales los mayores perdedores en la distribución del presupuesto: en 2017 tendrán el 12% del presupuesto no provisional ni financiero, cuando el año 2013 tenían el 21%.

b) Un rasgo nuevo en el presupuesto público 2017 (como en el del 2016), es la alta importancia adquirida por la fuente operaciones de endeudamiento externo, asociado al creciente déficit fiscal que arrojan nuestras cuentas fiscales. Comparado con el año 2013, esta fuente se multiplicó por 6.6 veces pasando de 2,961 millones a 19,693 millones en 2017.

c) Los gastos de capital disminuyen con respecto a los gastos corrientes, teniendo a las municipalidades como las más afectadas. Los gastos de capital representan sólo el 32.7% del total y están altamente centralizados. En los gobiernos regionales ha ocurrido lo mismo pero en menor magnitud, evidenciándose que los gobiernos subnacionales tienen cada vez menos recursos para financiar inversiones.

d) Respecto a la distribución geográfica del presupuesto público no financiero, los departamentos que tienen incrementos superiores al 20% son Amazonas, Ayacucho, Arequipa, La Libertad y Tacna. Al otro extremo, con nula variación, aparecen Piura, Lambayeque y Ucayali. ¿Cuáles fueron los criterios para producir este tipo de distribución? Es una pregunta que salta mirando el cuadro 1.

LA SITUACIÓN DE PIURA EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

En los últimos dos años producto de la reducción del precio del petróleo el departamento de Piura ha visto mermados las transferencias por el canon y sobrecanon petrolero. Sólo en el último año, las transferencias por este concepto al Gobierno Regional (GORE) se redujo de 50% (de 105 millones de soles en 2015 a 48 millones en 2016); y las de los gobiernos locales pasaron de 294 millones a 133 millones.

Para el año 2017 las proyecciones del MEF de las transferencias parecen mejorar: los gobiernos locales tendrían una recuperación obteniendo 209 millones, mientras que el gobierno regional tendría 60 millones. Sin embargo, estos datos



*Proyectado en junio 2016 (MEF). Fuente: MEF - Transparencia Económica.

+ Cuadro 1

Distribución geográfica del presupuesto no financiero ni provisional por nivel de gobierno

Departamento	2016				2017				Variación absoluta	Variación porcentual
	Nacional	Regional	Local	Total	Nacional	Regional	Local	Total		
AMAZONAS	737	495	147	1,379	1,019	627	152	1,798	419	30%
TACNA	486	317	323	1,126	777	386	280	1,443	317	28%
AREQUIPA	1,238	999	577	2,814	1,507	1,235	741	3,483	669	24%
AYACUCHO	986	777	263	2,026	1,355	856	293	2,504	478	24%
LA LIBERTAD	1,234	1,156	728	3,118	1,621	1,421	747	3,789	671	22%
CAJAMARCA	1,737	1,012	697	3,446	2,027	1,197	721	3,945	499	14%
PIURA	2,052	1,062	814	3,928	1,959	1,221	795	3,975	47	1%
LAMBAYEQUE	1,350	685	312	2,347	1,284	733	337	2,354	7	0%
UCAYALI	915	415	237	1,567	842	448	240	1,530	-37	-2%
ANCASH	1,537	836	568	2,941	1,292	941	594	2,827	-114	-4%
PASCO	615	324	141	1,080	543	350	135	1,028	-52	-5%
MADRE DE DIOS	544	224	50	818	467	238	55	760	-58	-7%

Fuente: Proyecto de presupuesto 2016 y proyecto de presupuesto 2017.

deben tomarse con cautela porque en los últimos tres años las proyecciones del MEF han pecado de optimistas porque las transferencias efectivas fueron inferiores a las proyecciones. Ver gráfico.

Esta situación de menores recursos ha llevado a que el gobernador regional vea como alternativa las inversiones privadas a través de Obras por Impuestos (OxI) y Asociaciones Público Privadas (APP), como una estrategia para mantener las inversiones y amortiguar la caída de los recursos del canon petrolero. Con la advertencia que dichos mecanismos conlleva beneficios al igual que riesgos que es necesario controlar.

Según el informe multianual de Inversiones en Asociaciones Público Privadas para el año 2016, el Gobierno Regional busca impulsar las APP en los próximos 3 años en cuatro proyectos clave para la región: el affianzamiento del reservorio Poechos, el mejoramiento de los servicios de salud especializados en Piura, el proyecto especial Alto Piura y para el programa de creación de viviendas multifamiliares (Ciudad el niño y ciudad Alameda de Piura). La revisión del proyecto de presupuesto no deja ver si hay recursos previstos para el cofinanciamiento de estos proyectos.

El GORE de Piura es la entidad descentralizada que más ha apostado por las obras por impuestos en todo el Perú. En el 2015, de los 301 millones de soles del monto ejecutado y/o comprometido en OxI, 100 (33%) fueron del GORE de Piura. Por otro lado, en el 2016, con información hasta setiembre, el monto asciende a 47 millones de soles que representa el 14% del total nacional. En este caso también se debe advertir que este mecanismo no es dinero gratuito, es una especie de deuda que se debe pagar con los ingresos de los próximos años.

En suma, el presupuesto 2017 presentado corresponde a una situación económica de menores recursos en la cual los más impactados han sido las regiones, como la de Piura. Frente a un presupuesto altamente centralizado la autoridades regionales tienen que moverse para captar mayores transferencias presentando proyectos de impacto y viables en los temas priorizados por el gobierno. El camino de las APP y OxI puede producir resultados siempre y cuando financien proyectos prioritarios y se tenga atención a los riesgos que traen. ©