

PRONUNCIAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO

Las organizaciones de la sociedad civil firmantes ante la próxima aprobación del presupuesto público por el Congreso de la República manifiestan lo siguiente:

1. El presupuesto público 2019 por aprobarse en estos días¹, se realiza en un contexto nacional en donde las instituciones del Estado peruano se encuentran seriamente cuestionadas en su integridad debido a sucesos relacionados a la corrupción de funcionarios y ex gobernantes movilizándolo a la ciudadanía por su eliminación. La economía por su parte, tiene dificultades para su crecimiento por su fuerte dependencia² con la economía internacional (que se debate en una posible nueva crisis en donde confluyen varios factores³), debido a su carácter de exportadora de materias primas y por ende de sus cotizaciones⁴ repercutiendo en los términos de intercambio y balanza comercial, lo cual influye en nuestra estructura productiva sin incentivos para diversificarse lo cual no permite consolidar un mercado interno teniéndose a la vez muchas empresas pequeñas y familiares en el campo y la ciudad con un alto grado de no poder perdurar en el tiempo. Se suma a ello la falta de empleo decente y de oportunidades para jóvenes y adultos por una inadecuada inversión pública y privada creando condiciones para actividades laborales en contra de la dignidad humana.
2. Durante el período 2004-2017, de mayor crecimiento económico de las últimas décadas, el acumulado del presupuesto público contó con los siguientes recursos⁵ (en miles de millones de soles corrientes):

Período	PP Apertura	PP Modificado	Ejecución/Devengado	No Ejecutado	% Utilizado
2004-2017	1,236	1,515	1,299	216	86

El dinero disponible por los diferentes pliegos y niveles de gobierno considerados en el presupuesto público modificado⁶ fueron casi dos veces el Producto Bruto Interno (PBI) del año 2018⁷, se dejó de gastar S/ 216 mil millones y se usó el 86% de lo dispuesto. En el caso del presupuesto público de apertura, se incrementó año a año y creció en casi 3 veces durante ese período. Sin embargo, nuevamente la pobreza monetaria se elevó en el 2017 al pasar de 20.7% al 21.7% de la población; las desigualdades se mantienen al encontrarnos en el mismo decil del coeficiente de GINI por ingresos desde el 2004 (0.49 a 0.43 al 2017) y 15 departamentos tienen porcentajes superiores al promedio nacional con desnutrición crónica en menores de 5 años de edad (12.9%)⁸ y a 53.3% de los niños de 6 a 35 meses con anemia en el área rural y al 40.0% en el área urbana en el 2017.

¹ Proyecto de Ley N° 03282/2018-PE

² De acuerdo al economista Waldo Mendoza, el 67% de nuestro crecimiento económico depende de factores externos.

³ Guerra comercial entre China y EEUU, sucesivas caídas de las principales bolsas, enorme endeudamiento y déficit fiscales en las principales economías del mundo, entre otras.

⁴ La caída de los precios de los principales productos de exportación como el cobre y el oro al parecer continuará en los siguientes meses, afectando la recaudación tributaria y con ello, los ingresos del presupuesto público así como la inversión pública.

⁵ El período seleccionado se hace en relación al mayor crecimiento de nuestra economía. Ver Portal de Transparencia Económica MEF/Consulta Amigable/Consulta de Ejecución de Gasto.

⁶ El Presupuesto Público de Apertura es el aprobado por el Congreso cada año para el siguiente año fiscal (1º enero al 31 de diciembre) en base al enviado por el Ejecutivo, mientras el Presupuesto Público Modificado son los cambios que sufre el presupuesto de apertura durante su ejecución en el respectivo año fiscal.

⁷ PBI estimado para el 2018: S/ 752 mil millones. Marco Macroeconómico Multianual 2019-2022 (MMM2019-2022). Agosto 2018.

⁸ Huancavelica 31.2%, Cajamarca 26.6%, Loreto 23.8%, Pasco 22.8%, Apurímac 20.9%, Ayacucho 20.0%, entre otros. ENDES 2017.

3. Los ingresos fiscales financian al Estado y en consecuencia al Presupuesto Público. Se estima que dependen en un 49%⁹ de los impuestos indirectos compuestos por el General a la Venta-IGV (42%) y el Selectivo al Consumo-ISC (7%). Los impuestos directos, como el impuesto a la renta en sus diversas categorías participa en un 30%¹⁰ destacándose las rentas a las empresas y al trabajo¹¹ mientras aportan mínimamente los impuestos al capital y predios¹². En conjunto nuestro sistema tributario es regresivo, al ser inequitativo y sostenido en gran parte por los que menos tienen. Abona a ello los beneficios tributarios que gozan varios sectores (especialmente empresas) cuyo costo lo estima la SUNAT en S/ 129 mil millones durante 2010-2019¹³; grandes empresas que pagan poco o evitan pagar haciendo juicios interminables por un monto estimado en S/ 20 mil millones¹⁴; alto grado de evasión y elusión nacional (calculados por SUNAT en S/ 33 mil millones para el impuesto a la renta y S/ 23 mil millones para el IGV¹⁵) e internacional a través de filiales o empresas off-shore; y un sistema de devoluciones que erosiona aún más la caja fiscal¹⁶.
4. Asimismo, es preocupante que la presión tributaria haya caído a 12.9% del PBI en el 2017¹⁷ debido, entre otras causas, a la rebaja de tasas del impuesto a la renta dadas por el ex Ministro de Economía A. Segura¹⁸ en el 2014. Al inicio del actual período constitucional de gobierno (2016-2021) se intentó vía 20 decretos legislativos (DL) revertir la disminución de los ingresos fiscales al amparo de otorgamiento de las primeras facultades en materia tributaria¹⁹, así como en este año a través de otros 17 DL²⁰ y decretos supremos modificando el ISC. Sin embargo la recuperación de una presión tributaria a niveles de la OCDE con 34% del PBI²¹ y de países de América Latina y el Caribe con 23%²² está aún muy lejos de lograrse. El Ministerio de Economía y Finanzas estima que se llegaría a 15.5% del PBI²³ al 2022 y el actual Ministro de Economía ha señalado que con los últimos DL se aumentaría en S/ 9.8 mil millones los ingresos al 2020²⁴ (solamente el 1.1% del PBI).
5. Al no obtener los ingresos fiscales necesarios y ante el incremento del déficit fiscal el Ministerio de Economía y Finanzas ha buscado, por un lado, mayor endeudamiento desde el año 2015²⁵ para equilibrar el presupuesto público y, por otro lado, emprender ajustes en gastos. El endeudamiento como fuente de financiamiento²⁶ para el año 2019 supera los presupuestos de apertura históricos con un monto de S/ 25 mil millones aun

⁹ Ingresos del Gobierno Central Período 2000-2017. Fuente: BCRP.

¹⁰ Idem. Además participan: Otros Ingresos Tributarios (7%); Ingresos No Tributarios (13%) e Impuestos a las Importaciones (3%).

¹¹ De acuerdo a la SUNAT. Nota Tributaria. Impuesto a la renta: Serie 2000-2017. La 3ra Catg. (a empresas) participa con 51% y 5ta Catg. (al trabajo dependiente) con 20%.

¹² 2da Catg. (al capital) con 3%; 1ra Catg. (a predios) con 1%; 4ta Catg. (al trabajo independiente) con 2% y Otras Rentas con 22%.

¹³ Exposición del Superintendente de la SUNAT ante la Comisión de Presupuesto del Congreso (Septiembre 2018).

¹⁴ Mediante más de 800 procesos. Extraído de: Grupo de Justicia fiscal Perú. "Deudores tributarios. Un problema mayor para el balance fiscal." Hoja Informativa N° 4. Julio 2018.

¹⁵ Exposición del Superintendente de la SUNAT ante la Comisión de Presupuesto del Congreso (Septiembre 2018).

¹⁶ "... en el 2017 las devoluciones superaron los S/ 16 mil millones, duplicándose respecto al 2011." Extraído de: Grupo de Justicia fiscal Perú. "Las devoluciones tributarias. Un problema mayor para el balance fiscal." Hoja Informativa N° 1. Junio 2018. Otras devoluciones son: los pagos indebido o en exceso; recuperación anticipada del IGV; restitución arancelaria (drawback); y el régimen de percepciones y retenciones del IGV.

¹⁷ Después de 16 años no se registraba cifra cercana a ésta.

¹⁸ José de Echave. "Un nuevo pacto fiscal". <http://cooperacion.org.pe/un-nuevo-pacto-fiscal-jose-de-echave-hildebrandt-en-sus-trece-13-04-2018/>

¹⁹ Mediante Ley 30506 del 09 de Octubre del 2016.

²⁰ Con la Ley 30823 del 19 de Julio del 2018.

²¹ Arias Minaya, Luis. "El Perú hacia la OCDE. La agenda pendiente para la política tributaria 2018-2021." Grupo de Justicia Fiscal. Junio 2018.

²² Idem. En el caso de los países de la OCDE es importante resaltar que en su estructura tributaria predomina los impuestos directos.

²³ MMM2019-2002 pág. 81.

²⁴ Conferencia de Prensa MEF. Modernización del sistema tributario permitirá una recaudación adicional de S/ 9,800 millones al año 2020. 18 Septiembre 2018. <https://www.mef.gob.pe/es/comunicados-y-notas-de-prensa/100-notas-de-prensa-y-comunicados/5797-modernizacion-del-sistema-tributario-permitira-una-recaudacion-adicional-de-s-9-800-millones-al-ano-2020>

²⁵ El presupuesto de apertura por la fuente de financiamiento Operaciones Oficiales de Crédito fue de S/ 6.8 mil millones pero el presupuesto modificado alcanzó los S/ 14.4 mil millones de esta fuente. Mientras en el año 2014 le presupuesto modificado fue de S/ 6.7 mil millones.

²⁶ Que se hace a través de Operaciones Oficiales de Crédito.

cuando se cuenta con varios fondos disponibles en los activos financieros por S/ 109 mil millones²⁷. No se utilizan lo necesario tal es el caso del FEF²⁸ que de acuerdo a su ley de creación puede ser usado en emergencias como se da en las secuelas del Fenómeno del Niño Costero, pero se elige endeudarse por S/ 4.5 mil millones para la reconstrucción del 2019.²⁹

6. En contrapartida, al haber crecido el endeudamiento para financiar el presupuesto público nos pone en alerta la posibilidad de poderse garantizar derechos sociales y económicos debido a los pagos a través de servicio de la deuda. De acuerdo al Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2019-2022 el saldo de la deuda pública crecería por lo menos en S/ 29 mil millones del 2018 al 2019, representando casi todo el presupuesto para la función de educación proyectada para el próximo año al pasar de S/ 194 mil millones a S/ 223 mil millones³⁰. Asimismo el pago por servicio de la deuda (función presupuestal Deuda Pública) se ha convertido en el gasto con mayor crecimiento en valores absolutos para el año 2019, superando a los de educación y salud al pasar de S/ 11.8 mil millones del presupuesto de apertura 2018 a S/ 15.3 mil millones³¹. Hay que recordar que al año 2017 ya teníamos que pagar por servicio de la deuda hasta el año 2055.
7. Por el lado del ajuste fiscal, las primeras medidas del primer Ministro de economía del exPresidente Kuczynski, con el fin de reducir el déficit en el sector público, disminuyó el gasto en el segundo semestre del 2016 lo cual ya no se pudo hacer en el 2017 por la atención de la emergencia del fenómeno de El Niño Costero y la reconstrucción. En este año con el Presidente M. Vizcarra, su primer Ministro de Economía, D. Tuesta, implementó recortes presupuestales y anunció que en el presupuesto público del 2019 también se haría. Así se dieron las primeras asignaciones presupuestales para el año 2019 (en mes de Junio de este año) en donde casi todos los pliegos del gobierno nacional tuvieron recortes: Por ejemplo en el sector Salud, incluyendo todos sus pliegos, disminuiría en S/ 2.5 mil millones (-25%) en comparación al presupuesto de apertura del año 2018. Esto fue alertado por la sociedad civil y reveló la importancia de la vigilancia del presupuesto público en todas sus fases y especialmente en las de programación y formulación³² en donde se decide realmente casi todo el presupuesto. El Ejecutivo finalmente modificó su asignación en el proyecto de ley de presupuesto público remitido al Congreso en Agosto con menos pliegos recortados: en el sector salud de los 5 pliegos se disminuye a 3, incluidos el Sistema Integral de Salud con S/ 509 millones.
8. Si bien es necesario reducir gastos suntuosos en el Estado por ciertos privilegios que disfrutaban una pequeña parte de la burocracia también es necesario poner acento en una lucha anticorrupción para eliminar la pérdida de significativos recursos del erario nacional. No se tiene cifras exactas sobre la corrupción³³ pero estimados conservadores no bajan de los S/ 10 mil millones y puede sobrepasar los S/ 30 mil millones al año. La corrupción atraviesa a los tres niveles de gobierno como ha

²⁷ MMM2019-2022. Hay que indicar que no se conoce cuánto de rentabilidad se obtiene por cada uno de ellos.

²⁸ Fondo de Estabilización Fiscal el cual a Agosto de este año contaba con S/ 20.9 mil millones (MMM2019-2022).

²⁹ Artículo 46º del Proyecto de Ley de Presupuesto 2019.

³⁰ MMM2019-2022 pág. 131. Cuadro Nº 18.

³¹ El pago de deuda aumenta en S/ 3.5 mil millones mientras los gastos en Educación en S/ 3.1 mil millones y Salud en S/ 2.2 mil millones.

³² Las fases de programación y formulación se dan antes de enviar el presupuesto al Congreso.

³³ Hay diversas fuentes y metodologías para estimar la corrupción. En el 2014 el ex Ministro Castilla señaló que por corrupción se pierde el 30% del Presupuesto (unos S/ 32 mil millones de entonces).

sucedido en casos de los departamentos de Ancash, Lambayeque, el Callao y los de Odebrecht y el “Club de los Constructores”, entre otros, así como en varias instituciones públicas. Esto ha traído un fuerte rechazo de la población la cual se ha manifestado en las calles del país y una débil confianza en las autoridades electas³⁴.

9. Para mejorar la calidad del gasto público se implementó desde el 2008 el Presupuesto por Resultado en un Estado que carecía de una visión de mediano y largo plazo, objetivos estratégicos, metas como así faltaba priorización en el uso de recursos y el énfasis del presupuesto estaba en el control de la caja fiscal³⁵. Al haberse desactivado lo poco de planeamiento que teníamos en los años 90³⁶ del siglo pasado y disolver también el Instituto Nacional de Administración Pública³⁷ trajo graves consecuencias en el funcionamiento y prestación de servicios por parte del Estado, no superados aún. El presupuesto por resultado se modificó en el 2011 sin haberse conocido un estudio integral de balance en su implementación³⁸, pendiente hasta la actualidad, pero ya se contaba con el Plan al Bicentenario y el Ministerio de Economía y Finanzas, sin dejar su absoluta influencia, anunciaba para el 2016 tener cerca del 100% del presupuesto programable (excluyendo gasto previsional, financiero y administrativo) bajo programas presupuestales³⁹. Sin embargo la participación con esta lógica en el presupuesto de apertura fue de 66% en el 2018 y será de 65% para el 2019 lo cual refleja todavía una brecha larga a transitar para tener eficiencia y eficacia. Por lo que se puede encontrar indicadores de desempeño muy diferenciados entre territorios del país⁴⁰ en las problemáticas para las cuales fueron creados los programas presupuestales, en un contexto cuando se contaba con importantes recursos fiscales, como se indicó párrafos arriba.

10. El Estado peruano al haber perdido mucha de su capacidad de gestión y debilitado su función redistributiva ha hecho que existan servicios públicos de baja calidad o simplemente no los haya en diversas zonas del país originado por las bajas asignaciones presupuestales. Sin embargo bajo un discurso de “cerrar brechas”, agilizar inversiones e impulsar el crecimiento de la economía se viene privilegiando al sector privado, especialmente a la gran empresa, sobre el público (cada uno con perspectivas diferentes⁴¹) priorizando las demandas del primero⁴² frente aquellas requeridas para el bienestar de la población, micro y pequeña empresa y gobiernos descentralizados⁴³. Dentro de esta lógica se viene destinando cada vez más recursos del Estado a las Asociaciones Público-Privada (APP) o se reduce la disposición de ingresos públicos a futuro a través del mecanismo Obras por Impuesto. Las APP ahora no están solamente en la construcción de infraestructura también lo hacen en la

³⁴ En las últimas elecciones regionales y municipales, considerando nuestro sistema electoral con votación obligatoria, un 34% del electorado voto en blanco, anuló su voto o no asistió a votar.

³⁵ Shack, Nelson. “Presupuestar en el Perú”. ILPES-CEPAL, GTZ. Junio 2006.

³⁶ Mediante Decreto Ley N° 25548 del 11 de junio de 1992 se disuelve el Instituto Nacional de Planificación (INP) pasando su personal técnico a disposición del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y sus funciones asumidas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

³⁷ Mediante Ley N° 26507 del 19 de julio de 1995.

³⁸ Solamente se publicó los “Lineamientos para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público 2012” a través de la Resolución Directoral N° 002-2011-EF/76.01 del MEF (10.03.2011).

³⁹ MMM 2013-2015 y MMM 2014-2016.

⁴⁰ Ministerio Economía y Finanzas. “Resultados programas presupuestales 2011-2015. Indicadores de desempeño en tus manos”. GIZ, DEFI-SECO, MEF.

⁴¹ Ver: Grupo Propuesta Ciudadana. “Las asociaciones público-privadas en el Perú. ¿Beneficio público o negocio privado?”. Septiembre 2017.

⁴² La asociación gremial de empresas AFIN calcula la brecha en infraestructura en US\$ 165 mil millones (unos S/ 538 mil millones) y se debería destinar en el presupuesto público el 8% del PBI (US\$ 16 mil millones) anuales pero se podía empezar con el 3.5% del PBI en Asociaciones Públicas Privadas. Ver artículo: “Brecha en infraestructura: ¿Cómo iniciamos el año?” Diario El Comercio. 02.01.2018. <https://elcomercio.pe/economia/dia-1/brecha-infraestructura-iniciamos-año-noticia-485713>

⁴³ Esto se hace con la influencia de funcionarios vinculados a las llamadas “puertas giratorias” y poderes fácticos que “capturan el Estado”. Se puede ver sobre este tema en; Crabtree, Jhon; Durand, Francisco. “Perú: Élite del Poder y Captura Política”, UP. 2017. Durand, Francisco. “Cuando el poder extractivo captura el estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú. OXFAM. 2016.

gestión de servicios públicos (por ejemplo, en el sector salud⁴⁴) y viene creciendo los compromisos/ obligaciones de pago por parte del Estado, pasando de los S/ 3 mil millones en el 2011 a los S/ 10 mil millones para el 2019⁴⁵.

11. Ha crecido la participación de los gobiernos regionales y locales en el presupuesto de apertura del 2019 debido al adelanto de transferencias del gobierno nacional a los otros niveles de gobierno. Aún no es un cambio cualitativo porque en valores constantes el gobierno nacional crece casi todos los años pero los gobiernos locales recibirán 7% menos al valor real del 2013⁴⁶. Ante un presupuesto no efectivamente descentralizado ni debidamente equilibrado es una tarea la implementación de la descentralización fiscal. Si bien hubo más recursos en los gobiernos descentralizados debido al canon (principalmente en 5 regiones) pero no fue resultado de una voluntad política; más aún, la parte del canon no adecuadamente gastado fue utilizado por sectores centralista e inclusive por el MEF para no iniciar ese proceso. Creció las inequidades de recursos entre los gobiernos regionales, provinciales y distritales. El sistema de control, de aprobación y evaluación de proyectos del gobierno central no fue efectivo. Para el año 2019 se recortan recursos en los departamentos de Amazonas, Cajamarca, Huancavelica y La Libertad.

En concordancia a lo indicado en los párrafos anteriores, mantenemos las exigencias señaladas en el documento titulado “Un Sistema Tributario Equitativo para Un Mejor Presupuesto Público”⁴⁷ (publicado en Julio 2018) y demandamos lo siguiente:

1. La disminución de ingresos fiscales no puede ser una justificación para el recorte del presupuesto sin considerar el fortalecimiento y mejora de los servicios como salud, educación, seguridad alimentaria, protección a la infancia, niñez, adolescentes, mujer y adultos mayores, oportunidades de emprendimiento laborales, entre otros.
2. Hacer una evaluación integral del Presupuesto por Resultados y los programas presupuestales dirigida a mejorar la calidad del gasto y enfrentar disparidades de resultados en diversos territorios del país.
3. Implementar un Plan de Integridad en el Sistema Nacional de Presupuesto con el objetivo de eliminar la corrupción.
4. Realizar una evaluación de la efectividad de los recursos dispuestos para enfrentar los efectos del fenómeno de El Niño, heladas/friaje en el sur y el cambio climático buscando establecer los requerimientos para la prevención y gestión de riesgos.
5. La deuda pública debe ser evaluada a través de una auditoría e informarse cómo se viene gastando, costo/beneficio y su implicancias en el presupuesto.
6. Informar sobre la situación, utilización y rendimientos financieros obtenidos por cada uno los fondos públicos.
7. Crear espacios, con carácter vinculante, para la participación y vigilancia de la sociedad civil como así de la rendición de cuentas de autoridades en las fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del sector público.

⁴⁴ Gestión de logística de almacenes y farmacias y Gestión del instituto Nacional de Salud del Niño.

⁴⁵ De acuerdo a lo registrado en los MMM2012-2014 (Agosto 2011) y el MMM2019-2022, convertido de en soles según tipo de cambio de S/ 2.75 (2011) y S/ 3.35 (2019).

⁴⁶ El año 2013 el gobierno central participó con el 67% del presupuesto de apertura (la menor en lo que va de esta década), mientras los gobiernos locales lo hicieron con el 17% que en valores constantes fue de S/ 16.2 mil millones mientras para el 2019 se estima en S/ 15.2 mil millones.

⁴⁷ i) Reforma tributaria con enfoque en la justicia fiscal; ii) Un pacto fiscal; iii) Modificación de bases legales y protocolos de la gestión tributaria resolviendo vacíos y regulación de mecanismos contra la evasión y elusión; iv) Limitación de las devoluciones por IGV; v) Medidas fiscales progresivas para el pago de impuestos, valorando capacidades en base al principio de equidad, tributando más los que ganan más frente a quienes sólo tienen ingresos provenientes de un trabajo precario o escasos ingresos; vi) Permitir al Estado contar con una recaudación adecuada para tener los recursos necesarios para cumplir con el ejercicio y protección de los derechos humanos básicos a través de brindar servicios de manera óptima y con calidad.

8. Incrementar recursos para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación destinados a la diversificación productiva.
9. Implementar la descentralización fiscal y presupuestal en donde se recupere las transferencias reales de los gobiernos locales a fin de garantizar el cumplimiento del principio de subsidiaridad.

Finalmente, el presupuesto público es “una moneda de dos caras”: una cara son los ingresos fiscales que debe enmarcarse en la Justicia Fiscal lo cual demanda un sistema tributario equitativo; la otra cara son los gastos públicos que deben hacerse de manera eficaz, eficiente, oportuno y de calidad dirigido al cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales y en el logro de los Objetivos de la Agenda 2030 permitiendo a la vez la reconversión hacia una economía diversificada, soberana y abierta en términos de igualdad con los demás países e integrada a Latinoamérica.

Lima, Noviembre 2018.

Asociación de Municipalidades en Red del Perú – MUNIRED

Asociación Nacional de Centros Investigación, Promoción Social y Desarrollo - ANC

Campaña Paguen Lo Justo Perú

Campaña Peruana por el Derecho a la Educación - CPDE

Central Unitaria de Trabajadores del Perú – CUT Perú

Centro de Investigación y Educación Popular - Alternativa

Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos – Equidad Perú

Confederación Nac. Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral-CONAMOVIDI

Coordinadora Nacional de Frentes Regionales del Perú - CONAFREP

Federación de Enfermeras del Ministerio de Salud del Perú

Forum Solidaridad Perú - FSP

Grupo Nacional de Presupuesto Público – GNPP

Instituto para el Desarrollo y la Paz Amazónica - IDPA San Martín