

# Nota de Información y Análisis

## PRESUPUESTO PÚBLICO 2022: ¿Buscando hacer un quiebre?

Por: Grupo Propuesta Ciudadana.



Foto: La República.

- El presupuesto aprobado para el año fiscal 2022 es de S/ 197,002 millones, donde el 18.2 % del mismo se destina a Educación, el 11.4 % al pago de la deuda pública, el 11.3 % a salud y el 9.7 % para transportes.
- El nuevo Gobierno habría encontrado un presupuesto público ya apuntalado y con muy poco tiempo para imprimirle un matiz propio. Si bien anunció que su gestión será diferente a las precedentes, las líneas de priorización aun no son claras.

El presupuesto público para el año fiscal 2022 acaba de ser aprobado por el Congreso de la República en un contexto de reactivación económica post pandemia. Este presupuesto busca disponer de los recursos suficientes a fin de continuar con la línea de recuperación en medio del ruido político y de constante enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo.

El presupuesto, aprobado casi por unanimidad y sin dictamen en minoría, buscar colocar los recursos necesarios para dinamizar la economía en un marco de suspenso debido a

una posible tercera ola de la pandemia, a los anuncios de algunas mineras por reducir su capacidad operativa en un marco de conflictividad y, además, a las bajas expectativas empresariales, que podrían afectar las decisiones de inversión a futuro. El presupuesto aprobado para el año fiscal 2022 es de S/ 197,002 millones, donde el 18.2 % del mismo se destina a educación, el 11.4 % al pago de la deuda pública, el 11.3 % a salud y el 9.7 % para transportes.

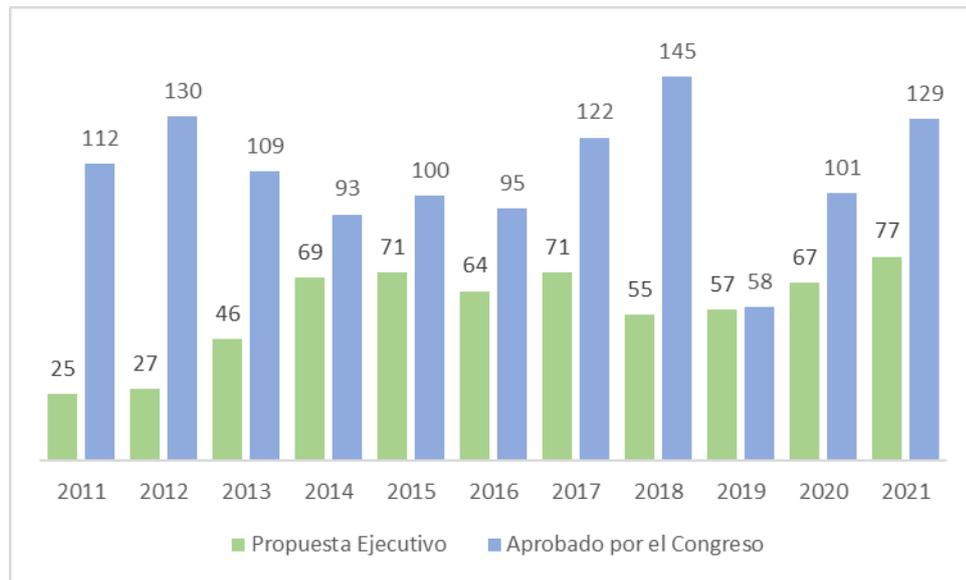
El presupuesto busca disponer de una importante cantidad de recursos para ejecutar inversiones, no solo con el objetivo de cerrar brechas, sino, además, que las mismas sean efectuadas por gobiernos regionales y gobiernos locales. Para tal fin, además de crear el Fondo de Inversiones, con hasta S/ 2,300 millones, se dispone que el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) se constituya de hasta 1.5 % del Impuesto General a las Ventas (IGV) (S/ 4,500 millones) para los gobiernos regionales. El reto para el próximo año es apuntalar la reactivación y recuperación económica, pero también darle un perfil descentralista que refleje un quiebre inicial.

## 1. ENTRE LA APROBACIÓN Y EL JUEGO DEL CONGRESO

Como es conocido, el Ejecutivo remite cada 30 de agosto el proyecto de ley de presupuesto público al Congreso a fin de que este sea debatido, analizado y modificado en lo que se requiera, a fin de que responda a las necesidades del país. Así, tiene hasta el 30 de noviembre para dicha labor. Sin embargo, dado que el Congreso por restricción constitucional no tiene iniciativa de gasto ni posibilidad de crear nuevos impuestos, ve limitada sus capacidades de generar cambios importantes en la ley de presupuesto. Y, por el contrario, parece haber optado desde hace varios años por otra ruta, la de solicitar la inclusión de una serie de peticiones, en particular de proyectos de inversión para las regiones que representan.

En los últimos años se han hecho inserciones en las disposiciones complementarias finales en la ley de presupuesto, detallando allí algunas precisiones de modificaciones presupuestarias o destino de gasto para algunas medidas puntuales en ciertas instituciones. El número de disposiciones complementarias finales (DCF) –que son de carácter excepcional– se ha incrementado en las versiones de presupuesto que remite el Ejecutivo al Congreso. Por otro lado, los pedidos suelen hacerse al inicio de un nuevo periodo de gobierno. Para el proyecto de ley 2022, el Ejecutivo remitió 77 DCF, a las cuales el Congreso añadió –en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)- otras 52 DCF, resultando en total 129 DCF, siendo la tercera cantidad más alta de los últimos años.

**Gráfico 1: Disposiciones complementarias finales (DCF) según año de aprobación de presupuesto, 2011 – 2022**



Fuente: Proyectos de Presupuesto 2011–2022.

Otro aspecto adicional para destacar es el espacio donde se concentra el interés de los parlamentarios. El anexo 5 del proyecto de ley de presupuesto contiene el listado de propuestas de inversión pública efectuadas por los congresistas, y es en la práctica su principal foco de atención. Si bien desde hace varios años ponen los ojos en dicho anexo, es desde el año 2020 cuando se hace conocido y permite ver la dimensión de las cosas.

En el marco de la elaboración del presupuesto 2021, inicialmente el anexo 5 incluía 565 iniciativas de proyectos. Los pedidos de los congresistas ascendieron a más de 6,600,<sup>1</sup> de las cuales solo se incluyeron 142 proyectos por S/ 336 millones.<sup>2</sup> Es importante precisar que esto no se traduce en mayores recursos en el presupuesto, sino que se requiere hacer un reacomodo del gasto.

Aquí es necesario precisar que, en la práctica, el MEF suele hacer una reserva de recursos para atender los pedidos de los congresistas; es decir, una “bolsa” que es muy llamativa, pues permite a los últimos mostrar ante sus electores los resultados de su gestión parlamentaria. Es por tal motivo que la bolsa en mención se vuelve tan importante y por ende se abandona toda discusión del Congreso en torno al aspecto técnico del proyecto de ley por la búsqueda de ese rédito.

<sup>1</sup> Pleno decide publicación de anexos de dictamen de Ley de Presupuesto Público 2021", (17 de diciembre, 2021), Centro de Noticias del Congreso: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/pleno-decide-publicacion-de-anexos-de-dictamen-de-ley-de-presupuesto-2021/>

<sup>2</sup> Presupuesto 2021: Se deberá “repriorizar el gasto” para atender los 142 proyectos del Congreso, advierte el MEF", (1 de diciembre, 2021), El Comercio, <https://elcomercio.pe/economia/peru/presupuesto-2021-se-debera-repriorizar-el-gasto-para-atender-los-142-proyectos-del-congreso-advierte-el-mef-noticia/>

Estas son las condiciones bajo las que se aprueban los presupuestos de los últimos años, y este último no es la excepción. Se busca responder a la tribuna y el éxito personal antes que armar una propuesta alternativa de discusión. Para el proyecto de ley de presupuesto del 2022, el dictamen de la Comisión de Presupuesto del Congreso venía acompañado de un pedido de considerar en el mismo 1,672 obras regionales por un monto de S/ 43,292 millones; es decir 22 % del monto total y 73 % del presupuesto de inversiones.<sup>3</sup>

## 2. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

El presupuesto público permite orientar recursos hacia las economías locales a fin de buscar impactarlas -principalmente- de proyectos de inversión pública de envergadura. De acuerdo con estimaciones del BCR, la economía peruana crecerá en el 2021 en un 13.2 %, la tasa más alta desde 1994, asociado a la recuperación de la demanda interna y en la práctica a un rebote estadístico. En el primer semestre la economía creció 20.9 % de la mano del contexto internacional, de la inversión privada (mercado de viviendas y la continuidad de la construcción de los grandes proyectos de infraestructura) y de la inversión pública (obras en la reconstrucción del norte, los proyectos del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad y los Proyectos Especiales de Inversión Pública).

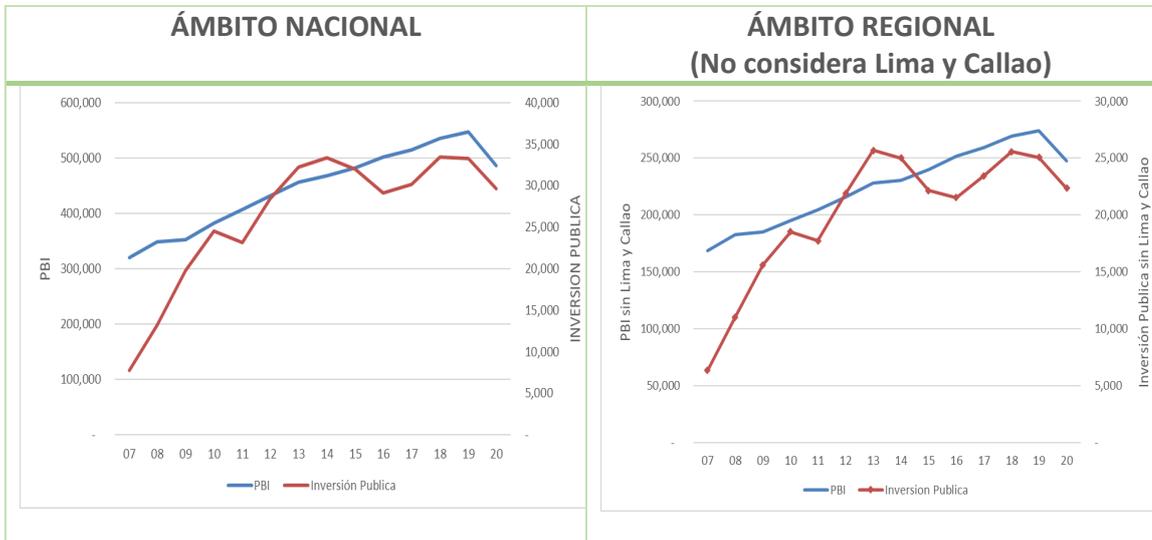
El Marco Macroeconómico Multiannual 2022–2025 proyecta que a lo largo del segundo semestre del 2021 y durante el 2022 la economía peruana continuará creciendo. El gasto público seguirá siendo expansivo ante la continuidad de medidas para mitigar los efectos de la pandemia. La inversión pública representa en promedio el 6% del Producto Bruto Interno (PBI) en los últimos 15 años. La inversión que se realiza fuera de Lima y Callao es en promedio el 51 % en el mismo periodo, y mientras dicha inversión crece en poco más del 12 %, el PBI lo hace en poco más del 3 %.

La inversión pública en regiones creció a una tasa mayor a la del PBI, pero sigue siendo una proporción menor del mismo. Incluso se puede decir que tiene una ligera disminución pues entre los años 2012 a 2014 representaba cerca del 11 %. De allí en adelante representa algo más del 9 %. Cuando se mira la proporción del conjunto de la inversión pública y se compara con el PBI nacional, la tasa es menor aún. Es decir, si bien la inversión pública muestra un espacio ciertamente limitado para impactar al PBI, es claro que su impacto en las regiones es mayor.

---

<sup>3</sup> Congresistas piden S/ 43 mil millones más para sus regiones a pocos meses de los comicios", (21 de noviembre, 2021), Ojo Público. <https://ojo-publico.com/3181/congresistas-piden-s43-mil-millones-para-regiones-previo-comicios>

Gráfico 2: Comparación PBI versus inversión pública

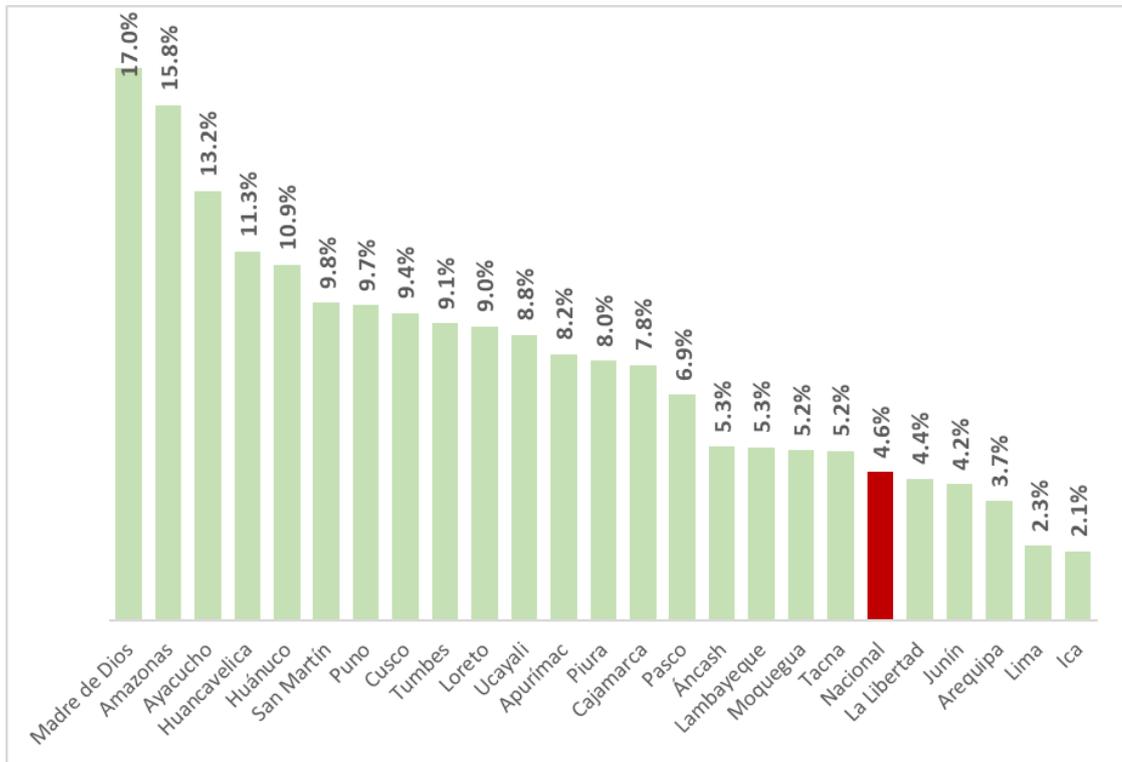


Fuente: Consulta Amigable - Transparencia Económica.

Ahora bien, incluso se identifican diferencias entre las regiones. En el 2020, el promedio nacional de cuánto representa la inversión pública con respecto al PBI es poco más del 5%, pero hay 19 departamentos donde dicho ratio es mayor mientras que 5 departamentos se ubican por debajo. Esto se explica por el peso que tiene el departamento de Lima en el PBI nacional.

Así, la inversión pública tiene un impacto diferenciando cuando se distribuye fuera de Lima (que incluye Callao) y por ende es un factor para tomar en cuenta cuando se reparte el presupuesto público. En Madre de Dios y Amazonas –dos departamentos fronterizos y alejados de la dinámica económica central– la inversión pública representa más del 15% del PBI, mientras que para Lima e Ica el mismo ratio es poco más del 2%. Hay territorios más amplios, en donde interactúan los departamentos que muestran diferencias llamativas, como, por ejemplo: Tumbes, Piura y Lambayeque. Para Tumbes dicho ratio es 9.1 %, para Piura 8 % y Lambayeque 5.3 %. Ayacucho e Ica muestran grandes diferencias, donde el primero tiene un ratio de 13.2 % y el segundo 2.1 %.

**Gráfico 3: Inversión Pública versus PBI 2020, por departamentos (En porcentaje)**

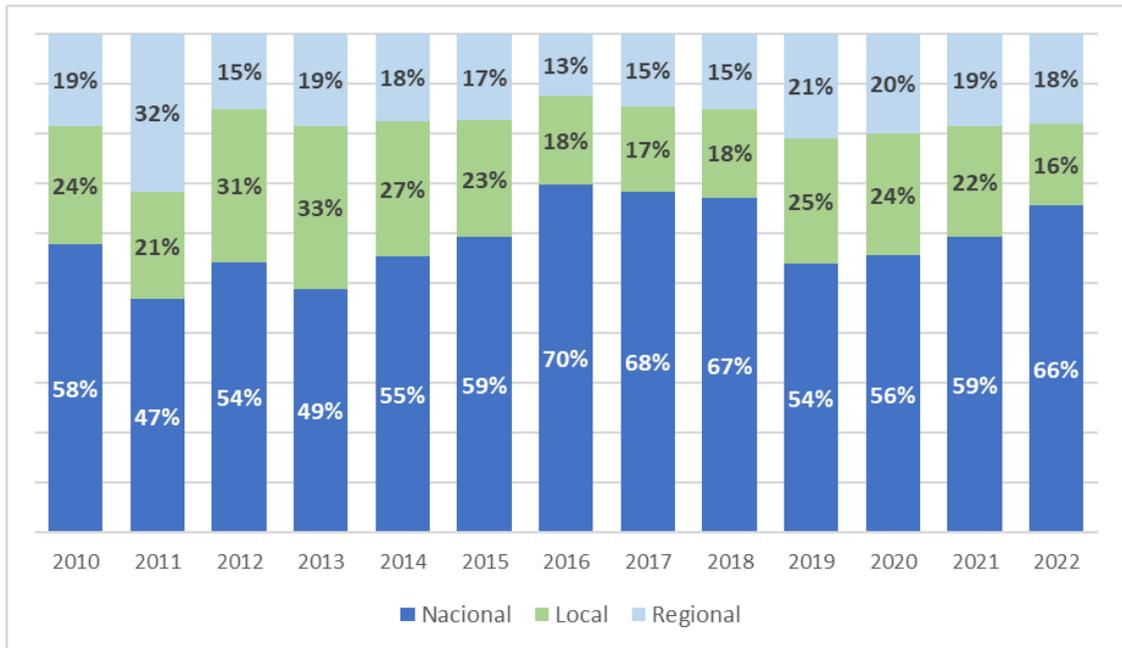


Fuente: Consulta Amigable - Transparencia Económica.

### 3. EL PRESUPUESTO PARA LAS REGIONES

La distribución del presupuesto destinado a inversiones permite precisar la intención que tiene el Gobierno para colocar recursos fuera de la esfera central a fin de dinamizar las economías regionales. Una primera mirada a la distribución del presupuesto de inversiones muestra que, desde hace algunos años, hay un proceso de recentralización. En el 2019 el nivel nacional concentraba el 54 % del presupuesto y para el 2021 pasó a 59 %; un nivel cercano a los de mayor concentración entre el 2016 y 2018.

**Gráfico 4: Distribución de PIA de Presupuesto de Inversiones, 2010–2022 (En porcentajes)**



Fuente: Consulta Amigable - Transparencia Económica.

Se han destinado partidas para inversiones regionales donde destaca el Fondo para Inversiones, que permitirá a los gobiernos regionales y locales disponer presupuesto hasta por la suma de S/ 2,300 millones, siendo mayoritariamente recursos por endeudamiento y destinados principalmente a proyectos de continuidad. Está también el Fondo para el mantenimiento de caminos rurales a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, para el financiamiento del mantenimiento rutinario, servicios de inspección, servicios técnicos y administrativos hasta por la suma de S/ 315 millones.

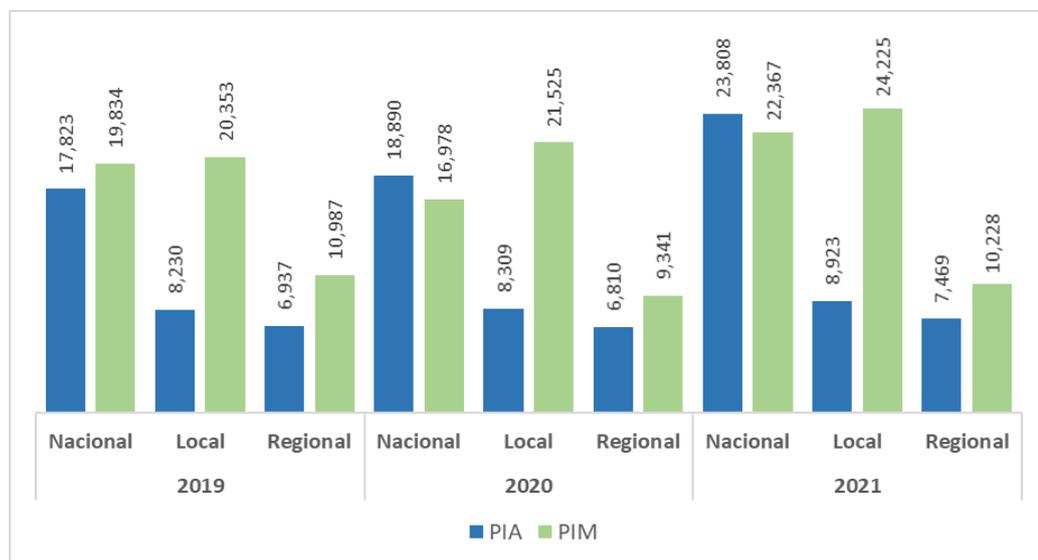
Otro cambio importante es con respecto a los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR). Desde 2008, los recursos del FONCOR se encontraban “congelados”, ascendiendo desde esa fecha a S/ 690 millones anuales, estando además los mismos asignados dentro de recursos ordinarios, lo que hacía difícil su trazabilidad (seguimiento a su utilización). En línea con la Ley 31069, los recursos del FONCOR pasaron a formar parte desde el 2021 de los recursos determinados. A partir del 2022 los recursos del FONCOR se constituirán de 1.5 puntos porcentuales del IGV, que se traduce en más de S/ 4,500 millones.

La distribución del FONCOR se basa en criterios de equidad y compensación, considerándose las variables: (i) población, (ii) necesidades básicas insatisfechas, (iii) extensión territorial, (iv) población rural, (v) ejecución de gasto de inversión, (vi)

ubicación fronteriza, (vii) recursos provenientes de la explotación de recursos naturales y rentas de aduanas. Los criterios iii y vii fueron añadidos al nuevo FONCOR.

La foto inicial, como mencionamos párrafos arriba, muestra que los recursos están inicialmente a disposición del nivel nacional y que, en el transcurso del año, estos son traspasados hacia los niveles subnacionales. Así entre los años 2019–2020, los gobiernos locales pasaron de más de S/ 8,000 millones a más de S/ 20,000 millones, y en el caso de los gobiernos regionales, la figura, en contraste, se ha mantenido relativamente constante pese a una ligera caída en el 2020. La figura no ha sido distinta para el 2021, y se pretende que para el 2022 el proceso sea más ordenado, de tal manera que permita a los gobiernos subnacionales una ejecución óptima de su presupuesto.

**Gráfico 5: PIA y PIM: Presupuesto para inversiones, según nivel de gobierno, 2019–2021 (En millones de soles)**

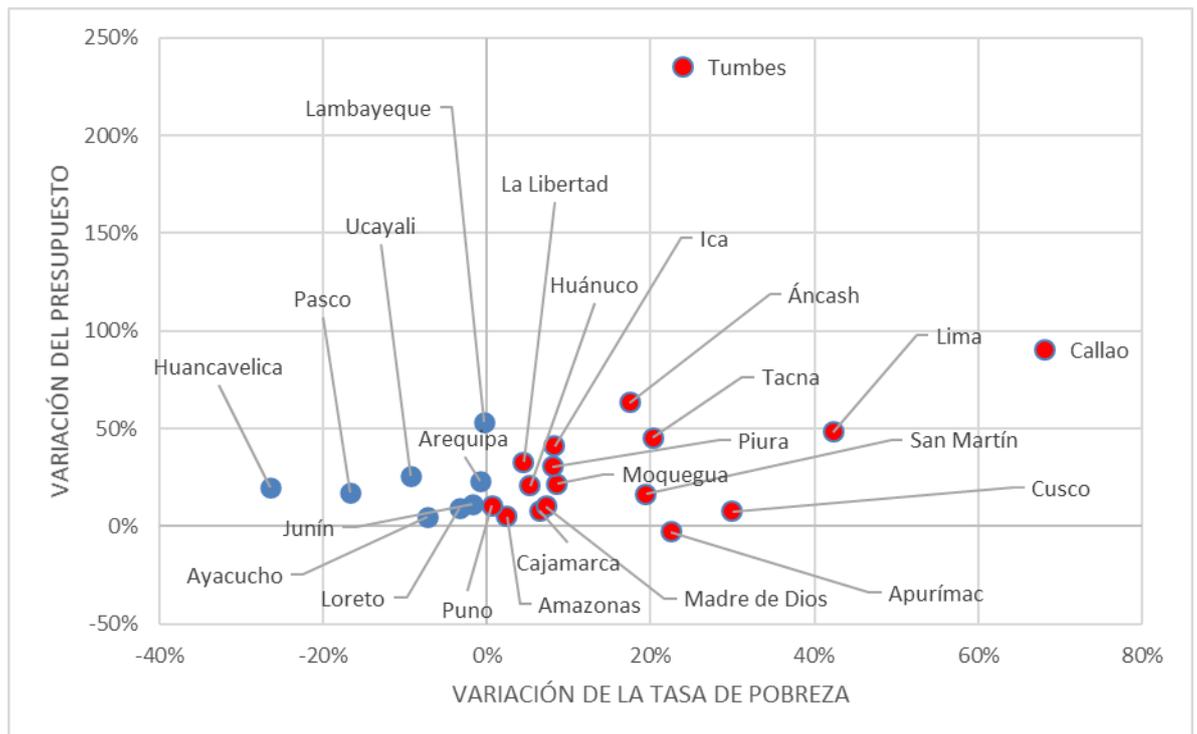


Fuente: Consulta Amigable - Transparencia Económica.

Un aspecto que no puede quedar de lado es la dirección que toma el presupuesto en relación con las nuevas necesidades de la población. Este es un parámetro adicional que permite evaluar cómo se distribuye el presupuesto hacia las regiones; no solo se trata de darles más recursos, sino de buscar que respondan al cierre de las brechas existentes. En el 2020, producto de la pandemia, sectores importantes de la población se vieron afectados y su vulnerabilidad se acrecentó. De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI aumentó en 17 regiones del país. Sin embargo, en el presupuesto para el año 2022 no se evidencia un incremento de los recursos en similar proporción al de la pobreza en las regiones. Por ejemplo, Tumbes más que duplica su asignación, Tacna lo hace en un 50 % más y por el contrario Apurímac ve reducir su presupuesto en 3 %. Cusco y Cajamarca muestran incrementos similares en el presupuesto, pero el cambio en la variación de la pobreza es mayor en el primero.

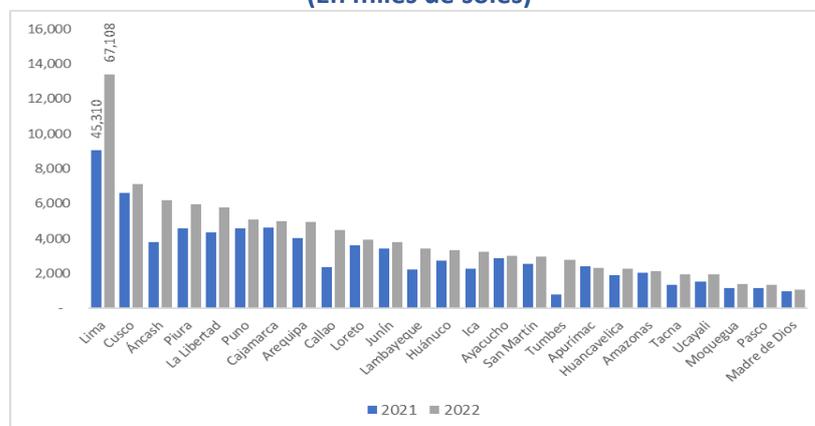
Este tema no es nuevo y suele verse mucho cuando se analizan las transferencias de recursos hacia las regiones, la implementación de grandes proyectos o las presiones de gobiernos subnacionales para sacar adelante su propia cartera de obras. De hecho, aquí chocamos con una estructura medianamente rígida al momento de distribuir el presupuesto e inercias que ahondan más el problema, pese a que esto último ha procurado ser eliminado con diferentes enfoques o metodologías de asignación del presupuesto.

**Gráfico 6: Variación en el presupuesto 2022 versus variación del nivel de pobreza (En porcentaje)**



Fuente: INEI. Proyecto de Presupuesto 2022. Transparencia Económica.

**Gráfico 7. Comparación del Presupuesto 2021 y 2022 según región (En miles de soles)**

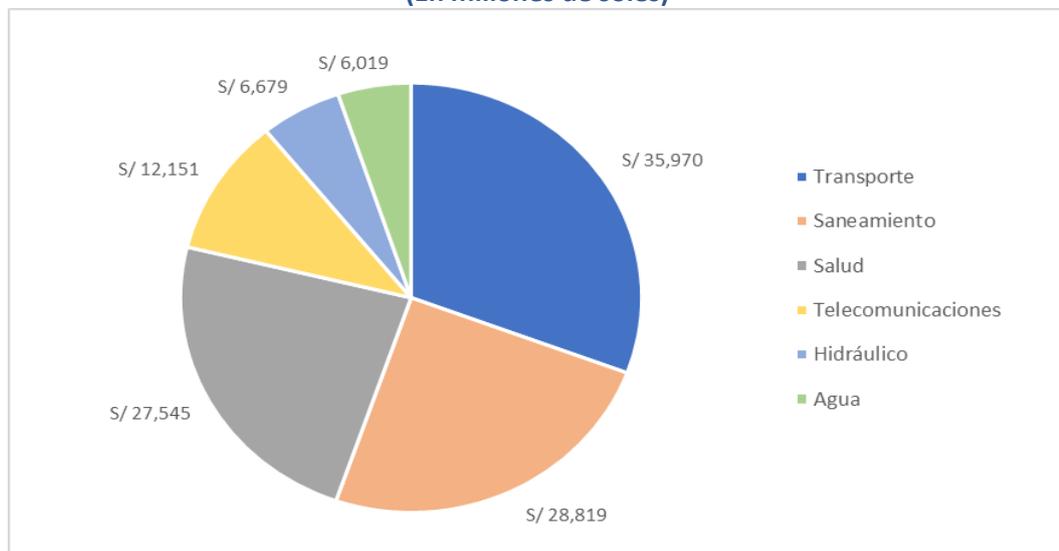


Fuente: Proyecto de Presupuesto 2021 y 2022. Transparencia Económica.

#### 4. LAS PRIORIDADES DE INVERSIÓN

De acuerdo con el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, existe una brecha de infraestructura de acceso básico de S/ 117,183 millones. Este es el monto de inversión que se requiere para alcanzar los niveles de acceso básico de infraestructura que debería tener un país con nuestras características socioeconómicas y geográficas. Esta brecha es de corto plazo para los próximos 5 años. El 31 % de la brecha se concentra en el sector transportes, seguido de saneamiento (25 %), salud (24 %) y telecomunicaciones (10 %).

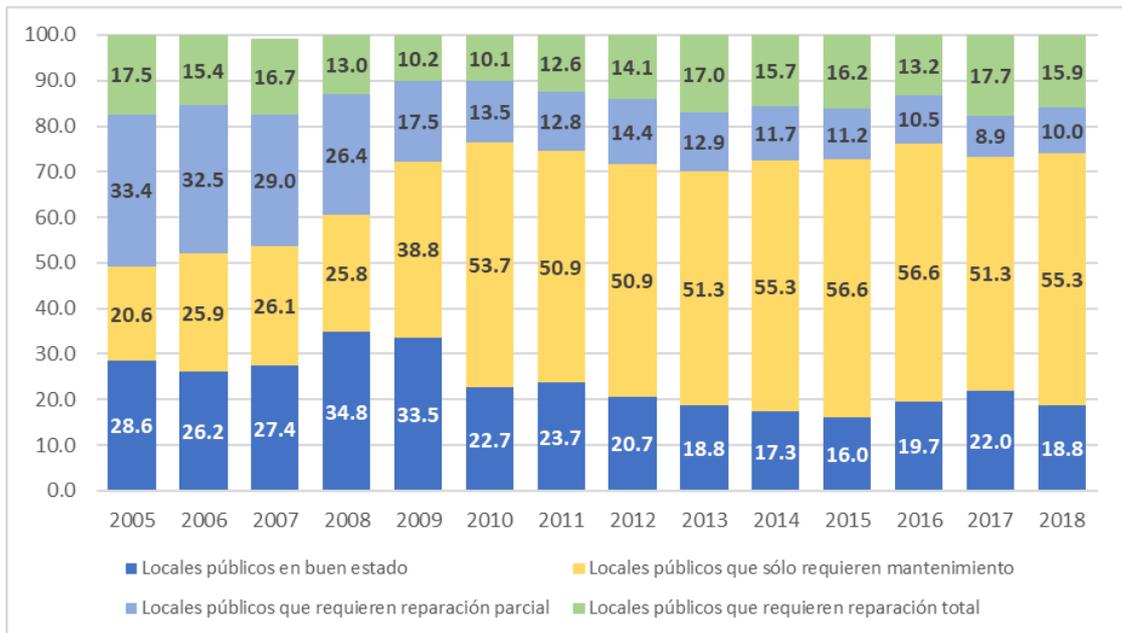
**Gráfico 8. Brecha de infraestructura de corto plazo  
(En millones de soles)**



Fuente: Plan nacional de infraestructura para la competitividad.

Con respecto a la infraestructura educativa, de acuerdo con el referido plan, no se requiere inversión en dicho rubro para la brecha de corto plazo, sino más bien para la de largo plazo (con un horizonte de 20 años), donde se estima una inversión de S/ 5,917 millones. Sin embargo, en ambos casos –de acuerdo con el ESCALE – MINEDU– los locales educativos necesitan mantenimiento, reduciéndose tanto los locales públicos que están en buen estado como los que requieren reparación parcial o total. Esto hace que la inversión en los locales educativos se oriente principalmente a mantenerlos más que construirlos o reconstruirlos. Esto puede explicar por qué no aparece la inversión en educación como el rubro principal.

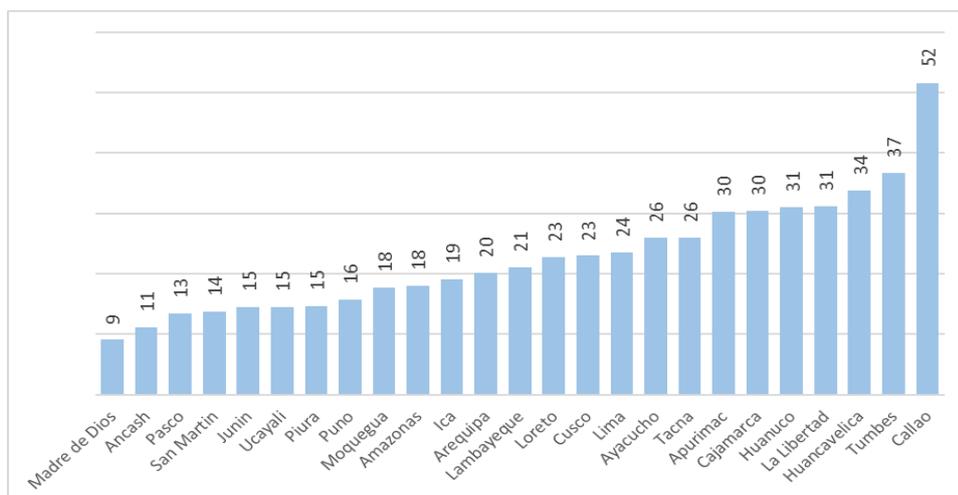
**Gráfico 9: Situación de locales educativos, 2005–2018**  
(En porcentaje)



Fuente: Escala – MINEDU.

Asimismo, de acuerdo con el diagnóstico de brechas de infraestructura o acceso a servicios de salud, el porcentaje de establecimientos de salud de primer nivel de atención con capacidad instalada adecuada solo alcanza el 22 % a nivel nacional, habiendo regiones como Áncash o Madre de Dios que no superan el 12 %. Esto explica por qué existe la necesidad de orientar recursos hacia dicha función.

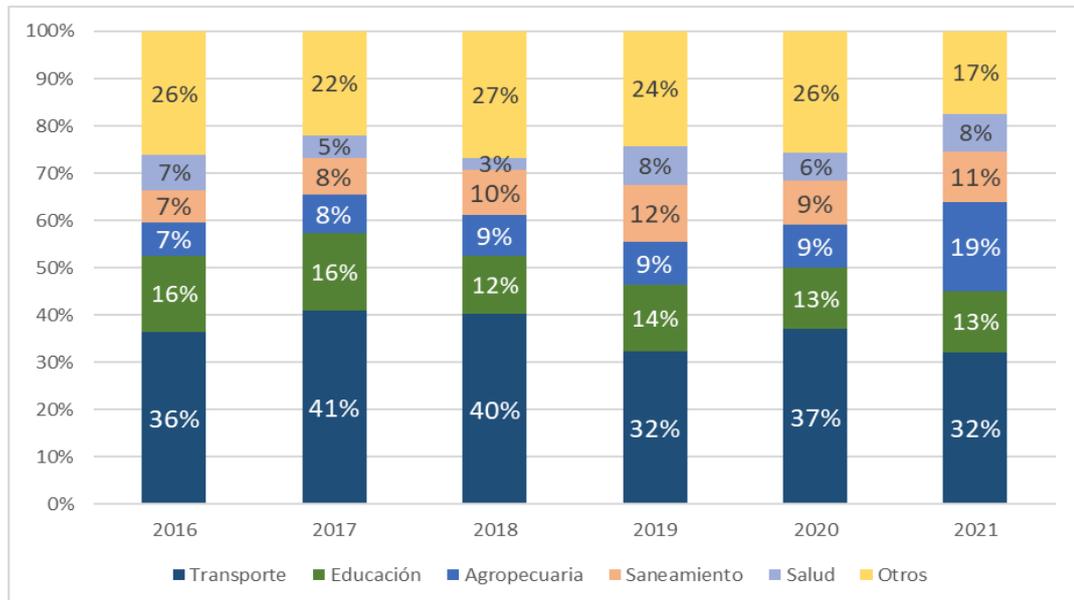
**Gráfico 10: Establecimientos de salud de primer nivel de atención con capacidad instalada adecuada**  
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Salud.

La situación de la infraestructura del país hace que justamente el presupuesto sea orientado a esa línea, a fin de cerrar las brechas identificadas. Los recursos para inversión en el presupuesto fueron en un 32 % para Transporte en el 2021, en un 19 % en Agropecuaria, 13 % para Educación, 11 % para Saneamiento y 8 % para Salud.

**Gráfico 11: Presupuesto Institucional de Apertura según función, 2016–2021**

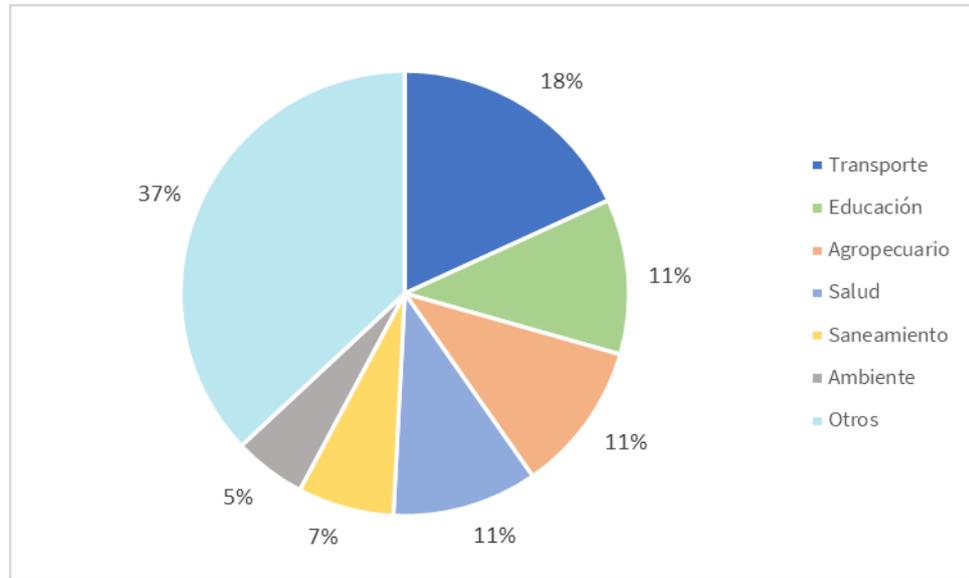


Fuente: Transparencia Económica.

Para el año 2022, si bien el proyecto de ley de presupuesto ni sus anexos precisan información sobre el presupuesto de inversión según función<sup>4</sup>, se proyecta a partir del presupuesto financiado con recursos determinado y deuda, pues son estos los que generalmente se destinan para inversiones. En adición, no considera lo que se destina para el pago de la deuda y para planeamiento y reserva de contingencia. Así, el ejercicio nos da que la situación no es tan distinta a lo mostrado en los últimos años, donde el 18 % del presupuesto se destinaría para la función Transporte, seguido por Educación, Salud y Agropecuaria, cada uno con 11 %.

<sup>4</sup> La información detallada para el año 2022 se conoce cuando se publica en el portal de Transparencia Económica, Consulta Amigable. Esto se realiza el 1 de enero de 2022. Allí se podrá conocer con más detalle.

**Gráfico 12. Presupuesto para inversiones 2022, según función (En porcentaje)**



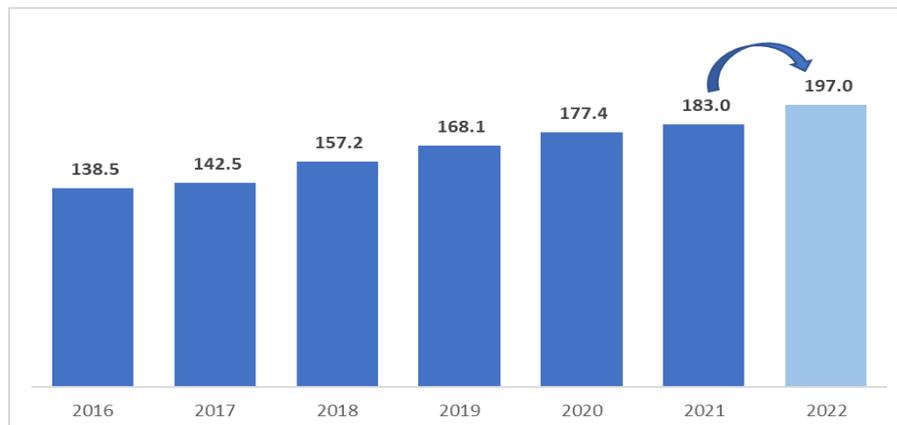
Fuente: Proyecto de Presupuesto Público 2022.

Nota: Se considera los recursos que se financian con recursos determinados y por operaciones oficiales de crédito.

## 5. LA LEY DE PRESUPUESTO 2022

El presupuesto de apertura (PIA) 2022 muestra un incremento de 7.6 % respecto del PIA 2021, el incremento porcentual más alto desde el 2018. El presupuesto asciende a S/ 197,002 millones, lo que representa un incremento de S/13,972 millones.

**Gráfico 13. Presupuesto para inversiones 2022, según función (En millones de soles)**



Fuente: Leyes de Presupuesto Público.

El incremento para el año 2022 se explica por el aumento en los recursos ordinarios (+ S/ 19,257 millones) y los recursos determinados (+ S/ 4,939 millones). En el caso de los recursos ordinarios, esto se explica por la mayor recaudación en el marco de la recuperación de la actividad económica y el mayor precio de los *commodities*. En el caso de los recursos determinados, se proyectan mayores ingresos por canon, FONCOMUN y FONCOR, como consecuencia del precio de los *commodities*, la mayor actividad económica y la recuperación de la producción minera. En contraste, los recursos por operaciones oficiales de crédito se reducen en línea con la disminución en el marco de la consolidación fiscal. El 50 % de esta fuente se está destinando al pago del servicio de deuda, el cual representa el 10.9 % del PIA 2022.

Es importante precisar que para el 2022 el presupuesto buscar ser menos dependiente de los recursos por operaciones oficiales de crédito. Estos se reducen en S/ 9,597 millones, a diferencia de los recursos ordinarios y los recursos determinados -canon y FONCOMUN-, principalmente.

**Cuadro 1: PIA por fuente de financiamiento, 2021-2022**  
(En millones de soles)

	PIA 2021	PIA 2022	Variación
Recursos ordinarios	99,541	118,799	19,258
Recursos directamente recaudados	12,519	12,138	-381
Donaciones y transferencias	476	230	-246
Recursos determinados	22,842	27,781	4,939
Recursos por operaciones oficiales de crédito	47,651	38,054	-9,597
<b>TOTAL</b>	<b>183,030</b>	<b>197,002</b>	<b>13,972</b>

Fuente: Leyes de Presupuesto Público.

### Opinión del Consejo Fiscal sobre las proyecciones para el 2022

¿Cómo cerraremos el 2021? Las perspectivas a corto plazo son consistentes con la recuperación de la economía mundial tras el avance de la vacunación y la normalización de la actividad económica a nivel mundial. Sin embargo, las perspectivas podrían verse afectadas por una nueva ola de contagios –situación que está avanzando especialmente en Europa– que podría imponer nuevas restricciones a la dinámica económica.

El alza del precio de los *commodities* en el corto y mediano plazo, que es visto con buena perspectiva por el Gobierno, contiene factores cíclicos y especulativos que podrían revertirse, por lo que recomienda prudencia en las expectativas.

En el escenario local, la expectativa económica podría verse afectada por la evolución de la pandemia y la incertidumbre política. La recuperación económica del 2022 dependerá de las expectativas de los agentes económicos y del impacto de estas en la inversión privada. Incluso algunas proyecciones han sido ajustadas a la baja.

*“Así, el Consejo Fiscal observa con preocupación el optimismo en las perspectivas para el 2022 y de mediano plazo consideradas en el MMM, principalmente relacionadas a los precios de las materias primas y las tasas de crecimiento esperadas de la inversión privada.*

*En línea con lo anterior, el Consejo Fiscal recomienda adoptar una actitud prudente que se refleje en las proyecciones a partir del 2022, ya que el rebote económico en el 2021 y el repunte en los precios de las materias primas podrían dar una sensación de bonanza económica inexistente”.*

Con respecto a los ingresos, los del 2021 se explicaría por factores transitorios, y para el 2022 en adelante, tienen un sesgo optimista, producto de los escenarios considerados. Por lo anterior se recomienda adoptar un escenario prudente.

Existen algunos riesgos con respecto a los ingresos, respecto a una menor dinámica económica (- S/ 6,000 millones) o menor cotización de los precios de los minerales (- S/ 4,700 millones), que aunado al impacto que podría tener la tercera ola de la pandemia en el incumplimiento tributario.

Hay una proporción del presupuesto que no es factible de ser transferido. El MEF estima que el 39 % (S/ 77,575 millones) no son descentralizables y son los recursos que están relacionados a entidades que tienen alcance nacional (organismos constitucionalmente autónomos, ministerios de ámbito nacional y universidades públicas); gastos de naturaleza centralizada (servicio de deuda, pensiones y reserva de Contingencia) y gastos que en su ejecución son descentralizados (reconstrucción con cambios, fondos concursables y otras transferencias).

Los restantes S/ 119,427 millones están distribuidos en 18 % para los gobiernos locales y 30 % para los gobiernos regionales. Se proyecta que dicha participación se incrementará al 51 % a raíz de que durante la ejecución del presupuesto se realizarán transferencias por S/ 8,822 millones.<sup>5</sup>

**Cuadro 2: Transferencias a gobiernos regionales y gobiernos locales durante el 2022  
(En millones de soles)**

	Gobiernos regionales	Gobiernos locales
Fondo para la continuidad de las inversiones	507	1792
Intervenciones para emergencia sanitaria, financiamiento para asegurados SIS, mantenimiento de establecimientos de salud	2,500	
Intervenciones pedagógicas, medidas de personal y remunerativas, retorno a clases	1,700	
Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones - REI	100	
Otras transferencias para otros sectores	472	
Programa de Incentivos a la Gestión Municipal		700
Transferencias de Trabaja Perú para la generación de empleo temporal		482
Continuidad de gasto de reactivación para vías vecinales		315
Fortalecimiento de las capacidades del personal de los gobiernos locales		134
Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT)		120
<b>Total a transferir</b>	<b>5,279</b>	<b>3,543</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Por otro lado, hay que recordar que los recursos adicionales, aquellos que en parte están orientados a ser transferidos a los gobiernos regionales y locales, tendrían origen principalmente de los recursos ordinarios o determinados. En el 2020, los mayores recursos procedieron en un 61 % de recursos de deuda, mientras que, para el 2021, a la fecha, estos recursos vienen en un 31 % de dicha fuente. Por tal razón, de no generarse recursos adicionales, tal como lo menciona el Consejo Fiscal, la transferencia de recursos hacia las regiones no necesariamente se vería afectada, sino que se tendría que echar mano de los recursos por endeudamiento, aquellos que justamente se buscan reducir.

<sup>5</sup> Presentación del Ministro de Economía ante el Congreso de la República respecto al proyecto de ley de presupuesto público. En: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Presentacion\\_Ppto\\_2022\\_CRP.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Presentacion_Ppto_2022_CRP.pdf)

### Sobre las facultades legislativas solicitadas por el Ejecutivo

El Ejecutivo –a través del MEF– presentó un proyecto de ley (PL 583/2021-PE) solicitando la delegación de facultades para legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica.

La baja recaudación que muestra nuestro país trae como consecuencia el insuficiente financiamiento de sectores claves como Educación y Salud. Para tener un ejemplo, el costo anual estimado de la evasión fiscal asciende a 8 % del PBI, lo que para el año 2021 equivaldría a:

- 3 veces el presupuesto de Salud.
- 2 veces el presupuesto de Educación.
- 10 veces el presupuesto para la Protección Social.
- 11 veces el presupuesto para Saneamiento.

El MEF proyecta que los ingresos anuales que se podrían recaudar ascenderían a S/ 12,000 millones anuales. Esto permitiría cubrir parte de las demandas que no pudieron atender, las cuales ascienden a S/ 60,000 millones, de los cuales S/ 48,000 millones son para inversiones.

**Cuadro 3. Proyectos financiables con los recursos adicionales producto de la reforma tributaria 2021–2026**

Salud	
Hospitales	50
Institutos especializados	100
Establecimientos de 1er nivel	2,400
Educación	
Colegios	350
Seguridad	
Comisarias	50
Transporte	
Kilómetros de carreteras	6,200
Saneamiento	
Sistemas en áreas rurales	1,500
Sistemas en áreas urbanas	200
Agropecuario	
Infraestructura de riego	1,500

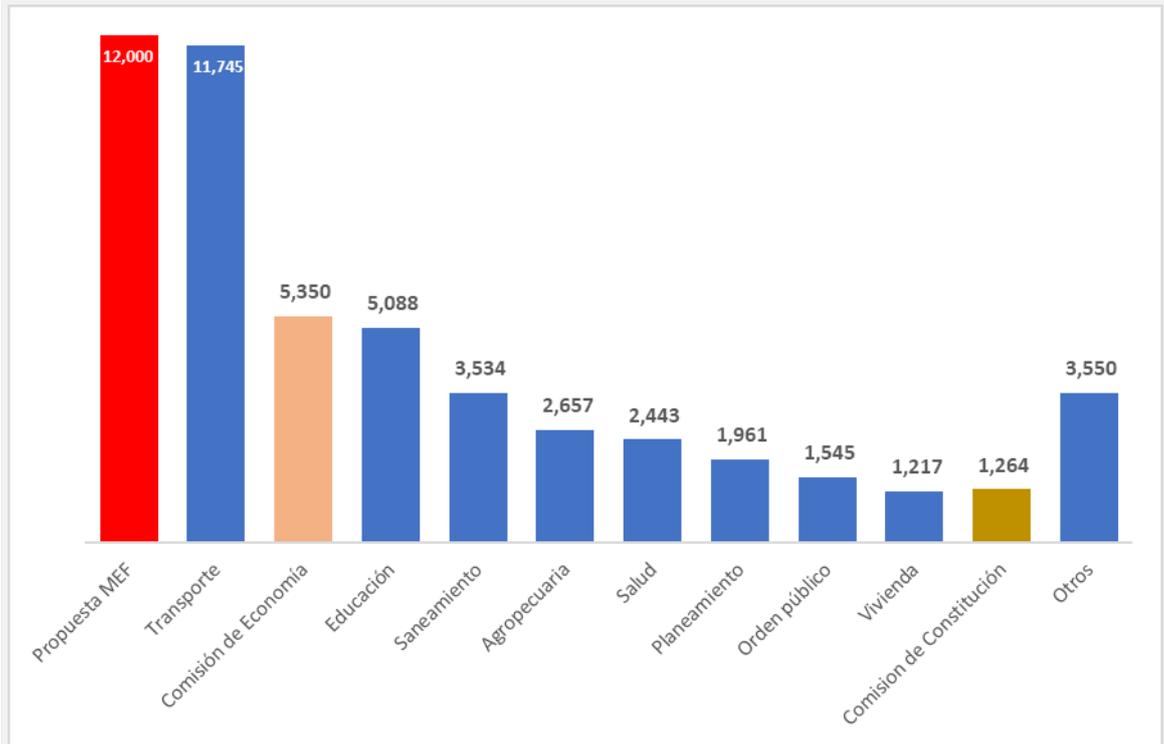
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Sin embargo, las comisiones del Congreso de la República, la de Economía y la de Constitución, aprobaron de manera parcial la solicitud. En el caso de la Comisión de Economía aceptó solo algunas medidas, lo que implicaría que los recursos a recaudar sean del orden de S/ 5,350 millones. En el caso de la Comisión de Constitución todavía el monto es bajo pues las medidas aprobadas permitirían recaudar S/ 1,264 millones<sup>6</sup>; es decir, un 90 % menos de lo estimado por el MEF.

<sup>6</sup> Reforma tributaria propuesta por el Ejecutivo en riesgo", (11 de diciembre, 2021), La República. <https://larepublica.pe/economia/2021/12/11/ministerio-de-economia-reforma-tributaria-propuesta-por-el-ejecutivo-en-riesgo-congreso/>

Lo devengado a la fecha de inversiones en el presente año asciende a S/ 33,740 millones, donde cerca de S/ 12,000 millones se destinaron a la función Transporte, sector Educación, poco mas de S/ 5,000 y Saneamiento S/ 3,534 millones.

**Gráfico 14. Inversiones 2021 según función vs ingresos proyectados por facultades legislativas (En miles de millones)**



Fuente: MEF / Congreso.

Dada las perspectivas señaladas por el Consejo Fiscal, puede que los ingresos adicionales, en el escenario que fuese según los predictámenes, podrían en parte no ser necesariamente recursos adicionales, sino más bien suplementarios, en la medida que puede que en el 2022 los ingresos estimados no alcance el nivel deseado.

## 6. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El presupuesto fue aprobado como todos los años por el Congreso de la República. Ciertamente el margen para hacer cambios es bastante reducido en la medida que existe un candado constitucional. Sin embargo, se constata una vez más que la evaluación que realiza el Congreso no apunta a modificarla, sino a incluir una lista larga de proyectos en el ya famoso anexo 5. Hasta allí se puede decir que llega el objetivo del Congreso.

En contraposición, el nuevo Gobierno habría encontrado un presupuesto público ya apuntalado y con muy poco tiempo para imprimirle un matiz propio. Acudió al Congreso solicitando su aprobación no sin antes buscar algún sello propio que dé cuenta que la nueva gestión viene con un quiebre, que aún no está muy definido. Si bien el Gobierno anunció que su gestión será diferente a las precedentes, las líneas de priorización aun no son claras. El presupuesto es en la práctica el instrumento que permite reorientar los recursos y colocarlos allí donde se quiere promover. Sin embargo, el proceso presupuestal es tan rígido o inercial que hacer cambios en el corto plazo es complicado.

El presupuesto no necesariamente responde a las prioridades en función a los niveles de pobreza por región, sino mantiene esa estructura de orientación hacia las funciones de transportes, educación, salud o agricultura, que en parte son las prioridades en cuanto al cierre de brechas. Del mismo modo, en el presupuesto se han separado recursos para destinarlos hacia las regiones, a través de fondos o esquemas de transferencias. Sin embargo, justamente el margen que tiene este Gobierno para hacer cambios es a partir de los recursos incrementales a lo largo del año, sobre los cuales hay ciertas dudas de donde vendrán los mismos.

A partir del escenario anterior, el Gobierno de turno deberá considerar dos aspectos: (i) ¿La sostenibilidad de los recursos? y (ii) ¿Cuáles serán los “caballos de batalla” de la presente gestión? En ambos casos la pregunta queda abierta porque las respuestas aun no son claras. Los gobiernos precedentes –Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski– tuvieron escenarios justamente donde ambas preguntas eran respondidas. La gestión de Ollanta contaba con recursos del *boom* extractivo y orientó los mismos para educación y salud; mientras que la gestión de Kuczynski contaba con ahorros aun y se priorizó la infraestructura.

En el corto o mediano plazo se espera que el Gobierno responda justamente a partir del presupuesto –que es el instrumento indicado– hacia dónde se orientará el quiebre anunciado.