

PRESUPUESTO 2004: UNA VISION CRITICA Y UNA PROPUESTA PARA EL MANEJO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS ADICIONALES

Armando Mendoza

27/11/03

El Presupuesto 2004 plantea una serie de cuestiones cruciales, considerando el complejo contexto social, económico y político que vive el país. Idealmente, la propuesta de manejo de recursos e ingresos públicos, debería basarse en transparencia, realismo, y conciencia social. Lamentablemente, la propuesta presupuestal para el 2004 del Gobierno adolece de una serie de carencias e imprecisiones que hacen dudar que el uso de los recursos públicos será efectivamente optimizado. Los cuestionamientos a la propuesta del Ejecutivo, se refieren al deficiente cálculo de ingresos, y al inadecuado manejo de prioridades de gasto:

1. La Estimación de los Ingresos Públicos es Totalmente Irreal:

Esta es posiblemente la mayor crítica que se le puede hacer al Presupuesto del Gobierno: La cifra de ingresos establecida para el 2004 (S/. 44, 115 millones) está seriamente subestimada, pues no considera los ingresos que se generarán el próximo año como consecuencia de la Reforma Tributaria.

Recordemos que en septiembre pasado, se otorgó al Gobierno facultades legislativas en materias tributarias. Pero hasta el momento –pese a las numerosas declaraciones de ministros y altos funcionarios del Gobierno– se carece de una estimación confiable sobre el incremento de los ingresos del Estado el 2004 por la mayor recaudación.

La falta de datos sobre mayor recaudación, no es el único problema con la estimación de los ingresos fiscales. Hay indefiniciones adicionales, pues no se incluyen los recursos del FEDADOI (que maneja fondos recuperados a miembros del Fujimontesinista) y el FIDA (que maneja recursos entregados por la minera Antamina). Asimismo no se incluyen recursos de empresas públicas del ámbito del FONAFE.

¿Cuánto se tendría de ingresos extra? La carencia de un estimado oficial ha generado un clima de incertidumbre, en donde las estimaciones sobre el incremento de la recaudación tributaria para el próximo año varían entre 1 y 2% del PBI. Eso significa que entre S/. 2,000 y S/. 4,000 millones adicionales de recursos no están siendo considerados en el Presupuesto del Gobierno, lo que abre paso a potenciales problemas de transparencia, excesiva discrecionalidad, y deficiente fiscalización en el manejo de estos recursos.

2. No hay una Prioridad Clara Para las Demandas Adicionales

La contraparte a la carencia de una estimación de los ingresos públicos adicionales, es que no hay un manejo adecuado de los gastos. La incertidumbre sobre la mayor disponibilidad de fondos para el próximo año, y el uso que se daría de estos, estimuló un clima de indisciplina fiscal y de comportamiento oportunista entre los diversos pliegos del sector público. Así,

raro ha sido el ministerio o entidad estatal que en su presupuesto institucional para el 2004, no haya anexado un pedido de recursos adicionales:

Demandas Adicionales 2004 por Sector

Sector	Demanda Millones de S/.
Agricultura	271
Defensa	1 933
Educación	679
Energía y Minas (Electrificación)	301
Interior	1 015
Justicia	175
MIMDES	256
Salud	1 827
Trabajo y Promoción del Empleo	153
Transporte y Comunicaciones	1 082
Vivienda y Construcción	721
Otros Sectores	538
Total	8 951

Como se observa en la tabla adjunta las demandas adicionales -totalmente fuera de control- han llegado a sumar casi S/. 9,000 millones, equivalente al 4% del PBI, cifra totalmente desproporcionada.

Pese a que la Premier Merino ha declarado en repetidas ocasiones que los recursos adicionales serían exclusivamente asignados a gasto en educación, salud, seguridad ciudadana, e infraestructura regional, lo cierto, es que hay indicios que sugieren que la política del Gobierno para manejar estos recursos sería fuertemente discrecional, basándose en presiones políticas, necesidades coyunturales, entre otros factores.

Entre los indicios mencionados, en primer lugar debe señalarse el volumen de demandas adicionales presentadas, a menudo por sectores que no deberían ser prioritarios. Más preocupante aun, es el hecho que el Proyecto de Equilibrio Financiero 2004 del MEF incorporaba originalmente un artículo que establecía –si bien de manera difusa- que los ingresos tributarios adicionales deberían de destinarse a gasto en sectores sociales, infraestructura, seguridad y defensa. Sin embargo, este artículo, fue eliminado –sin mayores explicaciones- en la versión final del Proyecto de Ley. Esto sugiere, que en efecto, las presiones

políticas y partidarias sobre el manejo de los recursos adicionales están distorsionando el correcto manejo del presupuesto.

Una Propuesta de Manejo Presupuestal de Ingresos y Gastos Adicionales

Las indefiniciones del presupuesto público sobre ingresos y gastos adicionales tienen que restringirse a fin de permitir un manejo más transparente, eficiente y equitativo de los recursos públicos. Una propuesta alternativa de manejo presupuestal presentada por el Congresista Javier Diez Canseco, establece lineamientos simples y claros que permiten mayor precisión y claridad sobre las cuentas públicas:

Por el lado de los ingresos, la Propuesta de Diez Canseco, contempla establecer en 1% del PBI (S/. 2,200 millones) el incremento mínimo de la recaudación en el 2004, como resultado de las medidas tributarias propuestas por el Gobierno, tomando como válida la promesa de la Premier Merino de elevar la presión tributaria a 14% del PBI en el corto plazo, y a 16% en el mediano plazo. Asimismo, se considera que medidas adicionales de recaudación -tales como la reforma del canon y las regalías mineras, aplicación de visas de turistas, revisión de exoneraciones en el pago del impuesto a la renta-, permitirían recaudar S/. 1,000 millones más, lo que da un total de aproximadamente S/. 3,200 millones estimados como recursos adicionales para el 2004.

Por el lado de los egresos, dado que el presupuesto oficial esta balanceado, la totalidad de los ingresos extra deberían dedicarse a atender las demandas adicionales presentadas por los diversos sectores, por lo que es evidente la necesidad de establecer una escala de prioridades en el uso de estos recursos:

Demanda de Recursos	Demanda Estimada (Millones de S/.)
URGENTES	3,200
Mejoras Salariales Educación	406
Financiamiento de Programas Educativos Estratégicos	149
Servicios Básicos y Materiales para Actividades Educativas	124
Emergencia Educativa	200
Mejoras Ingresos del sector Salud	150
Recursos Urgentes para los Programas de Salud	457
Ampliación del Seguro Integral de Salud	188
Incremento y Regularización Salarial Personal Policial	309
Cobertura del Déficit Operativo MININTER 2004	226
Programas y Actividades MIMDES 2004	113
Recursos Adicionales para Programas Alimentarios	143
Financiamiento AGROBANCO	150
Inversión PROVIAS Nacional y Departamental	187
Inversión PROVIAS Rurales	86
Recursos Urgentes para Electrificación Rural	85
Incremento Propina y Rancho Personal Militar	50
Recursos Urgentes para el Sector Defensa	177

Demandas Adicionales Establecidas como Urgentes para el 2004

La propuesta alternativa de Diez Canseco, disgrega y analiza los diversos pedidos y selecciona un grupo que son calificadas como “urgentes” debido a que de no ser satisfechas, podrían poner en riesgo el funcionamiento del Estado, y la cantidad y calidad de servicios que recibe la población, pudiendo ser fuente de graves conflictos sociales en el corto plazo.

Los gastos establecidos como prioridad, corresponden a 4 grandes sectores:

Inversión Social, Lucha Contra la Pobreza, Promoción de Actividades Productivas, y Defensa y Seguridad Interna. La asignación a estos rubros de mayores recursos, permitiría satisfacer -al menos parcialmente- urgentes demandas sociales que no pueden seguir soslayándose. Asimismo permitiría mejorar el funcionamiento del sector público en áreas críticas, tales como Salud, Educación, y Seguridad Ciudadana. Finalmente, el incremento de los fondos destinados a electrificación rural, agro, y carreteras departamentales y locales, debería de tener un importante impacto positivo sobre las economías regionales y locales

CONCLUSION

Para ser efectivo, el presupuesto público debe de ser realista, transparente y basado en principios de equidad y justicia social. Creemos que la propuesta gubernamental no satisface esos requerimientos, especialmente considerando el manejo incierto de los mayores ingresos y recursos. Es necesario que mecanismos y criterios, claros y racionales, para el cálculo y la asignación de los mayores ingresos –tal como el presentado en este artículo- sean oficialmente introducidos en el Presupuesto 2004, si no queremos arriesgarnos durante el próximo año a una crisis en el funcionamiento del aparato estatal.