

PRESUPUESTO PÚBLICO 2019: MÁS DESCENTRALIZADO Y ENFOCADO EN GASTO SOCIAL

Por: Epifanio Baca Tupayachi y Carlos Quiñonez Huayna

Un tanto opacado por las denuncias de corrupción en el Poder Judicial y la confrontación entre el presidente Vizcarra y el Congreso de la República, el Poder Ejecutivo acaba de presentar el Proyecto de Ley 3282-2018, de Presupuesto Público para el año 2019, el 29 de agosto último. El monto total del presupuesto asciende a S/ 168 mil millones, 10.9 mil millones más respecto al 2018, lo que significa un incremento de 6.9%. Cabe señalar, que dicho crecimiento es menor comparado con el del año anterior, tanto en términos absolutos, como relativos, y es el incremento más reducido de los últimos nueve años, correspondientes a un periodo en el que los ingresos fiscales no levantan vuelo.



Foto: Andina

1. UN PRESUPUESTO MÁS DESCENTRALIZADO

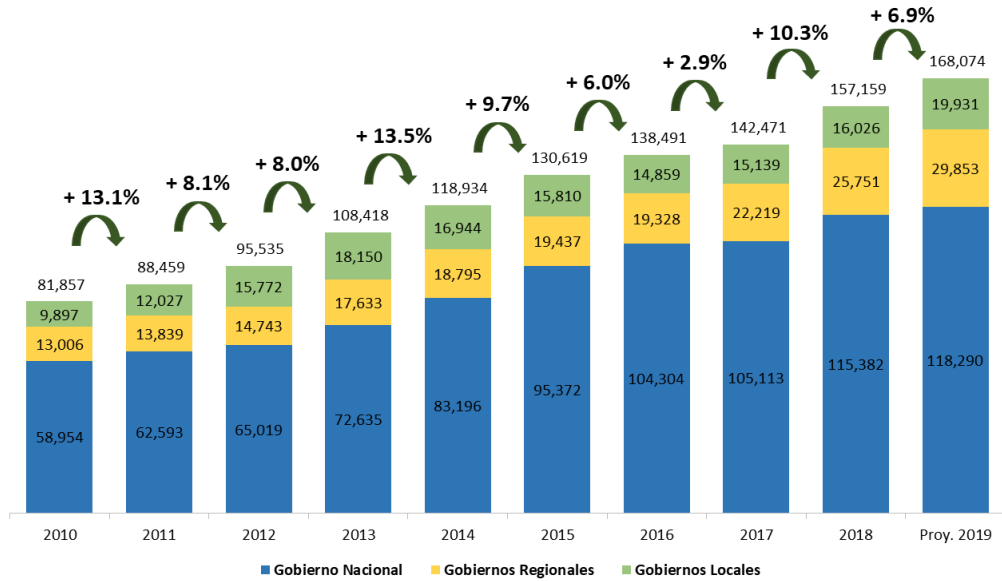
Rompiendo con la tendencia de los últimos cinco años el proyecto considera un incremento significativo de recursos para las municipalidades¹ y los gobiernos regionales, con lo cual el gobierno de Vizcarra cumple su promesa de tener un presupuesto menos centralista que los anteriores. En efecto, 3 de cada 100 soles, antes asignados al Gobierno Central, estarían pasando a la administración de los gobiernos descentralizados, con lo cual el nivel de participación sobre el total del presupuesto alcanzaría el 30%. Considerando el presupuesto no financiero ni previsional este porcentaje alcanza al 35%, el cual dista del 40% anunciado por el mandatario en su mensaje a la nación del 28 de julio último², pero trae un cambio significativo.

¹ Las municipalidades fueron castigadas con sucesivos recortes presupuestales en los últimos 3 años del gobierno de Ollanta Humala.

² El presidente Vizcarra en el mensaje a la nación del pasado 28 de julio, anticipó que el 40% del presupuesto público estaría destinado a los gobiernos regionales y locales. Ver: <<https://larepublica.pe/politica/1287336-vizcarra-anuncia-40-presupuesto-gobiernos-locales-regionales-proximo-ano>>

Nota de Información y Análisis

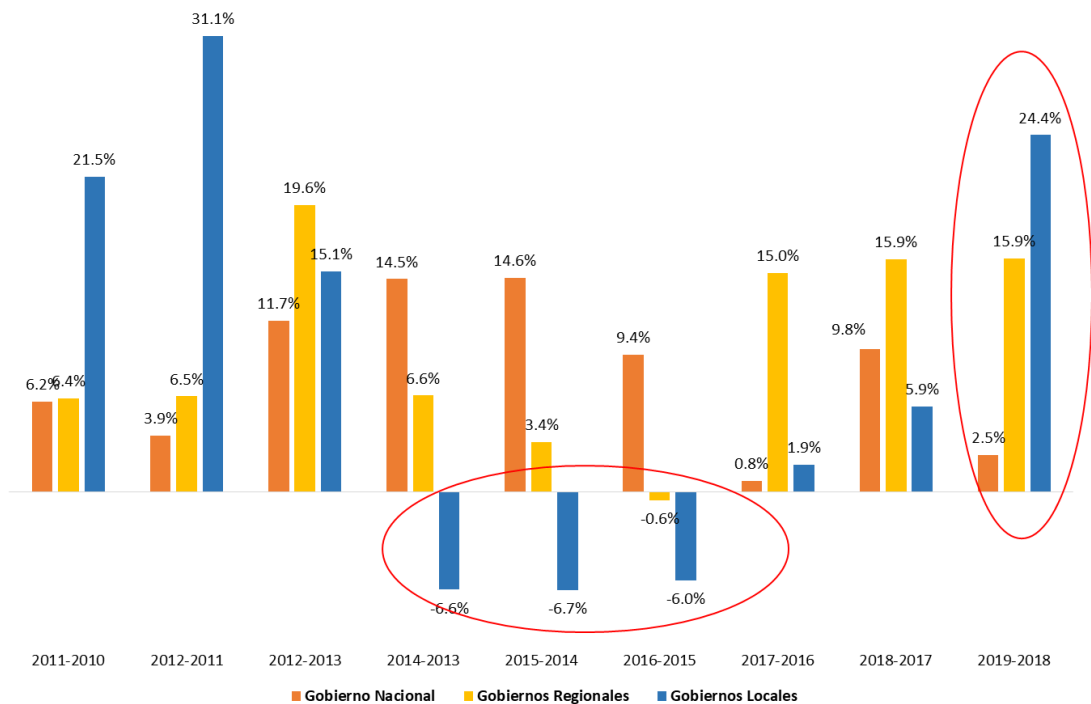
GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO (PIA) SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO 2010–2019.
(EN MILLONES DE SOLES)



Fuente: MEF – Transparencia Económica; PLPSP-2019.

Según se puede observar en el gráfico 2, el presupuesto asignado a los gobiernos regionales aumenta cerca del 16%, mientras que, para los gobiernos locales, los más beneficiados, lo hará en casi el 25%. Entre 2014 y 2016 las municipalidades registraron una variación negativa respecto al año anterior en sus presupuestos.

GRÁFICO 2. VARIACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO (PIA) SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO 2010 – 2019
(EN PORCENTAJES)



Fuente: MEF – Transparencia Económica; PLPSP-2019.

2. PRESUPUESTO CRECE PERO SOBRE LA BASE DEL ENDEUDAMIENTO

Otro cambio que se va haciendo patente en el presupuesto es el crecimiento del endeudamiento, como fuente de financiamiento y como gasto. Así como en los últimos tres años, una parte importante del presupuesto (15 de cada 100 soles) se financiará a través de operaciones oficiales de crédito, es decir, vía deuda. El presupuesto financiado por deuda pasó de 20.6 mil millones en 2018 a 25 mil millones en 2019, lo que muestra un incremento de 21%. Este dato no es más que la expresión del déficit fiscal creciente que tenemos debido a que los ingresos fiscales no se recuperan, mientras la presión por un mayor gasto es incontenible.

En relación a lo anterior, cabe señalar que el saldo de la deuda pública, según el último Marco Macroeconómico Multianual (MMM) pasará de S/ 193,888 mil millones, en el año 2018 a S/ 222,505 mil millones en el 2019. Vale decir, en términos porcentuales del PBI, a 27.5%. Asimismo, si bien el MMM prevé su reducción al 26% en el 2022, de no mejorar el panorama de los ingresos públicos, la sostenibilidad fiscal podría estar en riesgo, pues la diferencia con el límite legal del 30%³ ya no parecería estar tan lejano⁴.

Según el Consejo Fiscal, las proyecciones de ingresos pecan de optimistas. Entre los principales rubros podemos señalar: i) el incremento en la participación de los recursos determinados, resultado de las mejores proyecciones en el sector minero⁵, con un incremento del 10.6%; y, ii) la variación positiva (3%) de los recursos ordinarios, sustentada en base a la mejora de las proyecciones de los ingresos fiscales⁶. En este campo, la verdad es que todavía no se han tomado medidas tributarias que den sustento a estas proyecciones de ingresos, y en el Congreso, controlado por Fuerza Popular, no vemos interés en tocar el tema de las exoneraciones y beneficios tributarios, ni la evasión y elusión de impuestos. Todo lo contrario. Lo cierto es que de mantenerse los actuales niveles de evasión y elusión tributaria, el Perú perderá este año un aproximado de 66 mil millones de soles⁷.

³ De acuerdo al Decreto Legislativo N° 1276 publicada a fines del 2016 al límite del 30% de endeudamiento se agregó la posibilidad de que “excepcionalmente en casos de volatilidad financiera y siempre que se cumpla con otras reglas macrofiscales, la deuda pública puede tener un desvío temporal no mayor a cuatro puntos porcentuales”

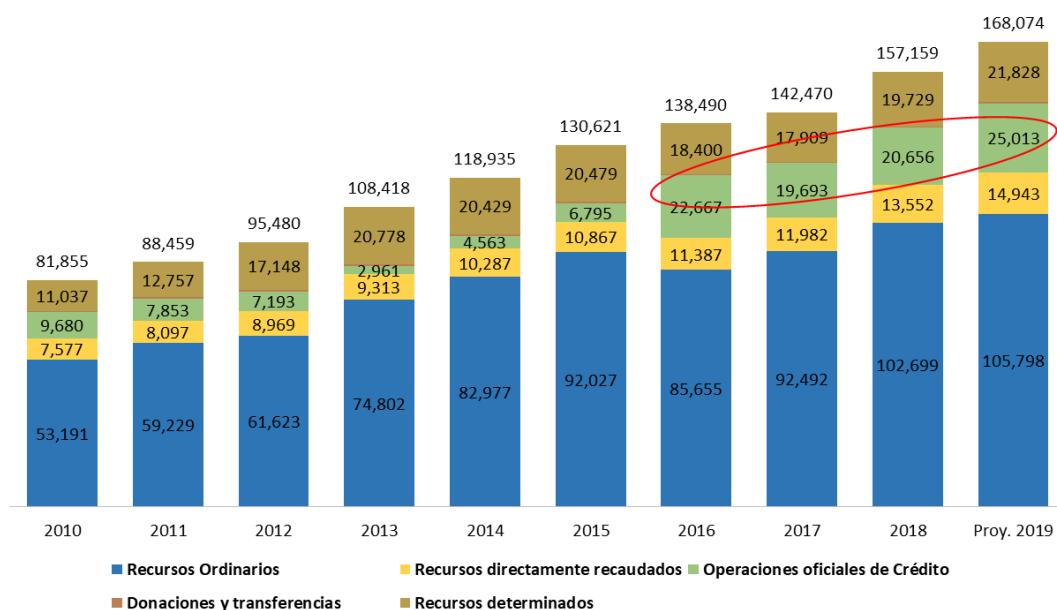
⁴ En el año 2013, el porcentaje de la deuda respecto al PBI alcanzó el 19.2%

⁵ Entre otras cosas, se espera un aumento de la regalía minera respaldada por los mejores resultados de las compañías mineras de Antamina y Cerro Verde.

⁶ Según el último Marco Macroeconómico Multianual para el año 2022 los ingresos del Gobierno General convergerán al 20.6% del PBI, justificada por una serie de supuestos como la mayor recaudación de los ingresos provenientes del sector minero, la normalización de las devoluciones tributarias y la expansión de la base tributaria, fruto de las medidas implementadas durante el 2018 (incremento de tasas de detracciones e impuestos selectivos al consumo) y otras que se implementarán, orientadas a combatir la evasión y la elusión de los impuestos.

⁷ Arias Minaya (2018) “El Perú hacia la OCDE. La agenda pendiente para la política tributaria 2018- 2021.”

GRÁFICO 3. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO (PIA) SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO 2010 – 2019
(EN MILLONES DE SOLES)



Fuente: MEF – Transparencia Económica; PLPSP-2019.

3. MÁS RECURSOS PARA EL AGRO Y PARA ENFRENTAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Por el lado del gasto, también observamos algunos cambios positivos y otros preocupantes. En el lado positivo, destaca el incremento significativo de recursos para la función Agropecuaria (S/ 1,287 millones adicionales), para proyectos y actividades en saneamiento, con un adicional S/ 1,066 millones. Las actividades y proyectos para las funciones de Salud y Educación también tendrán más recursos (13.7% y 11.1% del total del presupuesto, respectivamente), cifra que va acorde con la tendencia de los últimos siete años (12.2% y 11.3% anual, respectivamente). Lo que llama a preocupación es el fuerte incremento de los servicios de deuda con más de S/ 3,505 millones adicionales respecto al 2018. Ver tabla 1.

Nota de Información y Análisis

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO (PIA) SEGÚN FUNCIONES 2018- 2019.
(EN MILLONES DE SOLES)

Función	2018		2019		2019-2018	
	S/ mill	%	S/ mill	%	S/mill	%
Educación	27,567	17.5%	30,629	18.2%	3,062	11.1%
Planeamiento, Gestión y Reserva de contingencia	25,620	16.8%	22,705	13.5%	-2,915	-11.4%
Previsión social	12,609	8.0%	13,232	7.9%	623	4.9%
Transporte	15,250	9.6%	16,005	9.5%	755	5.0%
Deuda pública	11,780	7.5%	15,285	9.1%	3,505	29.8%
Salud	16,028	10.2%	18,217	10.8%	2,189	13.7%
Orden público y Seguridad	9,369	6.0%	9,915	5.9%	546	5.8%
Defensa y Seguridad nacional	5,358	3.4%	5,267	3.1%	-91	-1.7%
Saneamiento	4,309	2.7%	5,375	3.2%	1,066	24.7%
Justicia	5,365	3.4%	5,873	3.5%	508	9.5%
Agropecuaria	3,721	2.3%	5,008	3.0%	1,287	34.6%
Protección social	6,028	3.8%	6,394	3.8%	366	6.1%
Ambiente	2,696	1.7%	2,793	1.7%	97	3.6%
Vivienda y Desarrollo urbano	2,703	1.5%	2,349	1.4%	-354	-13.1%
Energía	1,002	0.6%	920	0.5%	-82	-8.2%
Cultura y Deporte	2,943	1.9%	3,146	1.9%	203	6.9%
Relaciones exteriores	765	0.5%	740	0.4%	-25	-3.3%
Comercio	511	0.3%	517	0.3%	6	1.2%
Turismo	527	0.3%	443	0.3%	-84	-16.0%
Legislativa	668	0.4%	477	0.3%	-191	-28.6%
Comunicaciones	856	0.5%	1,430	0.9%	574	67.0%
Trabajo	602	0.4%	496	0.3%	-106	-17.6%
Pesca	463	0.3%	473	0.3%	10	2.2%
Industria	229	0.1%	234	0.1%	5	2.2%
Minería	189	0.1%	152	0.1%	-37	-19.7%
Total	157,159	100.0%	168,075	100.0%	10,916	6.9%

Fuente: MEF – Transparencia Económica; PLPSP-2019.

En el capítulo IV del proyecto de ley se especifica la asignación del presupuesto para hacer frente a problemas prioritarios como la prevención de la violencia de la mujer, la atención de las heladas y nevadas, y la reducción de la anemia infantil. Respecto al primer tema, se han asignado recursos de hasta S/ 200 millones para el financiamiento de las medidas previstas en el Plan de acción conjunto para prevenir la violencia contra la mujer⁸. Por otro lado, en cuanto a la segunda problemática, el presupuesto prevé S/ 230 millones, en el pliego del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para financiar el acondicionamiento de viviendas rurales y construcción de cobertizos en las zonas afectadas por heladas y nevadas; y, S/ 30 millones, en el pliego del Ministerio de Agricultura y Riego, para el financiamiento de cobertizos y otras acciones de protección del ganado⁹. Por último, para la reducción de la anemia infantil se autorizan modificaciones presupuestarias de hasta S/ 60 millones para el

⁸ MEF (2018) Proyecto de Ley N° 3282-2018. Artículo 19.

⁹ MEF. Op.cit. Artículo 20.

Nota de Información y Análisis

NIA 19

financiamiento de la organización y desarrollo de un servicio de visitas domiciliarias a familias con niños y niñas entre tres y cuatro años de edad, con la finalidad de lograr la adherencia en el uso y consumo de suplementos de hierro¹⁰.

Respecto a la distribución territorial del gasto no financiero ni previsional observamos que todos los departamentos presentan variaciones positivas, menos Amazonas, donde hay una reducción de S/ 275 millones respecto al presente año. Destacan la variación positiva de los departamentos de Áncash (29%), Moquegua (19%), Pasco (19%) y Piura (19%). Asimismo, es de relevar el hecho que Cusco, Piura, Cajamarca y Áncash son los departamentos con más presupuesto total aportado por los tres niveles de gobierno. Ver tabla 2.

¹⁰ MEF. Op.cit. Artículo 21.

Nota de Información y Análisis

TABLA 2. GASTO NO FINANCIERO NI PREVISIONAL SEGÚN DEPARTAMENTO 2018 Y 2019.
(EN MILLONES DE SOLES Y PORCENTAJE)

Gastos No Financieros Ni Previsionales	2019					2018					Variación			
	Nacional	Regional	Local	Total	%	Nacional	Regional	Local	Total	%	Nacional	Regional	Local	Total
Amazonas	822	863	238	1,923	1.4	1,427	621	150	2,198	1.7	-42%	39%	59%	-13%
Áncash	1,355	1,373	1,371	4,099	3.0	1,209	1,253	715	3,177	2.5	12%	10%	92%	29%
Apurímac	778	872	288	1,938	1.4	949	700	162	1,811	1.4	-18%	25%	78%	7%
Arequipa	1,099	1,648	1,056	3,803	2.8	1,370	1,257	889	3,516	2.7	-20%	31%	19%	8%
Ayacucho	965	1,359	466	2,790	2.1	1,236	999	285	2,519	1.9	-22%	36%	64%	11%
Cajamarca	1,635	1,698	863	4,196	3.1	1,916	1,459	666	4,042	3.1	-15%	16%	30%	4%
Prov. Constitucional Callao	758	907	617	2,282	1.7	828	807	575	2,210	1.7	-8%	12%	7%	3%
Cusco	1,844	1,801	1,992	5,637	4.2	2,338	1,478	1,621	5,436	4.2	-21%	22%	23%	4%
Huancavelica	589	903	316	1,808	1.3	626	755	266	1,647	1.3	-6%	20%	19%	10%
Huánuco	1,102	1,084	422	2,608	1.9	1,187	844	317	2,348	1.8	-7%	28%	33%	11%
Ica	781	825	459	2,065	1.5	779	710	369	1,857	1.4	0%	16%	24%	11%
Junín	1,041	1,517	633	3,191	2.3	1,212	1,183	491	2,886	2.2	-14%	28%	29%	11%
La Libertad	1,376	1,649	1,070	4,095	3.0	1,555	1,753	747	4,055	3.1	-12%	-6%	43%	1%
Lambayeque	902	1,048	436	2,386	1.8	917	804	333	2,054	1.6	-2%	30%	31%	16%
Lima	35,712	1,146	4,963	41,821	30.8	35,511	1,011	4,927	41,449	32.1	1%	13%	1%	1%
Loreto	1,134	1,491	558	3,183	2.3	1,349	1,149	352	2,849	2.2	-16%	30%	59%	12%
Madre De Dios	517	341	65	923	0.7	491	270	57	818	0.6	5%	26%	14%	13%
Moquegua	302	445	290	1,037	0.8	323	344	206	873	0.7	-7%	29%	41%	19%
Pasco	318	541	221	1,080	0.8	373	396	135	904	0.7	-15%	37%	64%	19%
Piura	1,937	1,937	1,041	4,915	3.6	1,946	1,380	793	4,119	3.2	0%	40%	31%	19%
Puno	1,955	1,500	668	4,123	3.0	1,996	1,270	542	3,809	2.9	-2%	18%	23%	8%
San Martín	903	1,070	479	2,452	1.8	1,013	920	281	2,214	1.7	-11%	16%	70%	11%
Tacna	396	520	323	1,239	0.9	483	365	267	1,115	0.9	-18%	42%	21%	11%
Tumbes	385	413	156	954	0.7	379	351	127	857	0.7	2%	18%	23%	11%
Ucayali	415	799	356	1,570	1.2	636	517	229	1,382	1.1	-35%	55%	55%	14%
Multidepartamental	29,677			29,677	21.9	29,067			29,067	22.5	2%			2%
Total	88,698	27,750	19,347	135,795	100	91,117	22,594	15,502	129,213	100.0	-3%	23%	25%	5%

Fuente: MEF – Transparencia Económica; PLPSP-2019.

4. A MANERA DE CONCLUSIONES:

- A diferencia de los últimos años y, si bien no en la magnitud anunciada por el presidente Vizcarra, el presupuesto retoma un carácter más descentralizado, asignando mayores recursos a los gobiernos regionales y locales. El desafío que queda es que estos recursos sean eficientemente utilizados por las nuevas autoridades en proyectos que respondan a necesidades de la población y ayuden a cerrar brechas.
- El gobierno del presidente Vizcarra ha logrado plasmar en el presupuesto algunas prioridades que estuvieron presentes en la reciente coyuntura. Nos referimos al tema de la violencia contra la mujer, las heladas en el sur y el aumento de la anemia. Da continuidad a las prioridades en los temas de Saneamiento, Vivienda, Salud y Educación. No menos importante nos parece el mayor presupuesto asignado a la función Agropecuaria, en donde yace un amplio sector de familias campesinas marginadas en la asignación del presupuesto. Lo que nos genera duda es la capacidad de las entidades encargadas para gestionar estos recursos con celeridad y eficiencia. Por ejemplo, el año 2017, el MINAGRI, ocupado en las acciones de rehabilitación en el norte dejó casi abandonados los proyectos del Programa Sierra Azul que presentan bajos niveles de ejecución.
- El presupuesto para el año 2019 descansa sobre proyecciones de ingresos que pecan de optimistas porque no se han tomado medidas tributarias necesarias que generen incrementos sustanciales en los ingresos. En el caso del sector minero, no se consideró la caída de precios del cobre producto de la guerra comercial iniciada por Donald Trump, de 3.2 a 2.7 dólares por libra, en los últimos meses.
- Finalmente, y como consecuencia de la brecha creciente entre ingresos y gastos fiscales se observa el incremento de la deuda en el financiamiento del presupuesto y como contrapartida aumenta de manera sustancial los gastos en servicios de la deuda. En relación a esto, preocupa el creciente porcentaje de la deuda respecto al PBI que de no revertirse la tendencia de los ingresos podría superar el tope del 30% establecido por ley.