

Miércoles, 07 de setiembre del 2016

NOTA DE ACTUALIDAD

**UN PRESUPUESTO CENTRALISTA MANEJADO EN ALIANZA CON
GOBIERNOS REGIONALES**

- *En la distribución del presupuesto, los gobiernos regionales se beneficiarán con un incremento de 12,6% mientras que los gobiernos locales siguen perdiendo ingresos.*
- *Los sectores prioritarios: servicios públicos básicos en agua y saneamiento, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, educación pública de calidad, servicios de salud, entre otros.*



*Por: Econ. Epifanio Baca y
Carlos Quiñones*

Foto: www.elperuano.com.pe

Para avanzar en la ruta de la anunciada “revolución social” el Poder Ejecutivo entregó al Congreso 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.

1. UN CONTEXTO FISCAL COMPLICADO

Según el ministro de economía Alfredo Thorne, fue una sorpresa lo que encontró al constatar que Ollanta Humala estaba dejando su 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 una cifra que se ubique en 3%. Un motivo de preocupación para un gobierno que tiene el desafío de recuperar el crecimiento económico en un contexto internacional poco favorable para nuestras exportaciones.

Como se sabe, el proyecto de presupuesto 2017 fue elaborado por la gestión de Ollanta Humala, sobre esa base, el gobierno actual ha tenido que introducir algunos cambios para traducir sus ofertas electorales en proyectos con recursos asignados. Pero el margen de juego es muy estrecho por el deterioro de indicadores fiscales, especialmente el de los ingresos que están a la baja desde hace varios

Miércoles, 07 de setiembre del 2016

NOTA DE ACTUALIDAD

meses. Por ello, el presupuesto público del 2017 apenas crecerá en 2.9% en términos nominales, sobre la base de un mayor endeudamiento y proyecciones optimistas de crecimiento de los ingresos, tal como lo hace notar el informe número seis del Consejo Fiscal. Descontando el efecto de la inflación significa crecimiento cero.

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 en un marco de disminución de ingresos. Para dar viabilidad a esta propuesta, el gobierno ha ofrecido dejar sin efecto la rebaja del impuesto a la renta decretada por el ministro Segura, con lo cual el balance de ambas medidas sobre los ingresos podría ser ligeramente positivo.

2. LAS PRIORIDADES E INNOVACIONES DEL GOBIERNO

Una mirada rápida al proyecto de presupuesto presentado permite identificar algunas de 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 (ver cuadro 1). El principal cambio se da en la función saneamiento, cuyo presupuesto aumenta en 68% respecto al año anterior, pasando de 3,593 millones de soles a 6,000 millones de soles, incluyendo la creación de un fondo para el financiamiento de proyectos en agua y saneamiento por 2,000 millones de soles.
- b)** Aumento sustancial de recursos para los gobiernos regionales que se han perfilado como los aliados políticos del gobierno de PPK, proponiéndose impulsar y mejorar con ellos las inversiones descentralizadas. El presupuesto destinado a los gobiernos regionales aumentará en 12,6%, pasando de 19,315 millones de soles en 2016 a 21,760 millones de soles en 2017; a ello se sumarían los 4,442 millones de soles que serán transferidas desde los sectores Educación, Salud y Transportes para la implementación de proyectos de inversión.
- c)** Mayor impulso al gasto mediante Asociaciones Público Privadas y Obras por Impuestos, implementadas por el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados.

Miércoles, 07 de setiembre del 2016

NOTA DE ACTUALIDAD

d) Un conjunto de incentivos orientados a mejorar la eficacia del gasto de inversión en los gobiernos regionales y locales. Entre ellos, tenemos 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 gobiernos regionales. También se ajustarán las reglas fiscales, a fin de facilitar las inversiones descentralizadas, junto con medidas de apoyo a la mejora de la gestión. La decisión de adelantar a fines de marzo el plazo para las transferencias de recursos a los gobiernos descentralizados es acertada si se cumple con celeridad.

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

Cuadro 1:
Distribución del presupuesto según funciones

Funciones	2016	Proyecto 2017	Variación absoluta	Variación porcentual	Estructura porcentual
Saneamiento	3,593	6,032	2,439	67.9%	4.2%
Educación	24,960	26,181	1,221	4.9%	18.4%
Transporte	12,878	14,083	1,205	9.4%	9.9%
Orden Público Y Seguridad	8,336	9,361	1,025	12.3%	6.6%
Cultura Y Deporte	1,086	1,738	652	60.1%	1.2%
Deuda Pública	11,147	11,712	565	5.1%	8.2%
Previsión Social	12,183	12,614	431	3.5%	8.9%
Justicia	4,574	4,997	423	9.2%	3.5%
Salud	13,471	13,776	305	2.3%	9.7%
Agropecuaria	3,460	3,635	175	5.0%	2.6%
Relaciones Exteriores	558	714	156	28.0%	0.5%
Protección Social	5,638	5,780	142	2.5%	4.1%
Ambiente	2,331	2,462	131	5.6%	1.7%
Comunicaciones	305	407	102	33.5%	0.3%
Comercio	418	517	99	23.7%	0.4%
Turismo	412	495	83	20.3%	0.3%
Pesca	357	415	58	16.3%	0.3%
Trabajo	357	414	57	15.9%	0.3%
Energía	982	996	14	1.5%	0.7%
Minería	130	127	-3	-2.1%	0.1%
Legislativa	595	588	-7	-1.1%	0.4%
Industria	312	223	-89	-28.5%	0.2%
Defensa Y Seguridad Nacional	5,376	4,886	-490	-9.1%	3.4%
Vivienda Y Desarrollo Urbano	2,833	2,080	-753	-26.6%	1.5%
Planeamiento, Gestión Y Reserva De Contingencia	22,201	18,236	-3,965	-17.9%	12.8%
Total	138,491	142,469	3,978	2.9%	100.0%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Transparencia Económica; Proyecto de presupuesto 2017.

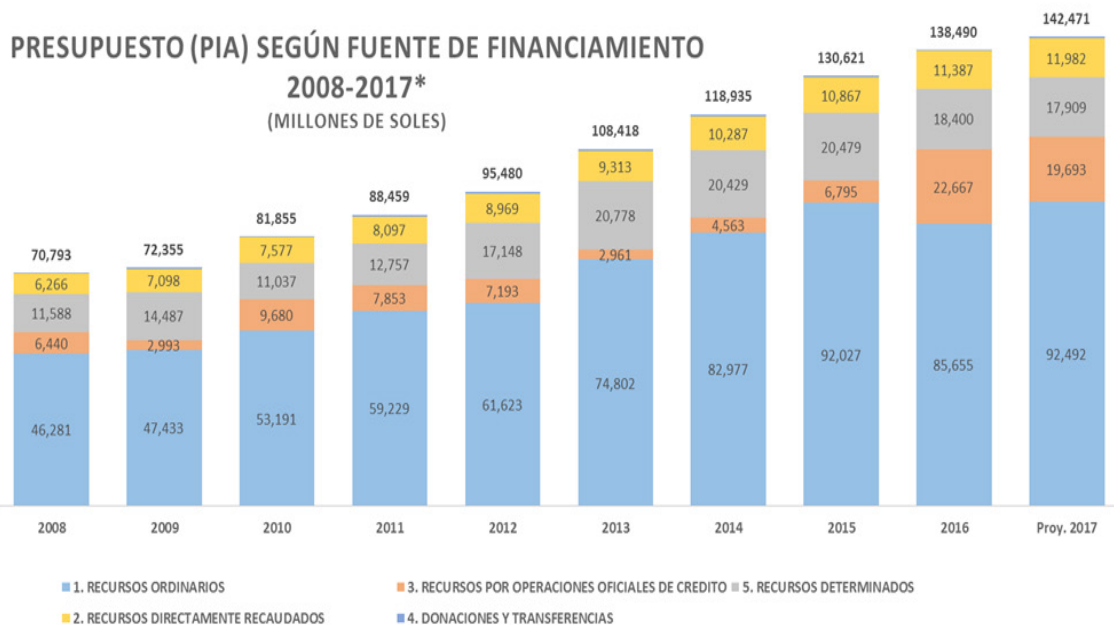
NOTA DE ACTUALIDAD

3. UN PRESUPUESTO CENTRALISTA GESTIONADO EN ALIANZA CON LOS GOBIERNOS REGIONALES

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 con muy pequeñas variaciones. Los gobiernos regionales serán los más beneficiados con un incremento de 12% en su presupuesto respecto al año previo¹, mientras que los gobiernos locales siguen siendo los perdedores en la distribución del presupuesto: en el 2017 tendrán el 12% del presupuesto no previsional ni financiero, cuando el año 2013 tenían el 21%. (Ver gráfico 1).

Gráfico 1:
Distribución del presupuesto según fuente de financiamiento



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Transparencia Económica; Proyecto de presupuesto 2017.

1. El de las municipalidades aumenta en 1,9% y el del gobierno nacional en 1.2%.

Miércoles, 07 de setiembre del 2016

NOTA DE ACTUALIDAD

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 de soles a 19,693 millones de soles en 2017; el peso de la deuda en el financiamiento del presupuesto pasó de 5% en el año 2013, a cerca del 14% en el 2017. La otra fuente de financiamiento cuyo peso aumenta son los recursos ordinarios, pero basados en una proyección relativamente optimista del crecimiento económico para el año 2017.

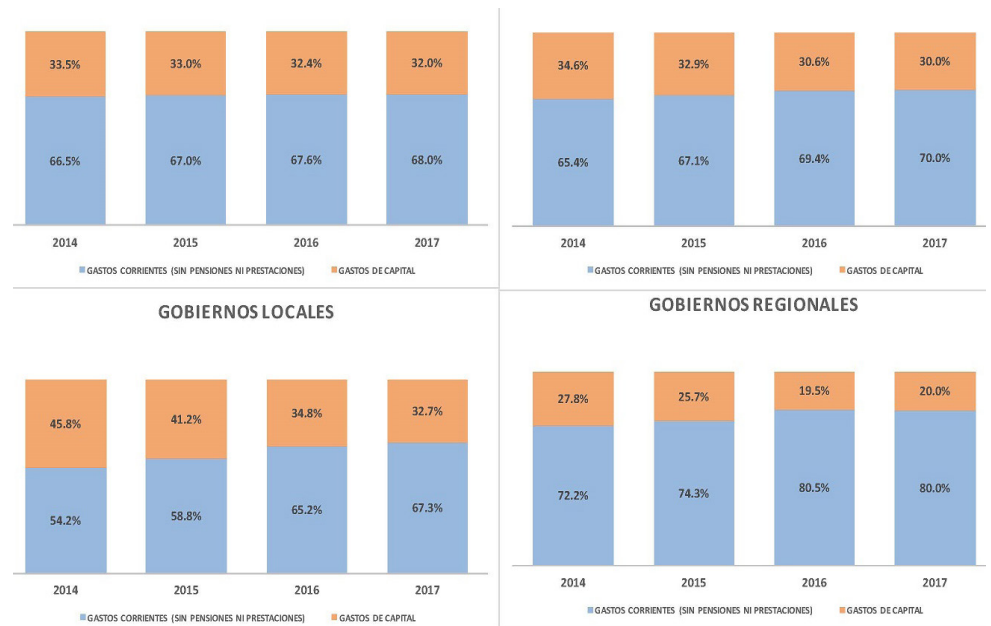
c) Los gastos de capital disminuyen con respecto a los gastos corrientes, lo cual no sólo ocurrirá el año 2017 sino que se remonta al año 2013, teniendo a las municipalidades como las más afectadas. Los gastos de capital representaban el 45.8% del presupuesto no previsional ni financiero de las municipalidades el año 2013; para el año 2017, han disminuido al 32.7%. 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. (Ver gráfico 2).

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. Llama la atención que Loreto, siendo la región cuyos recursos del canon han caído dramáticamente, sólo tiene un aumento de 12%. ¿Cuáles fueron los criterios para producir este tipo de distribución? Es una pregunta que salta mirando el cuadro 2.

En suma, se trata de un presupuesto que mantiene su carácter centralista que prioriza el gasto en saneamiento, educación, transportes y la lucha contra la inseguridad ciudadana, que ha considerado un aumento considerable de recursos para los gobiernos regionales y que busca acelerar las inversiones mejorando su calidad. Las municipalidades siguen perdiendo peso en la distribución del presupuesto. Un análisis con mayor detalle y profundidad estaremos alcanzando en las próximas semanas con la información de los anexos que se acaban de publicar.

NOTA DE ACTUALIDAD

Gráfico 2:
Distribución del presupuesto no previsional ni financiero por tipo de gasto



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Transparencia Económica; Proyecto de presupuesto 2017.

Miércoles, 07 de setiembre del 2016

NOTA DE ACTUALIDAD

Cuadro 2:
Distribucion geografica del presupuesto no financiero ni previsional por nivel de gobierno

Departamento	2016				2017				Variación absoluta	Variación porcentual
	Nacional	Regional	Local	Total	Nacional	Regional	Local	Total		
LIMA	32,213	825	4,202	37,240	33,600	880	4,435	38,915	1,675	4%
LA LIBERTAD	1,234	1,156	728	3,118	1,621	1,421	747	3,789	671	22%
AREQUIPA	1,238	999	577	2,814	1,507	1,235	741	3,483	669	24%
CAJAMARCA	1,737	1,012	697	3,446	2,027	1,197	721	3,945	499	14%
AYACUCHO	986	777	263	2,026	1,355	856	293	2,504	478	24%
AMAZONAS	737	495	147	1,379	1,019	627	152	1,798	419	30%
PUNO	2,003	1,006	531	3,540	2,189	1,118	559	3,866	326	9%
LORETO	1,444	896	360	2,700	1,657	1,003	361	3,021	321	12%
TACNA	486	317	323	1,126	777	386	280	1,443	317	28%
JUNIN	1,475	843	430	2,748	1,553	1,022	485	3,060	312	11%
CUSCO	2,443	1,196	1,628	5,267	2,737	1,403	1,405	5,545	278	5%
SAN MARTIN	1,083	728	260	2,071	1,237	811	283	2,331	260	13%
APURIMAC	850	582	293	1,725	1,141	608	221	1,970	245	14%
HUANUCO	1,200	646	291	2,137	1,287	729	315	2,331	194	9%
ICA	571	574	329	1,474	720	619	327	1,666	192	13%
HUANCAVELICA	735	595	261	1,591	849	653	270	1,772	181	11%
CALLAO	2,413	720	502	3,635	2,535	749	526	3,810	175	5%
TUMBES	345	310	147	802	506	315	121	942	140	17%
MOQUEGUA	270	295	277	842	406	292	228	926	84	10%
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%
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%
ANCASH	1,537	836	568	2,941	1,292	941	594	2,827	-114	-4%
Multipertamental	15,215			15,215	15,639			15,639	424	3%

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

Más información:

Epifanio Baca Tupayachi (ebaca@desco.org.pe)

Carlos Quiñones (cquinones@pucp.pe)