

**Presupuesto público:  
REDUCCIÓN ¿PARA QUIENES?  
Kurt Burneo F.**

*Apenas un mes después de haberse presentado el presupuesto del sector público para el año 2001, por 35,712 millones de nuevos soles, el ministro de economía reconoce que habrá que reducir este gasto en 1500 millones de nuevos soles ¿Qué pasó? Simplemente la previsión de crecimiento de la actividad económica para el próximo año dado el previsible deterioro de la performance de ésta en los próximos meses, se reduce de 5.5 a 3 por ciento, luego, la recaudación tributaria será menor.*

Ya en este año entre enero y setiembre la presión tributaria alcanzó un 12.4 por ciento, lo cual en el mejor de los casos se mantendría para todo el año, representando ello una disminución de 0.5 puntos del PBI en relación a la presión tributaria de 12.9 por ciento establecida en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM).

Este año se previó un déficit fiscal de 2.1 por ciento del PBI. Sin embargo, aún con la austeridad planteada y el traslado de excedentes de las entidades dependientes de FONAFE, el pago extraordinario a Elliot Associates (equivalente a 0.1 por ciento PBI), más la retracción de los ingresos, llevarían a que de todas formas el déficit fiscal para este año pueda llegar a 3 por ciento del PBI; ello a pesar de algunas medidas de salvamento como el planteamiento de un nuevo sistema de pago del IGV a partir de contribuyentes retenedores y la creación de un impuesto del 5 por ciento sobre las acciones de empresas estatales. Cabe anotar que, en este último caso, se descapitaliza a la empresa pública para financiar el déficit; por lo cual la pasada de factura va para la administración venidera puesto que el remanente de empresas pasibles de ser privatizadas detentarían un valor menor.

## **I. Política y parálisis económica**

¿Por qué se crecería 3 y no 5.5 por ciento en el 2001 (respecto al año anterior)? Parte de ello responde a problemas de concepción del paquete de medidas anunciadas en agosto de este año que conducían -con un claro carácter fiscalista- mediante la contracción del gasto público a la reducción de la demanda interna y de allí a preservar la recesión.

La otra parte de la caída en la previsión del PBI, es consecuencia de la crisis política y la incertidumbre política actual para los agentes económicos: Los consumidores postergan su decisión de consumo porque el contexto indica una menor certeza en la mantención de su flujo de ingresos en el tiempo (léase empleo). Las empresas postergan sus decisiones de inversión, no sólo por la contracción actual del mercado interno, sino y sobretodo, porque en el país no está claro cuan respetados por la nueva administración serán los contratos por firmar, dada la existencia de presunción de corrupción, puesto que acciones de este tipo al más alto nivel se mantienen impunes.

En adición, el riesgo país aumenta: Entre el 15 de setiembre y el 24 de octubre el diferencial de los brady peruanos en relación a los bonos del Tesoro norteamericano se incrementó de 536 a 670 puntos básicos, con lo cual se encarecen las líneas de crédito para las empresas y bancos peruanos en el exterior. A eso debemos incluir, la aventurada

decisión del Ing. Fujimori por una ilegítima re-reelección, lo que aunado a la obtención de una mayoría congresal por medios ilícitos –confirmado a través de Vladimiro Producciones- nos condujo a la incertidumbre ya referida, al menor crecimiento del PBI, del empleo y por cierto al planteo de un presupuesto menor como resultados.

El punto es la viabilidad de en este contexto, pretender un déficit fiscal de 1.8 por ciento del PBI para el 2001 ¡Esto significa reducir el déficit fiscal en 40 por ciento en sólo 1 año! Pero el problema no es sólo ello. De acuerdo a los datos señalados, las necesidades de financiamiento del país estarían en alrededor de 2000 millones de dólares. De ellos 800 millones estarían cubiertos por aportes provenientes de los organismos multilaterales (suponiendo que no haya condicionalidad política de por medio), si asumimos la optimista meta del Ministro Boloña de lograr por privatizaciones 500 millones de dólares (aunque discrepamos de este estimado dado que los efectos adversos del ruido político fácilmente llegarán hasta el fin del proceso electoral venidero), la brecha por cubrir es de 700 millones. Si tomamos en cuenta que actualmente los depósitos por privatización alcanzan 260 millones (al 27 de octubre) entonces estarían pendientes por financiar 640 millones ¡En el mejor de los casos! ¿Cuán factible es financiar esta brecha?

## **II. Presupuesto inicial**

El proyecto de presupuesto del sector público para el año 2001 es de 35712 millones de nuevos soles corrientes, el cual respecto al presupuesto inicial para el presente año (34046 millones) implica un 4.9 por ciento mayor nominalmente y 1.3 por ciento mayor en términos reales. Comparado con el presupuesto modificado (al primer semestre del 2000) –principalmente vía créditos suplementarios (37242 millones de nuevos soles)- implica una reducción incluso nominal de –4.37 por ciento.

Independientemente de lo anterior, en relación al PBI, -comparación útil para el análisis desde el punto de vista económico- el presupuesto para el 2001 representa un 17.15 por ciento; ello representa un mayor tamaño del Estado en la economía puesto que en el presupuesto inicial para este año representó sólo un 16.1 por ciento. Al aumentar la participación del presupuesto respecto al PBI, es claro que la demanda de financiamiento para éste también lo hace, siendo la principal fuente de financiamiento la tributación, ello significa que se va a restringir –vía más impuestos- la disponibilidad de recursos para el sector privado. ¿Este hecho es coherente con la tan promocionada promoción de la actividad privada?

## **III. Cuestionamientos al MMM**

Los supuestos macroeconómicos se encuentran consignadas en el cuadro 1. Como señalamos anteriormente, ellos van a ser objeto de revisión. Sin embargo antes del estallido de la crisis política, teníamos varias atingencias. En cuanto al PBI –cuadro 2- destaca la expansión prevista del sector construcción: 8.5 por ciento, sector que explica el 5.8 por ciento del PBI. Si el problema que ya arrastraba este sector es la falta de demanda, tal que hoy no puede vender los inmuebles generados a la par de un menor nivel previsto de inversión pública para el 2001 incluso en términos nominales en 1022 millones de nuevos soles ¿Por qué habría de expandirse en tal magnitud el PBI de dicho sector?

**Cuadro N° 1**

**SUPUESTOS MACROECONOMICOS**

	<b>2000 Inicial</b>	<b>2000 Proyectado</b>	<b>2001</b>
Variación PBI real	5.0	5.0	5.5
Inflación (%)	4.0	3.5	3.0
Exportaciones (US\$ MlIs)	7000	7000	7678
Importaciones (US\$ MlIs)	8000	7400	8404
Tipo Cambio Promedio	3.60	3.5	3.65

**Fuente:** Proyecto de Presupuesto 2000 y 2001. Documento BCR ante Comisión Presupuesto 2000.

Por otra parte, al igual que este año, para el 2001 se pronostica una expansión mayor del PBI primario (agricultura, pesca, minería e industria procesadora de recursos primarios) (5.5 por ciento) mientras que el PBI no primario (resto manufactura, construcción, servicios) crecería en 5.4 por ciento.

El punto, es que por ejemplo para fines de recaudación tributaria, debería procurarse que el PBI no primario sea quien tenga una mayor dinámica, puesto que este explica el 84.4 por ciento de la recaudación tributaria, mientras que el no primario sólo el 15.6 por ciento restante. Por otro lado, de la performance del PBI no primario depende la situación de la economía urbana y del empleo, además de reunir a las actividades con mayor valor agregado.

**Cuadro N° 2**

**PBI SECTORIAL 1999-2001  
(Variaciones porcentuales reales)**

<b>Sector</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>Agropecuario (12.6%)</b>	12.0	5.0	5.0
<b>Pesca (0.6%)</b>	28.9	17.5	5.0
<b>Minería e Hidrocarburos (11%)</b>	11.8	5.4	8.0
<b>Manufactura (21.1%)</b>	0.3	8.0	5.0
<b>Construcción (9.7%)</b>	-10.8	2.0	8.5
<b>Comercio (13.8%)</b>	-1.6	6.0	5.4
<b>Otros Servicios</b>	1.2	4.0	5.1
<b>PBI</b>	1.4	5.0	5.5
<b>    Primario</b>	13.0	6.3	5.5
<b>    No Primario</b>	-0.9	4.7	5.4

Fuente: BCR

En cuanto al tipo de cambio, se establece un promedio de S/. 3.65 para el próximo año (lo que implica una devaluación nominal de 4.3 por ciento), considerando la proyección inflacionaria de 3 por ciento y de inflación externa de 2 por ciento, encontramos que el tipo de cambio real se elevaría en 3.3 por ciento. Con esta elevación en el poder adquisitivo del dólar se justificaría una elevación de 9.7 por ciento de las exportaciones para el próximo año, ¿O es que este incremento reposa en una optimista visión de la evolución de las cotizaciones internacionales de las materias primas?

#### IV. Estructura del Gasto

Existen distintas formas de clasificar el gasto presupuestal, en tal sentido nos referiremos a 3 : Económica, Funcional e Institucional.

##### a. Clasificación Económica

Tal como se observa en el cuadro 3, en el proyecto presupuestal para el 2001, se incrementa la participación del gasto de funcionamiento del Estado, por cuanto el gasto corriente (Personal y Obligaciones Sociales, Obligaciones previsionales, Bienes y Servicios, Otros gastos corrientes y Reserva de Contingencia) de tener una participación en el presupuesto de inicio de 63 por ciento sobre el total de gasto, para el 2001 se prevé una participación de 63.7 por ciento.

Cuadro N° 3

<b>COMPARACION DE PRESUPUESTOS INICIALES NOMINALES</b>								
<b>AÑOS 1999,2000 y 2001</b>								
<b>(Expresado en Millones de Nuevos Soles)</b>								
<b>Egresos</b>								
<b>Concepto</b>	<b>1999</b>		<b>2000</b>		<b>2001</b>		<b>Variación</b>	
	<b>Monto</b>	<b>Est. %</b>	<b>Monto</b>	<b>Est. %</b>	<b>Monto</b>	<b>Est. %</b>	<b>Monto</b>	<b>Est. %</b>
1) Gastos Corrientes	19.554	61,2	21.509	63,2	22.761	63.7	1.955	10,0
Personal y Oblig Sociales	7.550	23,6	8.572	25,2	8,904	24.9	1.022	13,5
Obligaciones Previsionales	4.121	12,9	5.113	15,0	5,419	15.2	992	24,1
Bienes y Servicios	4.970	15,6	5.589	16,4	6,283	17.6	619	12,5
Otros Gastos Corrientes	1.308	4,1	1.378	4,0	1,408	3.9	70	5,4
Reserva de Contingencia	1.605	5,0	857	2,5	746	2.1	-748	-46,6
2) Gasto de Capital	6.644	20,8	6.140	18,0	5,115	14.4	-504	-7,6
Inversiones	6.169	19,3	5.622	16,5	4,570	12.8	-547	-8,9
Inversiones Financieras	171	0,5	221	0,6	205	0.6	50	29,2
Otros Gastos de Capital	304	1,0	297	0,9	341	1.0	-7	-2,3
3) Servicio de la Deuda	5.750	18,0	6.397	18,8	7,816	21.9	647	11,3
Inter. Y Cargos de la Deuda	3.385	10,6	3.901	11,5	4,434	12.4	516	15,2
Amortización de la Deuda	2.365	7,4	2.496	7,3	3,401	9.5	131	5,5
Total	31.948	100,0	34.046	100,0	35,712	100	2.098	6,6

Fuente: MEF

También se incrementa la participación del servicio de deuda, al pasar de 18.8 a 21.9 por ciento. El caso es que lo sustantivo de este incremento se dio en el servicio de

deuda externa el cual pasa de 16.2 a 18.6 por ciento mientras que el servicio de deuda interna se incrementa de 2.6 a 3.3 por ciento del gasto.

El mayor costo de funcionamiento del Estado y el mayor servicio de deuda se hace a costo de sacrificar el gasto de capital. Destaca la sustancial reducción de este por cuanto reduce su participación de un 18 por ciento en el presupuesto de inicios de este año a 14.3 por ciento en la previsión presupuestal para el año 2001. En un contexto donde la inversión privada se está cayendo, esta distribución presupuestal constituye un contrasentido en relación al discurso gubernamental, por cuanto, las posibilidades de crecimiento del país según el propio régimen reposan en la inversión, variable que se viene retrayendo.

### b. Clasificación Funcional

Como se observa en el cuadro 4, del total de funciones desarrolladas dentro del sector público, comparando la participación porcentual en relación a los recursos asignados en el año 2000 y en el 2001, encontramos que las dos únicas funciones que incrementan su participación son Administración y Planeamiento, así como Defensa y Seguridad Nacional. La primera pasa de 25.5 a 28.4 por ciento mientras que la segunda pasa de 13.9 a 14.3 por ciento. Estos aumentos se han hecho a costa de todas las demás, que reducen su participación dentro del total de presupuesto. En suma, una parte mas grande del presupuesto se dedica al mantenimiento del aparato estatal y al gasto en defensa; aún cuando el Ing. Fujimori ofreció reducirlo una vez solucionado los problemas fronterizos con los países limítrofes, hecho que como sabemos ya ha ocurrido.

**Cuadro 4**  
**Presupuesto 2000 y 2001. Clasificación Funcional**

FUNCIONES	PARTICIPACION (%)	
	2000	2001
<b>Administración y Planeamiento</b>	25,5	28,4
- Administración y Planeamiento		4,3
- Servicio de Deuda (*)		21,9
- Reserva Contingencia (*)		2,2
Asistencia y Prevención Social	22,3	21,2
<b>Defensa y Seguridad Nacional</b>	13,9	14,3
<b>Educación y Cultura</b>	15,1	14,5
<b>Salud y Saneamiento</b>	9,0	8,7
<b>Transporte</b>	4,7	3,9
<b>Sub Total</b>	90,5	91,0
<b>Otras Funciones</b>	9,5	9,0
<b>TOTAL</b>	100,0	100,0

Fuente: Presupuesto Sector Público Año 2000 y Proyecto Presupuesto 2001.

(\*) A cargo del Ministerio de Economía y Finanzas

### **c. Clasificación Institucional**

Existen algunos aspectos importantes a destacar. El presupuesto asignado al sector Economía y Finanzas, incrementa aún más su participación de 35.6 a 37.5 por ciento comparado el proyecto para el 2001 respecto a la inicial asignación de recursos actual. Considerando que el sector Presidencia, explica el 17 por ciento del total de recursos, resulta que entre ambos sectores se explica el 54.5 por ciento del presupuesto, esto es cerca de 5332 millones de dólares, reforzándose así una clara tendencia concentradora, presente durante casi todos los 10 años del régimen.

Destaca también las reducciones en la participación de los Sectores Energía de 1.1 a 0.79 por ciento del total, también del sector agricultura de 2.2 a 1.86 por ciento y del Sector Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, de 4.7 a 4.19 por ciento.

Por otra parte, se siguen manteniendo otros aspectos discutibles que se han venido arrastrando de años, como es el caso de seguir manteniendo los presupuestos de Sunat y Aduanas al margen del Presupuesto del Sector Público, violando el principio de caja única, como también la inexistencia de previsión alguna respecto a reajustes salariales para los segmentos de menor remuneración de la administración pública (maestros, policías, trabajadores del sector salud, pensionistas), a ello se suma la reducción real en el presupuesto de algunos programas sociales como es el caso del Vaso de Leche, en tanto se le asigna la misma suma nominal en el 2001 en relación a este año: 325 millones de nuevos soles. Al tipo de cambio promedio, esta suma equivale a cerca de 93 millones de dólares. El próximo año sólo equivale a 89 millones de dólares, esto es, casi 4 millones menos; con el agravante que al aumentar el número de pobres en el país (54.1 por ciento) el número de demandantes de este programa previsiblemente será mayor.

### **Corte pero... ¿para quienes?**

Como ahora el Sr. Boloña estima que el PBI crecerá 2.5 puntos menos que la previsión inicial "El tema es que si se tiene que pagar 1 o 2 puntos porcentuales de crecimiento a cambio de estabilidad lo pagaré, porque si se pierde estabilidad la recesión será peor" (Gestión 31/10/2000). Independientemente de no ser él quien paga la factura sino que ya la venimos pagando todos, es claro que el ministro reconoce el carácter claramente recesivo de su particular manejo en la administración económica, con una visión más de cajero que de Ministro de Estado. Es previsible la reducción de la recaudación tributaria ya que esta explica el 70.7 por ciento de los recursos con que se financian los gastos.

Pero ¿Qué tipos de gasto y sectores serán recortados? Considérese, que detrás de las cifras del presupuesto se sustenta una discrecional distribución de recursos. En el proyecto original, para el 2001 encontramos que en relación al presupuesto inicial de este año (en tanto expresa la intencionalidad inicial de asignación de recursos) se sacrifica gasto de capital para que crezca el gasto dedicado al funcionamiento del Estado y al pago del servicio de deuda. ¿Se mantendrá esta misma estructura? Si se reduce el gasto, ¿por qué no se reducen las compras de material y equipo (básicamente importado) a las Fuerzas Armadas? ¿Por qué no se minimizan las salidas de los funcionarios públicos al exterior para asistir a seminarios, cursos y demás? ¿Por qué no reducir el número de agregadurías militares? ¿Por qué no se reduce la contratación de consultorías y estudios? Y qué del incremento en 100 por ciento de la dotación de

combustible a los oficiales generales de las FF.AA. y Policía nacional. ¿No hay nada que hacer respecto al servicio de deuda?

¿Se seguirá dejando que mas del 50 por ciento del presupuesto lo manejen los sectores Economía y Finanzas, y Presidencia? ¿Se mantendrá el aumento en el sector Defensa manteniéndose el gasto en equipo importado? ¿Por qué no establecer topes efectivos en el uso de servicios públicos en las distintas reparticiones estatales? Finalmente, se dejará intacta la menor asignación de recursos a programas como el vaso de leche, en algunas universidades públicas como la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, o se continuará con una política remunerativa absolutamente discriminativa dentro de la administración pública. En suma ¿contará el Ing. Fujimori con el poder suficiente para reestructurar el presupuesto, cortando asignaciones por ejemplo en sectores como el de Defensa? ¿O la gradual pérdida efectiva de poder y gobernabilidad del país, es el costo más importante de su aventura reeleccionista?