

Nota de Información y Análisis

PRESUPUESTO 2020: ENTRE LA INERCIA Y LA DESCENTRALIZACIÓN

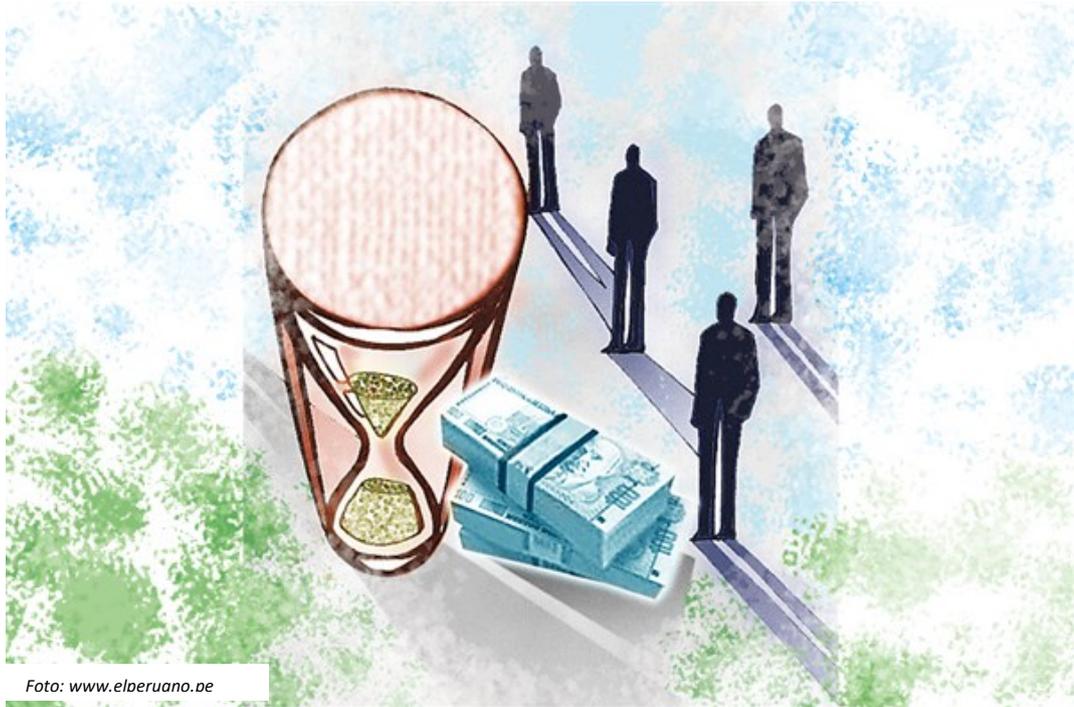


Foto: www.elberuano.pe

Por: Pedro M. Llanos

El presente documento es un análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público (PLPSP) 2020 a la luz del entorno global, las proyecciones macroeconómicas publicadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), y las particularidades de la política fiscal y el Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNPP) del país.

1. MMM: realismo en el corto plazo, optimismo hacia el 2023

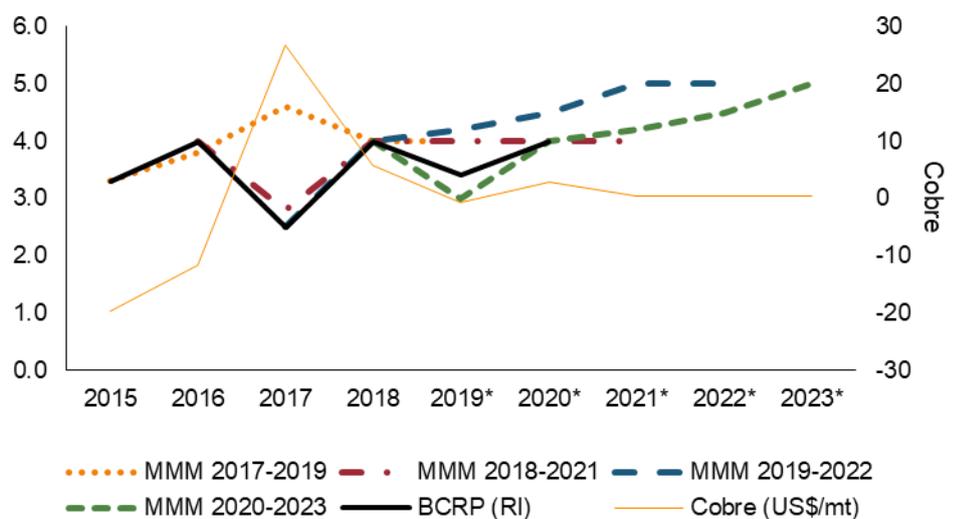
En general, el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2020-2023 plantea una revisión a la baja de las expectativas de crecimiento económico del presente año, pero estima una recuperación hacia el 2022-2023. En materia tributaria, también se espera que los ingresos tributarios se recuperen hacia el mismo periodo. Si bien esta combinación de realismo de corto plazo y optimismo en el mediano plazo es políticamente útil, difícilmente puede justificarse en mejores perspectivas de reformas estructurales, políticas sectoriales o mejoras en el entorno económico.

Dadas las crecientes tensiones geopolíticas y comerciales entre Estados Unidos (EEUU) y China, las estimaciones de crecimiento de ambos países vienen siendo revisadas a la baja. Esta situación genera una expectativa de menor demanda de metales básicos que impacta negativamente las perspectivas de crecimiento de economías pequeñas y abiertas como la peruana. Tal y como da a entender el Consejo Fiscal (CF) adscrito al MEF, el bajo nivel de diversificación de nuestra canasta exportadora nos hace particularmente vulnerables a variaciones abruptas en los precios de los *commodities* – notablemente los relacionados a metales industriales básicos como el cobre, que es el principal producto de exportación del país.

Esta vulnerabilidad y volatilidad del patrón de crecimiento se ve reflejada en múltiples indicadores, pero también dificulta la labor de proyectar con precisión el crecimiento del Perú hacia los próximos años. Si vemos el Gráfico 1, es evidente que el MMM 2017-2019 tenía unas expectativas bastante optimistas respecto al crecimiento del PBI, y estas se encontraban fundamentadas en la recuperación del precio del cobre. El problema es que el efecto de dicha recuperación no fue inmediato, y no sería hasta el 2018 que el crecimiento económico observado por el BCRP volvería a superar la barrera del 3%.

Al presente, y tras años de concluido el llamado superciclo de los *commodities*, hay expectativa de una relativa estabilización del precio del cobre en sus niveles actuales. Esto llevó al MMM 2018-2021 a proyectar tasas de crecimiento más realistas, aunque ligeramente por encima de las tasas observadas por el BCRP. Con la renuncia del expresidente Kuczynski y los nuevos bríos adquiridos por la administración Vizcarra, un nuevo optimismo se expresó en el MMM 2019-2022, aunque no se encontraba particularmente fundamentado en una mejora de los términos de intercambio. Finalmente, el último MMM (2020-2023) muestra estimaciones bastante realistas en el corto plazo, por debajo incluso que las publicadas en el último Reporte de Inflación (RI) de junio de 2019 del BCRP. A pesar de esta mirada más ponderada, la proyección supera el 4% del 2021 en adelante.

**GRÁFICO 1. PROYECCIONES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y
PRECIO DEL COBRE, 2015–2020
(Var. porcentual)**

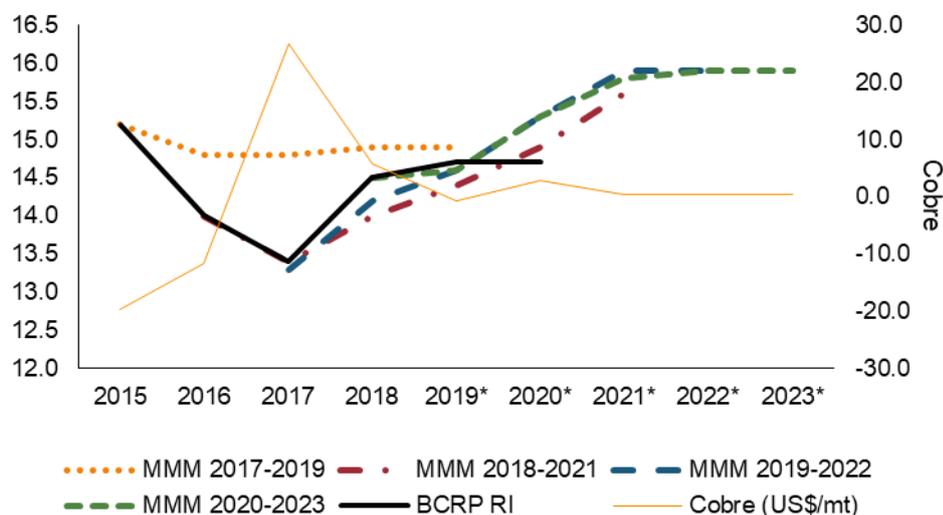


Fuentes: MEF, BCRP, BM Los datos del BCRP (RI) son observados excepto para los años con *.

Otro componente importante de las perspectivas fiscales del Perú está relacionado a los ingresos del gobierno general y, más específicamente, a su componente principal: los ingresos tributarios. Como se puede apreciar en el Gráfico 2, los cambios en el sistema tributario y la caída en los precios del cobre entre 2015-2016 impactaron negativamente la participación de los impuestos en el PBI. La recuperación en el precio de algunos *commodities* en el año 2017 gatilló una cierta estabilización de la presión tributaria hacia el 2018. Hacia adelante, el RI del BCRP proyecta niveles bastante similares.

Tal y como en el caso de las proyecciones de crecimiento, el MMM 2017-2019 publicado por el MEF en 2016 se mostraba extremadamente optimista respecto a los ingresos tributarios. La subsecuente caída llevó a una revisión general de las estimaciones que se ha mantenido consistente en los siguientes MMM. No obstante, hacia el 2021, las distintas declaraciones de política fiscal del MEF prevén que la presión tributaria convergerá con otros países de ingreso medio-alto. Esto estaría fundamentado en un “entorno de mejores perspectivas económicas, moderación de los precios de exportación, normalización de las devoluciones tributarias y el mayor efecto de las medidas de política y administración tributaria” (MMM 2020-2023, p. 6).

GRÁFICO 2. PROYECCIONES DE INGRESOS TRIBUTARIOS Y PRECIO DEL COBRE, 2015–2020
(Porcentaje del PBI y Var. porcentual)



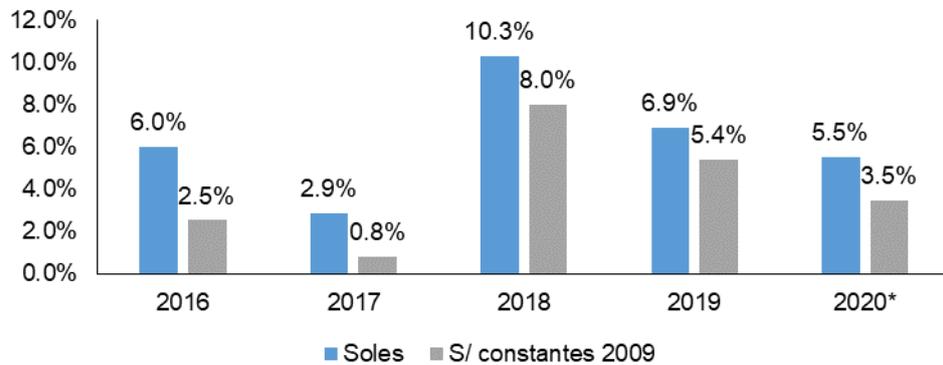
Fuentes: MEF, BCRP, BM. Los datos del BCRP (RI) son observados excepto para los años con *.

2. UNA POLÍTICA FISCAL INCONSISTENTE

En materia fiscal, el excesivo celo de la actual gestión del MEF por cumplir con la regla fiscal de mantener el déficit por debajo del 3% del PBI ha supuesto que haya un crecimiento relativamente tímido del presupuesto público para el 2020 si lo comparamos con los incrementos durante la gestión de Cooper (2018). Lamentablemente, este viraje ocurre en un momento en el que las dificultades planteadas por un contexto internacional adverso demandarían más bien una política fiscal expansiva.

Las diferentes preferencias de política fiscal de los tres últimos gobiernos se ven claramente reflejadas en las tasas de crecimiento nominal y real del presupuesto público (Gráfico 3). La gestión Humala-Segura dejó para el 2016 un PLPSP que implicaba un crecimiento real del 2.5% respecto al año anterior. El año siguiente, ya bajo la gestión de Kuczynski-Thorne, los colores conservadores del gobierno se vieron reflejados en el intento de realizar un ajuste fiscal que redundó en un magro crecimiento del presupuesto. Finalmente, con la ministra Cooper (2018), se intentó corregir el error de reducir el gasto público precisamente cuando el deterioro del entorno internacional demandaba mayor impulso fiscal. Esta también ha sido la tendencia que se ha intentado mantener bajo la gestión de Vizcarra, aunque con menor énfasis.

GRÁFICO 3. CRECIMIENTO NOMINAL Y REAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO, 2016–2020 (Var. porcentual)

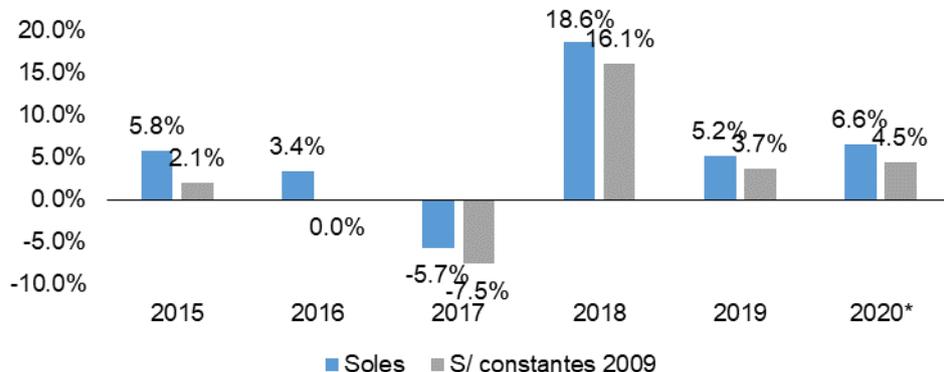


*2020 basado en inflación estimada por el BCRP en el RI de junio 2019

Fuentes: PLPSP, BCRP

Otro indicador de la cambiante orientación fiscal de los últimos gobiernos puede encontrarse en las tasas de crecimiento de la inversión pública presupuestada año a año (Gráfico 4). Llama la atención que si bien el 2016 el presupuesto total incrementó en términos reales, la inversión no lo hizo. Esto sugiere que existe un fuerte componente de gasto corriente en la expansión reportada para dicho año. El ajuste fiscal de Kuczynski-Thorne también puede apreciarse con claridad, con una dramática reducción de -7.5% en el gasto de capital. El posterior intento de Cooper de recuperar el tiempo perdido enfatizando inversión por sobre gasto corriente resulta evidente al ver el 2018 que el gasto de capital creció por encima del presupuesto total. Lamentablemente este mismo esfuerzo por cambiar la composición del presupuesto en términos de uso no se vio reflejada para los años 2019 y 2020.

GRÁFICO 4. GASTO DE CAPITAL DEL GOBIERNO GENERAL SEGÚN PRESUPUESTO, 2015- 2020 (Var. porcentual)



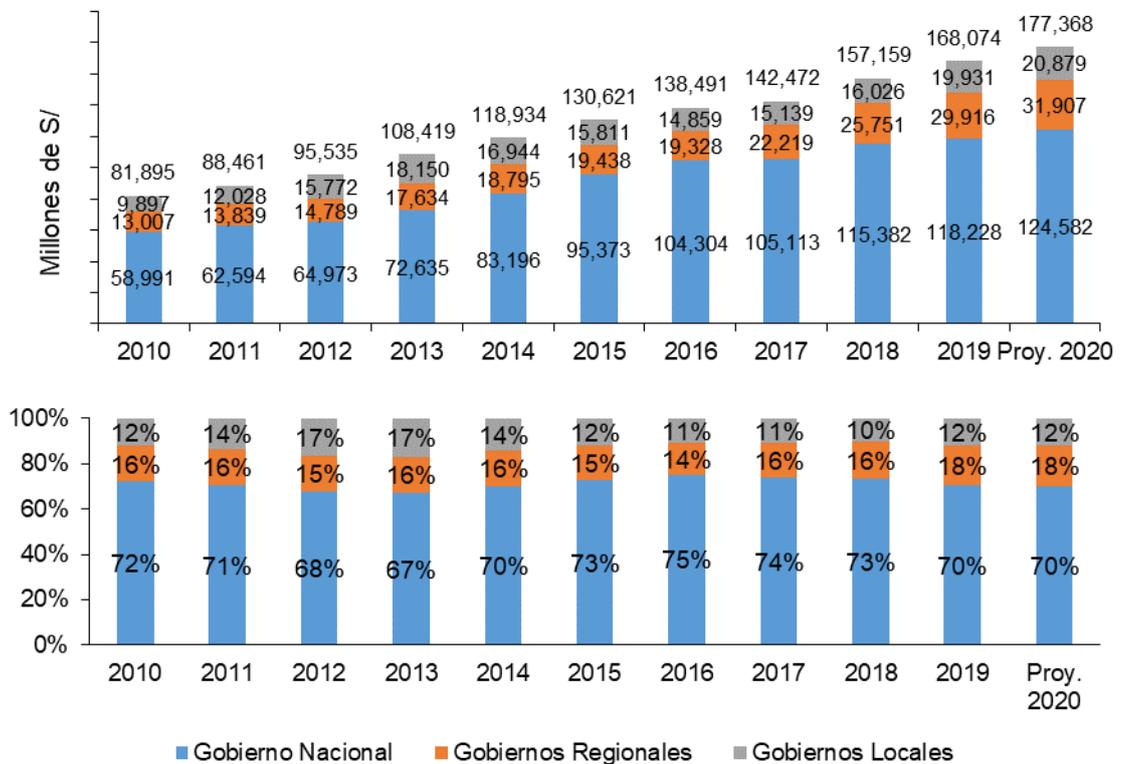
Fuentes: PLPSP, BCRP.

3. LA INERCIA EN LA COMPOSICIÓN PRESUPUESTAL

En términos de composición del presupuesto, la gestión de Martín Vizcarra parece mantenerse firme en su vocación por asignar más presupuesto a los gobiernos locales y regionales y por enfatizar el gasto en salud, educación y previsión social. Si bien según diversas estimaciones el gasto corriente – principal componente de estas funciones – tiene un menor efecto multiplicador que el gasto de capital, esta clase de asignación presupuestal indica un esfuerzo deliberado por mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Si uno realiza un seguimiento a la composición del presupuesto entre los años 2010 y 2020 según los distintos niveles de gobierno (Cfr. Gráfico 5) es posible apreciar importantes vaivenes respecto al compromiso del Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNPP) con la descentralización. Mientras el MEF estuvo liderado por Benavides y Castilla (2010-2014), hubo una ligera tendencia hacia mayores niveles de asignación presupuestal a los gobiernos subnacionales por efecto de la expansión del canon minero. Desde el inicio de la gestión de Segura y el derrumbe del precio del cobre, esta tendencia se revierte y la participación del Gobierno central en el presupuesto se mantiene por encima del 70% hasta luego de dos años de iniciado el gobierno de Kuczynski (2018). Finalmente, la crisis política, la necesidad de buscar legitimación y apoyo en las regiones, y el propio compromiso descentralista de Martín Vizcarra se ven parcialmente reflejados en un nuevo incremento del peso relativo dado a los gobiernos regionales y municipalidades.

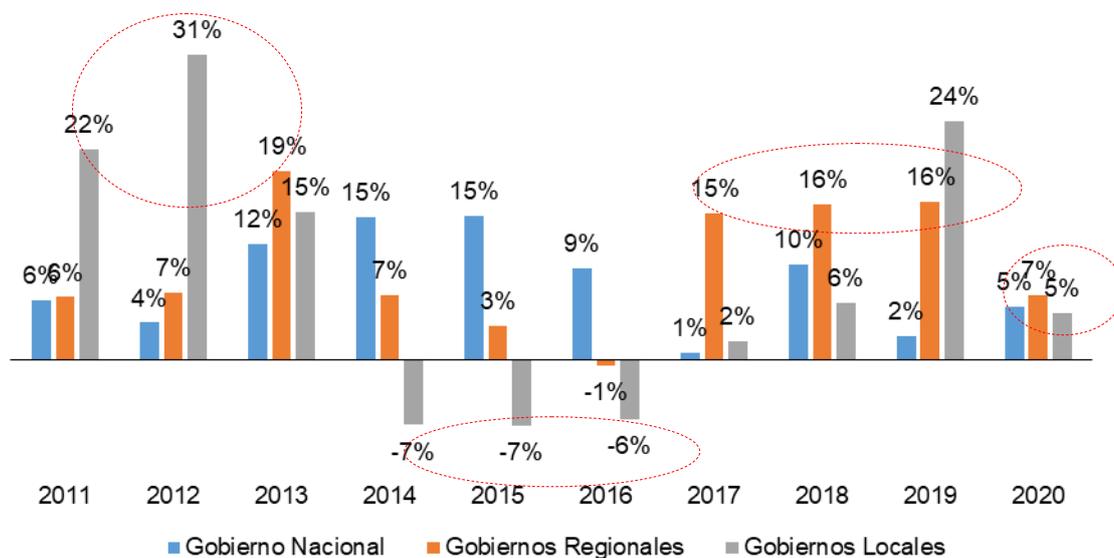
GRÁFICO 5. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO (PIA) SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO, 2010–2020
(En millones de soles y en porcentaje)



Fuente: PLPSP.

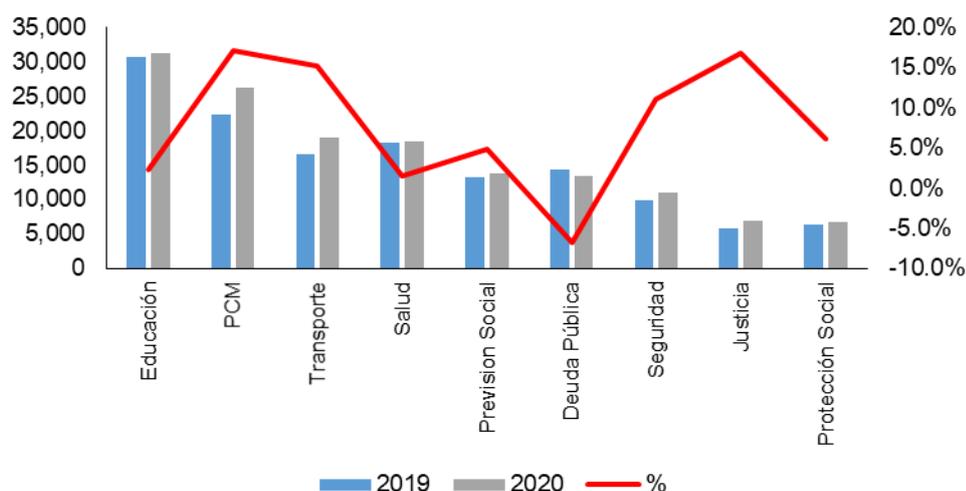
Esta periodización se ve en más detalle en el Gráfico 6, donde resulta interesante el creciente énfasis dado entre 2011 y 2013 a los gobiernos locales (i.e. las municipalidades provinciales y distritales). Este proceso se revierte entre el 2014 y el 2016 para ser luego parcialmente compensado con un incremento del presupuesto asignado a los gobiernos regionales. Finalmente, para el último periodo hay una estabilización y cierta vocación por incrementar de forma balanceada el presupuesto.

**GRÁFICO 6. VAR. EN ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO
(Var. porcentual)**



Fuente: PLPSP.

**GRÁFICO 7. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO SEGÚN FUNCIONES, 2019-2020
(Millones de soles y Var. porcentual)**



Fuente: PLPSP. Las funciones incluidas representan más del 80% del presupuesto.

A pesar de estos cambios en la asignación por los niveles de gobierno, el análisis por departamento (Anexo 1) y por función (Gráfico 7) revela que el presupuesto mantiene un fuerte componente inercial, con una distribución similar del gasto no financiero por departamento y con solo nueve funciones representando más del 80% del total del presupuesto. Más allá de las variaciones porcentuales interanuales, es importante destacar que mucha de esta asignación funcional también se realiza sin una debida estimación de metas de inversión de acuerdo con las brechas identificadas en cada

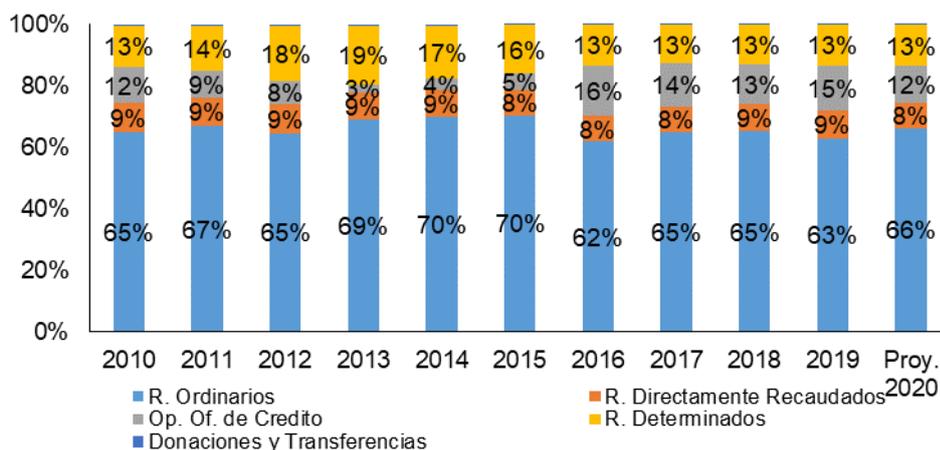
sector. Si bien el lanzamiento del Plan Nacional de Infraestructura es un primer paso en esa dirección, es cada vez más claro que es imperativo realizar planes similares para otros sectores clave para el desarrollo con un mayor componente de gasto corriente: salud, educación, etc.

4. EL PROBLEMA DE FINANCIAMIENTO

En términos de financiamiento del presupuesto, el PLPSP 2020 muestra una ligera mejora en la proporción que se encuentra financiada por deuda. Si bien esto se relaciona con el esfuerzo del MEF de mantener el déficit por debajo de la meta fiscal, es una señal de austeridad en un momento en el que el enfriamiento de la economía requiere que otros motores sean encendidos.

Resulta extremadamente difícil plantear una respuesta fiscal audaz a las adversidades del entorno económico con una presión tributaria y unos ingresos fiscales bajos en relación con América Latina y los países industrializados. La consecuente necesidad de virar hacia el endeudamiento para financiar el gasto público se ve reflejada en el salto que tuvo la participación de las operaciones oficiales de crédito en la distribución del presupuesto según financiamiento desde el 2016 (Gráfico 8). Si bien poco a poco dicha proporción ha ido reduciéndose para que en esta Ley de Presupuesto se aproxime a los niveles del 2010, queda claro que se está lejos de la posición más cómoda que se tuvo entre el 2013 y el 2014.

GRÁFICO 8. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO (PIA) SEGÚN FINANCIAMIENTO, 2010-2020 (Porcentaje)

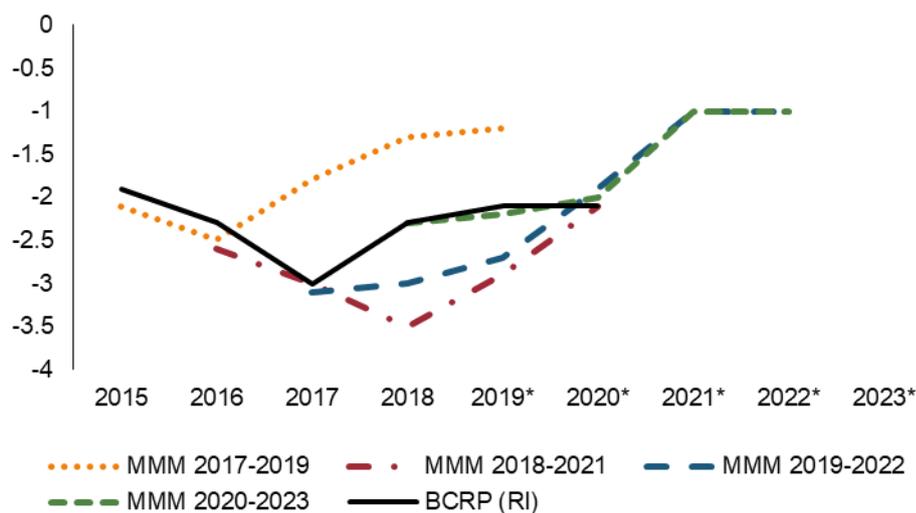


Fuente: PLPSP.

Esta situación resulta apremiante si se ve además cuántos años de déficit fiscal viene acumulando el gobierno peruano (Gráfico 9). En este indicador, los MMM del 2018 en adelante se mostraron más cautos con sus proyecciones, previendo un deterioro entre el 2018 y 2019. Si bien como muestran los datos del BCRP este desplome pudo finalmente evitarse, el objetivo de -1% de déficit fiscal hacia el 2020 revela una meta bastante

modesta que no implica un superávit fiscal y/o una reducción significativa de los actuales niveles de deuda pública. Es, sin embargo, una meta consistente con las expectativas que tiene el MEF de mejoras en la recaudación tributaria y la normalización de los actuales niveles de precio de los commodities.

GRÁFICO 9. RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO-FINANCIERO, 2019-2020
(Porcentaje del PBI)



Fuentes: MEF, BCRP.

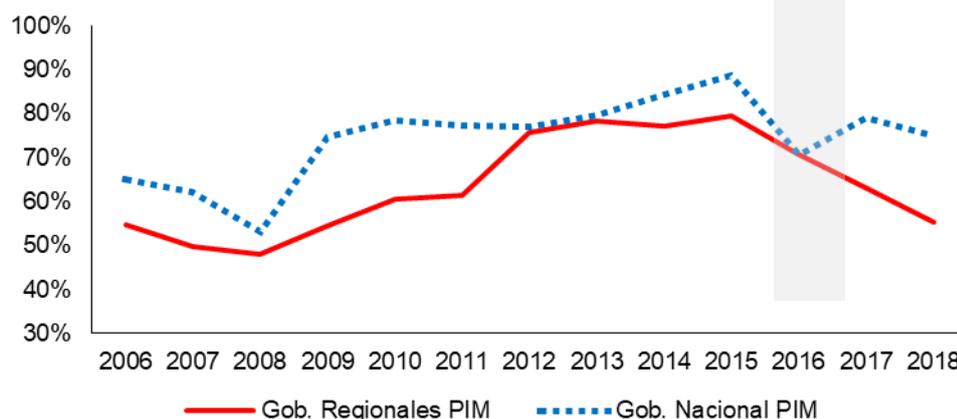
5. CENTRALIZACIÓN Y EFICIENCIA EN EL GASTO

Independientemente de esta combinación de inercia con vocación descentralista del PLPSP 2020, el tema que aún sigue sobre la mesa es el de la calidad del gasto y de la capacidad ejecutora del Estado en todos sus niveles. Salvo por el caso de infraestructura, no parece existir una aproximación sistemática a la identificación y cierre de brechas sectoriales ni un esfuerzo por plantear el presupuesto en términos de objetivos de política pública. Asimismo, un análisis de indicadores de gestión presupuestal por nivel de gobierno muestra que estos han venido empeorando desde el periodo 2015-2016, que el recambio de autoridades subnacionales coincidió con el cambio en la plataforma para la programación de la inversión pública. En general, la ausencia de un servicio civil que actúe como columna vertebral de la maquinaria estatal hacen a esta última altamente dependiente de esquemas de consultoría y asociación con el sector privado que impiden una acumulación de habilidades y capital humano que puedan redundar en una mejor gestión pública.

Un aspecto crítico de la política fiscal en países en vías de desarrollo es el de las barreras para un gasto oportuno y eficiente. Aun cuando existe evidencia de que la capacidad de los gobiernos regionales de ejecutar proyectos de inversión pública mejoró entre el 2008

y el 2015 (Gráfico 10), el recambio político en los gobiernos regionales (2015) y el reemplazo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) por el Invierte.pe (2016) coincidieron con un cambio en dicha tendencia.

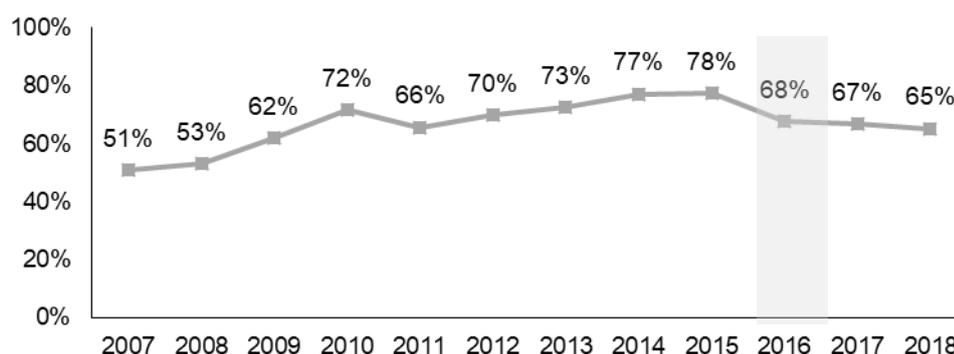
GRÁFICO 10. EJECUCIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA SOBRE EL PRESUPUESTO (PIM) SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO, 2006-2018 (Porcentaje)



Fuente: MEF.

Si consideramos la ejecución del presupuesto de inversiones de todos los niveles de gobierno (Gráfico 11) es posible observar que ésta tiende a caer con cada transición política nacional (2010-2011; 2015-2016). Lo que es distinto en el último periodo (2017-2018) es que dicho indicador parece haber sido incapaz de recuperarse como lo hiciera en quinquenios anteriores.

GRÁFICO 11. EJECUCIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA SOBRE EL PRESUPUESTO (PIM), 2006-2018 (Porcentaje)

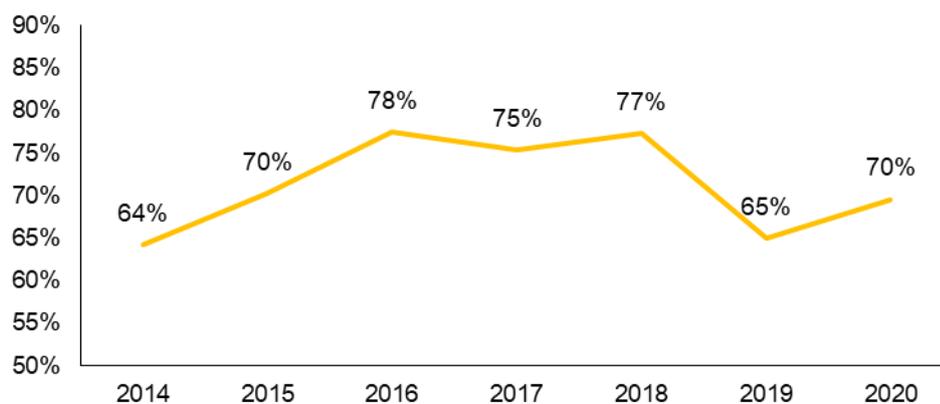


Fuente: MEF.

Las razones detrás de este cambio de tendencia pueden ser muchas, pero entrevistas a múltiples funcionarios apuntan a que la transición de un sistema a otro fue muy apresurada y el mismo diseño del Invierte.pe terminó atando aún más los proyectos de inversión a la programación multianual definida por los ministerios. Esta recentralización

en materia de diseño habría sido complementaria a la recentralización del gasto de capital presupuestado entre los años 2015 y 2018 (Gráfico 12). La justificación detrás de esta dinámica estaría en la supuesta incapacidad de los gobiernos subnacionales de ejecutar el presupuesto en los años anteriores. Sin embargo, y como se mencionó previamente, la vocación descentralista del actual gobierno ha servido para volver a reducir el peso del gobierno central en la inversión pública entre 2019 y el proyecto de ley para el 2020.

GRÁFICO 12. PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL EN INVERSIÓN PRESUPUESTADA, 2014- 2020 (Porcentaje)



Fuentes: PLPSP.

Otros factores que pueden haber jugado un rol en el retroceso en materia de ejecución es el de la crisis de los “motores privados de la inversión pública” por efecto de los escándalos de corrupción: mecanismos de asociación público-privada (APP) y obras por impuestos (Oxi) se encuentran atascados, y los ministerios arrastran los problemas de no contar con funcionarios de carrera capaces de sortear las dificultades de la inversión pública tradicional.

6. REFLEXIONES FINALES

El dilema fiscal que enfrenta el Perú es particularmente complejo: por un lado, tras el fin del superciclo de precio de los *commodities*, se ve en la necesidad de impulsar la demanda interna a través del gasto público. Por otro, la ausencia de un sistema tributario progresivo y que recaude una mayor proporción del PBI reduce el margen de maniobra con el que cuenta el gobierno para implementar dicho impulso.

Si bien las autoridades son conscientes de esta situación contradictoria, las medidas propuestas desde el MEF parecen insuficientes. En general, no existen signos de una mejora en el entorno internacional que lleven a pensar en una recuperación *automática* del crecimiento o la presión tributaria. Las propuestas de elevar el impuesto a la renta a

las personas naturales a niveles similares a los de otros países de ingreso medio o la racionalización de las múltiples exoneraciones y beneficios tributarios que aplican a sectores como finanzas, educación, minería y agroindustria son rechazadas sistemáticamente desde hace años por un parlamento que cede con facilidad a las presiones de empresarios y electores de clase media. No obstante, es claro que sin cambios sustantivos en materia tributaria será difícil cerrar la brecha fiscal.

Otro aspecto notorio y relacionado a la gestión del gasto es la relativa estabilidad de la composición del presupuesto por funciones. Esto sugiere que no existe una visión estratégica basada en la identificación y priorización de brechas sectoriales. Si bien el reciente Plan Nacional de Infraestructura supone un avance en esta dirección, es evidente que hay muchas otras brechas en sectores como salud y educación que requieren una exploración más detallada por indicadores objetivo y un reexamen del rol del gasto corriente en los mismos.

Otra barrera para la efectividad de la política fiscal es la de la desigual distribución de capacidades de gestión y ejecución presupuestal de los ministerios y los gobiernos subnacionales. Si bien los indicadores de estos últimos mejoraron por varios años consecutivos, es claro que la combinación de recambio político con la transición del SNIP al Invierte.pe ha generado dificultades de las que aún no han podido recuperarse. Esta transición turbulenta ha tenido dos respuestas muy marcadas: por un lado, ministros como Segura y Thorne intentaron reconcentrar el presupuesto en el Gobierno central bajo el supuesto que este último es más eficiente que los gobiernos subnacionales. Por el contrario, Vizcarra ha procurado volver a confiar en la capacidad ejecutora de las autoridades regionales y locales y se verá en los próximos meses si dicha estrategia ha rendido frutos.

En este tema, los datos sugieren que la ausencia de un servicio público que permita tener funcionarios especializados de carrera también se traduce en una muy baja calidad del gasto en todos los niveles de gobierno. Asimismo, esta brecha de capacidades se expresa en sobreestimación de costos, diseños técnicos inadecuados, obras inconclusas y en una dependencia general de la gestión pública de esquemas como las APP, Oxl y las tan denostadas consultorías. Aun cuando estas modalidades son consideradas una suerte de “mal necesario”, es evidente que también han facilitado muchas prácticas ilícitas y han dado pie a la parálisis de muchos proyectos de gran importancia, como el Hospital Lorena en Cusco, Chavimochic en La Libertad, Majes-Siguas II en Arequipa, etc. Si bien la Contraloría General de la República ha intentado implementar esquemas de control concurrente para contrarrestar estas prácticas, urge una reforma en los esquemas de colaboración público-privada.

Finalmente, una idea esencial que deriva del dilema fiscal que enfrenta el Perú pero que se mantiene soterrado en el debate público es el de la necesidad de encontrar motores de crecimiento *alternativos* a la minería y la inversión pública. En ese camino, retomar la discusión sobre la diversificación productiva debería ser una prioridad para el actual gobierno y los que le sucedan.

ANEXO 1: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO PÚBLICO
CUADRO 1: GASTO NO FINANCIERO NI PREVISIONAL SEGÚN DEPARTAMENTO, 2018-2019
 (Millones de soles y porcentaje)

Departamento	2020					2019					Var			
	Nacional	Regional	Local	Total	%	Nacional	Regional	Local	Total	%	Nacional	Regional	Local	Total
Amazonas	904	872	246	2,022	1.4	822	863	238	1,923	1.4	10%	1%	3%	5%
Áncash	1,673	1,493	1,327	4,493	3.1	1,355	1,373	1,371	4,099	3.0	23%	9%	-3%	10%
Apurímac	823	922	465	2,210	1.5	778	872	288	1,938	1.4	6%	6%	61%	14%
Arequipa	1,149	1,778	1,285	4,212	2.9	1,099	1,648	1,056	3,803	2.8	5%	8%	22%	11%
Ayacucho	842	1,359	555	2,757	1.9	965	1,359	466	2,790	2.1	-13%	0%	19%	-1%
Cajamarca	2,029	1,847	1,080	4,956	3.4	1,635	1,698	863	4,196	3.1	24%	9%	25%	18%
Callao	824	936	718	2,479	1.7	758	907	617	2,282	1.7	9%	3%	16%	9%
Cusco	2,121	1,976	2,044	6,141	4.2	1,844	1,801	1,992	5,637	4.2	15%	10%	3%	9%
Huancavelica	697	976	316	1,989	1.4	589	903	316	1,808	1.3	18%	8%	0%	10%
Huánuco	1,273	1,105	524	2,902	2.0	1,102	1,084	422	2,608	1.9	16%	2%	24%	11%
Ica	826	992	418	2,236	1.5	781	825	459	2,065	1.5	6%	20%	-9%	8%
Junín	1,188	1,593	681	3,462	2.4	1,041	1,517	633	3,191	2.3	14%	5%	8%	8%
La Libertad	1,523	1,789	895	4,207	2.9	1,376	1,649	1,070	4,095	3.0	11%	8%	-16%	3%
Lambayeque	908	1,080	422	2,409	1.7	902	1,048	436	2,386	1.8	1%	3%	-3%	1%
Lima	36,222	1,204	4,995	42,421	29.2	35,712	1,146	4,963	41,821	30.8	1%	5%	1%	1%
Loreto	1,300	1,766	600	3,666	2.5	1,134	1,491	558	3,183	2.3	15%	18%	8%	15%
Madre de Dios	454	344	74	871	0.6	517	341	65	923	0.7	-12%	1%	14%	-6%
Moquegua	364	459	284	1,108	0.8	302	445	290	1,037	0.8	21%	3%	-2%	7%
Pasco	443	538	239	1,220	0.8	318	541	221	1,080	0.8	39%	-1%	8%	13%
Piura	1,727	1,982	1,077	4,785	3.3	1,937	1,937	1,041	4,915	3.6	-11%	2%	3%	-3%
Puno	2,165	1,706	662	4,532	3.1	1,955	1,500	668	4,123	3.0	11%	14%	-1%	10%
San Martín	880	1,157	448	2,485	1.7	903	1,070	479	2,452	1.8	-3%	8%	-6%	1%
Tacna	620	577	321	1,518	1.0	396	520	323	1,239	0.9	57%	11%	-1%	23%
Tumbes	458	430	194	1,082	0.7	385	413	156	954	0.7	19%	4%	24%	13%
Ucayali	447	836	320	1,603	1.1	415	799	356	1,570	1.2	8%	5%	-10%	2%
Multidepartamental	33,278			33,278	22.9	29,677			29,677	21.9	12%			12%
Total	95,138	29,717	20,190	145,044	100.0	88,698	27,750	19,347	135,795	100.0	7%	7%	4%	7%