

3. MIGRACIÓN DE LA COMPILACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS AL ESTÁNDAR INTERNACIONAL VIGENTE

3.1. MARCO CONCEPTUAL DE LA COMPILACIÓN DE ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS

A nivel internacional no existe una práctica homogénea para cuantificar los agregados fiscales, la gran diversidad de prácticas en la elaboración de estadísticas fiscales en el mundo ha llevado a organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) a plantear estándares internacionales que permitan una mayor comparabilidad de las estadísticas de países. Asimismo, con el propósito de aumentar el nivel de transparencia al público de la información fiscal, el FMI ha mejorado la metodología de compilación de estadísticas de las finanzas públicas, reorientando el foco de análisis desde los efectos de las operaciones de gobierno sobre sus necesidades de financiamiento (base caja) hacia la evaluación del impacto de estas operaciones sobre el patrimonio del gobierno, por tanto, sobre el potencial que éste tiene a mediano y largo plazo para sustentar la política fiscal. Para ello, en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014 el FMI ha propuesto un marco integrado de flujos y saldos a través del registro combinado de todas las operaciones que afectan la situación patrimonial del gobierno.

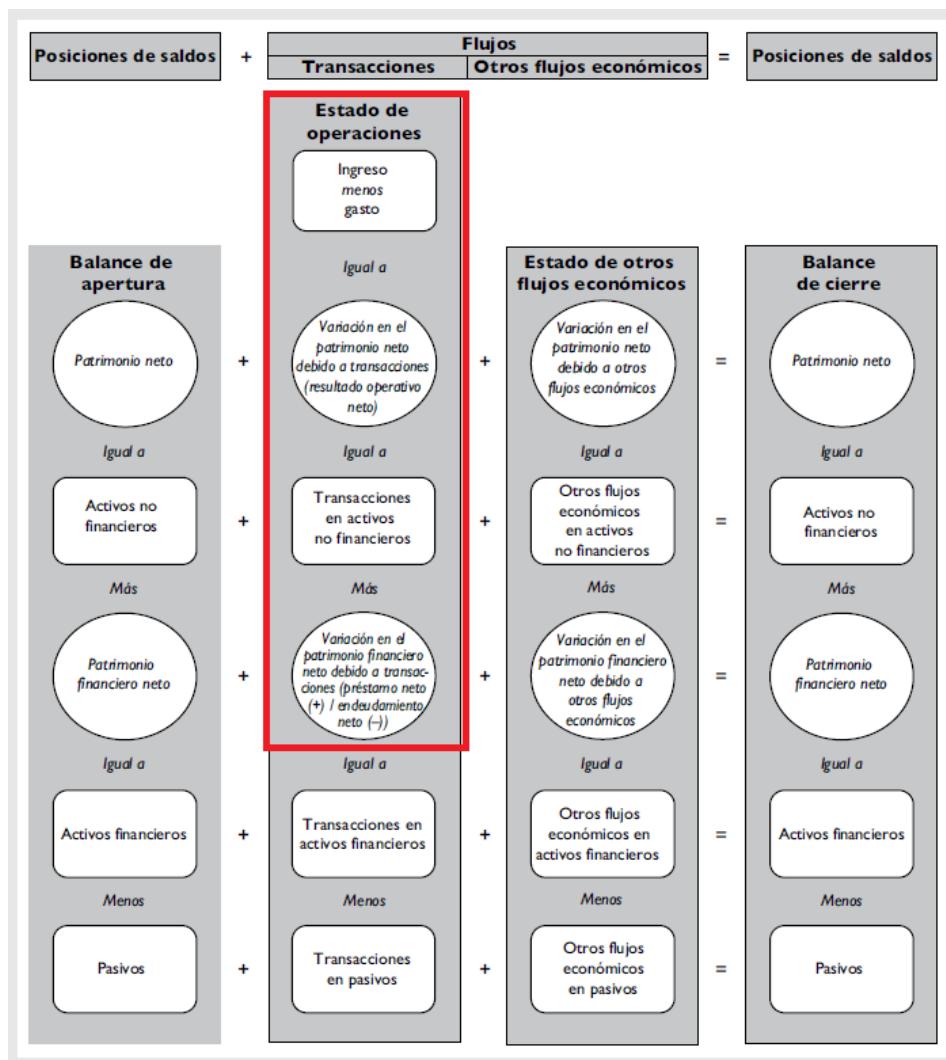
• Marco analítico

Las entidades públicas en general, unidades gubernamentales y empresas públicas, realizan periódicamente diferentes actividades para cumplir con las funciones asignadas. Dichas actividades dan lugar a diferentes transacciones y otros flujos económicos, las que deben organizarse bajo un marco conceptual y analítico que permita resumirse y analizarse, de esta forma, facilitar el análisis y la evaluación fiscal.

El primer marco analítico para la compilación de estadísticas fiscales lo constituyó el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 1986 del FMI, donde el registro de cuentas se llevaba en base caja. La ventaja de esta metodología es centrar la atención en las restricciones de financiamiento/liquidez, que para el caso de países como el nuestro tradicionalmente se ha considerado como la prioridad más restrictiva; sin embargo, actualmente si bien se mantiene la atención en las necesidades de financiamiento no menos importante es tener una evaluación completa del impacto económico de la actividad del gobierno y las consecuencias no solo sobre la liquidez sino también para la sostenibilidad fiscal. Por ese motivo, existe un creciente interés internacional de adoptar el sistema de registro en base devengado, que permita generar reportes (incluyendo el estado del flujo de efectivo) para evaluar de manera más integral la política fiscal y por ende la política económica en general. En el marco del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014 (MEFP 2014)¹ del FMI existen dos tipos básicos de cuentas: las cuentas de saldos (o estados de situación) y las cuentas de flujos (o transacciones). Las cuentas de saldos permiten evaluar la situación patrimonial del gobierno en un momento determinado y se resumen en el concepto del estado de situación o posición de saldo. Las cuentas de flujos permiten identificar el efecto que han tenido en la situación patrimonial del gobierno, durante el transcurso de un período contable, tanto las propias acciones (operaciones) del gobierno como eventos sobre los que éste no tiene control o en los que no interviene directamente; estas cuentas se presentan en el estado de operaciones del gobierno y en el estado de otros flujos económicos.

¹ Corresponde a la versión revisada y actualizada del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001 del FMI.

ESTRUCTURA DEL MARCO ANALÍTICO DEL MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS



Tomado del MEFP 2014 del FMI (pág. 75)

Como puede apreciarse, el marco del MEFP vigente está formado por un estado de operaciones del gobierno, el estado de otros flujos económicos y el balance (saldos). El MEFP garantiza la integración de los flujos con los saldos, de esta forma, la variación de los saldos (activos, pasivos o patrimonio) es completamente atribuible a los flujos, es decir:

$$(Saldo de cierre - Saldo de apertura) = Resultado de transacciones + otros flujos económicos$$

El estado de operaciones del gobierno es el más importante en términos de evaluación de la política gubernamental, por cuanto entrega información acerca del efecto que tienen las operaciones del gobierno (política fiscal) sobre su patrimonio neto y sobre la composición de sus activos y pasivos. Del estado de operaciones del gobierno se derivan dos resultados analíticos importantes para el análisis fiscal: el resultado operativo neto (bruto) y el préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-). El resultado operativo neto se centra en la “actividad” (ya que tiene en cuenta transacciones de ingreso y gasto), en tanto que el préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-) está centrado en el “financiamiento” (ya que tiene en cuenta transacciones en activos financieros y pasivos).

Como puede apreciarse en la figura anterior, los flujos o transacciones del estado de operaciones del gobierno, en el marco del MEFP vigente, pueden clasificar en los siguientes tres tipos.

- i. Transacciones que afectan al patrimonio neto. Estas transacciones comprenden al estado de operaciones del gobierno, es decir, a los ingresos y gastos; donde los ingresos se definen como aquellas transacciones que involucran un aumento del patrimonio neto y los gastos como aquellas transacciones que resultan en una disminución del patrimonio neto. La diferencia entre los ingresos y los gastos constituye el resultado operativo.

El **resultado operativo** es un indicador analítico de la sostenibilidad de las operaciones del gobierno; este es comparable al concepto de ahorro más transferencias netas de capital por cobrar utilizado en las cuentas nacionales. El resultado operativo neto, tal como se lo define aquí, excluye las ganancias y pérdidas consecuencia de variaciones en los niveles de precios y otras variaciones en el volumen de los activos. El componente de la variación en el patrimonio neto que se debe a las transacciones puede atribuirse en gran medida de modo directo a las políticas del gobierno, dado que los gobiernos tienen control directo sobre las decisiones que conducen a la interacción con otras unidades por mutuo acuerdo.

En tanto, las variaciones en los precios de mercado o eventos que tienen impacto en el volumen de los activos o pasivos no se encuentran bajo el control directo del gobierno. Sin embargo, es necesario estar atentos a estos riesgos, de modo que los gobiernos puedan gestionarlos proactivamente para minimizar su potencial impacto fiscal.

- ii. Transacciones en activos no financieros. Corresponden a transacciones que modifican las tenencias de activos no financieros (terrenos, edificios, vehículos, etc.) pero que no afectan el patrimonio neto. Si al valor neto (adquisiciones menos disposiciones) de las transacciones en activos no financieros se le agrega el resultado operativo se obtiene el indicador analítico **préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-)** que indica el grado en que un gobierno está colocando recursos financieros a disposición de otros sectores en la economía o en el exterior, o está utilizando recursos financieros generados por otros sectores de la economía o en el exterior. Por lo tanto, puede considerarse que es un indicador del impacto financiero de la actividad del gobierno en el resto de la economía y el resto del mundo.
- iii. Transacciones en activos y pasivos financieros. Estas transacciones corresponden a lo que comúnmente se denomina financiamiento e involucran la adquisición neta de activos financieros y el incurrimiento neto de pasivos. Estas operaciones se realizan con fines de liquidez, no implicando por tanto variaciones en el patrimonio neto. El resultado neto de las transacciones en activos y pasivos financieros, también se le conoce como **financiamiento** cuyo monto equivale al **préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-)**.

Adicionalmente, existen otras “transacciones” que afectan el patrimonio neto y corresponde a los otros flujos económicos vinculados a variaciones en los saldos que se mantienen, tanto de activos (financieros y no financieros) como pasivos, y pueden tratarse de ganancias y pérdidas por tenencia, o bien de otras variaciones en el volumen de activos y pasivos. Las ganancias y pérdidas por tenencia ocurren cuando se produce un cambio en el valor de mercado de los activos y pasivos que se poseen. Las otras variaciones en el volumen son el resultado de eventos extraordinarios o imprevistos (inundaciones, por ejemplo), eventos normales (descubrimiento de gas natural), o de reclasificaciones (reestructuración o fusión de unidades del gobierno) que afectan la cantidad disponible de un activo (o pasivo).

El balance constituye un registro de los saldos de activos, pasivos y patrimonio neto del sector gobierno general al final de cada ejercicio contable. Mediante el desglose del total de activos y el total de pasivos en sus componentes y la determinación del origen de las variaciones de los mismos entre un período y otro en términos de transacciones y los otros flujos económicos. De esta forma, el MEFP 2014 ofrece una explicación estadística sólida de los factores que causan la variación en el patrimonio neto del gobierno.

Asimismo, el MEFP 2014 contempla la difusión de partidas informativas para proveer información complementaria acerca de ítems no registrados en el balance, entre las cuales destacan las contingencias. Las contingencias son eventualidades que pueden afectar la situación o la evolución financiera de un gobierno, si llegan a ocurrir. Las contingencias no se consideran activos ni pasivos financieros hasta que la eventualidad se materialice, y por lo tanto no se registran en el balance. No obstante, es importante recopilar información sobre contingencias potencialmente significativas (por ejemplo, garantías de deuda pública, demandas judiciales) y presentarlas como una partida informativa en los cuadros pertinentes. Las crisis recientes han demostrado la fuerte incidencia que pueden tener las contingencias en la situación fiscal de un país, lo cual destaca la importancia de disponer de información adecuada sobre las contingencias para evaluar las condiciones macroeconómicas y realizar análisis de riesgos.

Finalmente, es necesario señalar que el MEFP 2014 mantiene el foco de atención sobre la liquidez, a través del estado de fuentes y usos de efectivo que resume todas las transacciones en efectivo durante un período contable. Presenta las mismas categorías que el estado de operaciones del gobierno, salvo que la adquisición neta de activos y pasivos financieros excluye el efectivo. De este estado se obtienen dos partidas de resultado principales: el superávit/déficit de efectivo y la variación neta de las tenencias de efectivo, el cual muestra la variación de los saldos de efectivo del gobierno durante un período determinado.

• Cobertura y estructura del sistema de estadísticas de las finanzas públicas

La cobertura y estructura de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP) que contempla el MEFP 2014 está basado en los principios de sectorización del Sistema de Cuentas Nacionales revisado del año 2008 (SCN 2008) que define el sector del gobierno general como el “conjunto de unidades gubernamentales residentes en el país”. Más precisamente el SCN 2008 divide a la economía en Resto del Mundo y cinco sectores internos:

- i. Resto del mundo: no desempeña una función principal única, agrupa a unidades no residentes que llevan a cabo transacciones con residentes de la economía.
- ii. Sociedades financieras: Comprende a sociedades residentes que se dedican principalmente a prestar servicios financieros, como resultado de la intermediación financiera, la gestión del riesgo financiero, la transformación de la liquidez o actividades financieras auxiliares.
- iii. Sociedades no financieras: constituidas por unidades institucionales residentes que se dedican principalmente a la producción de mercado de bienes y servicios no financieros. Estas sociedades pueden ser públicas o privadas.
- iv. Instituciones privadas sin fines de lucro que sirven a los hogares: incluye a las instituciones residentes sin fines de lucro, que no son controladas por el gobierno, dedicadas al suministro de bienes y servicios a los hogares gratuitamente o a precios económicamente no significativos.
- v. Hogares: comprende a todos los hogares residentes que realizan el consumo y ofertan la fuerza laboral, y como empresarios, producen bienes y servicios para el mercado.
- vi. **Gobierno General**: comprende a las unidades del gobierno cuya función principal es ejecutar la política mediante la producción de bienes y servicios no mercado², fundamentalmente para el consumo colectivo y la transferencia del ingreso, los cuales se financian principalmente por gravámenes obligatorios a otros sectores.

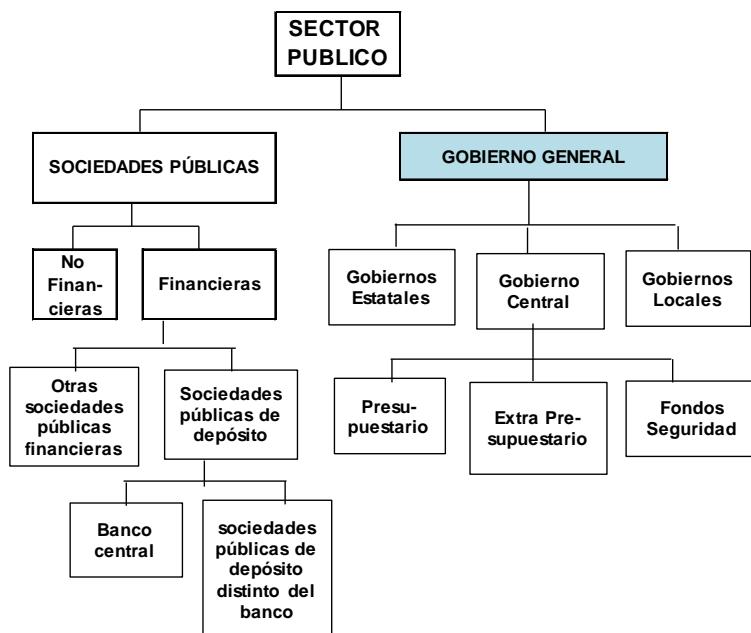
La cobertura o foco de atención del MEFP 2014, corresponde básicamente al gobierno general; sin embargo, y con fines analíticos, la cobertura puede ampliarse a fin de obtener indicadores del sector público no financiero o del total del sector público mediante la inclusión de todas las demás unidades

² Suministro de la mayor parte o la totalidad de su producto a otros de manera gratuita o a precios económicamente no significativos.

controladas, directa o indirectamente, por las unidades del gobierno general o en manos de estas últimas.

Gráfico N° 20

UNIVERSO Y SECTORIZACIÓN DE LA COBERTURA MEFP 2014



De acuerdo al MEFP 2014, el gobierno de un país comprende las autoridades públicas y sus organismos, que son entidades creadas mediante procesos políticos y dotados de poder legislativo, judicial y ejecutivo en un área territorial determinada. Las principales funciones económicas de un gobierno son a) asumir la responsabilidad por la provisión de bienes y servicios a la comunidad en términos no de mercado, ya sea para consumo colectivo o individual, y b) redistribuir el ingreso y la riqueza por medio de pagos de transferencia. Otra característica del gobierno es que las actividades que realiza destinadas a cumplir sus funciones deben financiarse principalmente con impuestos u otras transferencias obligatorias. Ciertamente, un gobierno también puede financiar una parte de sus actividades durante un determinado período endeudándose o adquiriendo fondos de fuentes distintas a las transferencias obligatorias, tales como ingresos por intereses, ventas incidentales de bienes y servicios o arriendo de activos del subsuelo.

De manera amplia podría decirse que el sistema de EFP abarca todas las entidades que influyen de manera significativa en las políticas fiscales. Por lo general, la aplicación de estas políticas está a cargo de entidades que se dedican exclusivamente a las funciones económicas del gobierno, como un ministerio gubernamental. Sin embargo, además de estas entidades, la política fiscal puede ser ejecutada por empresas pertenecientes o controladas por el gobierno que realizan básicamente actividades comerciales. Estas empresas, como el banco central o la empresa nacional de petróleos, a las que se denomina sociedades públicas, no se consideran parte del gobierno, aunque se debe recopilar estadísticas sobre las mismas.

- **Tratamiento de los flujos y saldos**

En general, cualquier transacción o evento registrado en el sistema de EFP o constituyen flujos o son saldos. Los flujos son expresiones monetarias de acciones económicas en las que participan las unidades y otros eventos que afectan a la situación económica de las unidades, que ocurren dentro de un ejercicio contable. Por su parte, los saldos reflejan las tenencias de activos y pasivos de una unidad en un momento dado y el consiguiente patrimonio neto de la unidad, que es igual al total de activos menos el total de pasivos. En el sistema de EFP los flujos y los saldos registrados están

integrados; ello significa que todas las variaciones en los saldos pueden explicarse en su totalidad por los flujos. Es decir, a cada saldo se aplica la siguiente relación:

$$S_f = S_i + F$$

Donde, S_f y S_i representan los valores de un saldo dado al final y al comienzo de un período contable, respectivamente, y F representa el valor neto de todos los flujos del período que afectaron a ese saldo en particular.

Para el registro de los flujos y los saldos, el sistema de EFP contempla reglas contables cuya finalidad es asegurar que los datos generados por el sistema sean compatibles con las normas aceptadas para compilar estadísticas económicas. En general, las reglas contables del sistema de EFP son idénticas a las del SCN 2008. Asimismo, se encuentran muchas similitudes entre las reglas que utiliza el sistema de EFP y las que aplican las empresas y los gobiernos en sus estados financieros. Las reglas contables se refieren básicamente al tipo de contabilidad a usar, el momento de registro y la valoración de los flujos y saldos.

El MEFP 2014 utiliza la contabilidad por partida doble para registrar las transacciones que realizan las unidades gubernamentales. En un sistema por partida doble, cada transacción da lugar a dos partidas de igual valor, denominadas tradicionalmente asiento de crédito y asiento de débito, para garantizar la coherencia de los registros. Un débito es un aumento de un activo, una disminución de un pasivo o una disminución del patrimonio neto. Por su parte, un asiento de crédito es una disminución de un activo, un aumento de un pasivo o un aumento del patrimonio neto. De esta forma, las transacciones de ingresos, generan un aumento en los activos (o disminución de los pasivos) que finalmente se traduce en un aumento del patrimonio neto; por lo tanto, se registran como créditos. Por lo contrario, los gastos al denotar una disminución del patrimonio neto se registran como débito. El sistema por partida doble garantiza que la identidad contable básica (valor de los activos igual al valor de los pasivos más el patrimonio), se mantenga.

Luego de la identificación de un flujo, es preciso determinar el momento en que ocurrió para poder compilar los resultados de todos los flujos dentro de un período contable dado. Dado el carácter integrado del sistema EFP implica que los saldos registrados en el balance también son influenciados por el momento de registro de los flujos. Los problemas que se presenta al determinar el momento de registro de las transacciones debido a que entre el inicio y la finalización de una transacción, ocurren muchas fases y pasa mucho tiempo, desde el contrato con el proveedor hasta su pago definitivo.

La base de valoración de un sistema contable se refiere básicamente al momento en que se registra una transacción. Sobre el particular, existen fundamentalmente dos criterios: devengado o caja. En el primero caso se registra la operación en el momento en que se produce la obligación de efectuar un pago, es decir cuando cambia de manos la propiedad económica de bienes, activos y pasivos, cuando se presta el servicio o cuando surgen los derechos asociados en el caso de transferencias distributivas. En general, esta obligación se produce, con el respaldo contractual correspondiente, tras la entrega del bien, la prestación del servicio o el avance de la obra. Esta base contable se denomina "base devengada". En el segundo caso se registrar la operación en el momento en que se efectúa el pago por parte del gobierno. Esta base contable se denomina "base de caja".

La diferencia entre ambos sistemas de contabilidad no se limita solamente a una cuestión de oportunidad de registro pues ambos métodos contables responden a dos conceptos distintos sobre qué es lo que se considera un hecho económico. Así, para la contabilidad sobre base de caja, el hecho económico está dado por el uso de fondos, en tanto que para la contabilidad sobre base devengada, el hecho económico corresponde al uso de recursos. Esta diferencia se hace más nítida si consideramos que la contabilidad sobre base devengada registra hechos económicos que no tienen una expresión monetaria, por lo que la contabilidad sobre base caja no lo consideraría. Este es típicamente el caso del consumo del capital fijo (equivalente a la depreciación en la contabilidad

privada). Así, en lo que se refiere a un bien de capital, como una máquina, la contabilidad sobre base devengada registra gradualmente su consumo a través de su vida útil, en tanto que la contabilidad sobre base de caja registra sólo la adquisición del mismo en el momento en que se produce el pago correspondiente.

• Reglas de valoración

Como regla general el MEFP 2014 plantea que todos los flujos y los saldos de los estados de situación de las entidades públicas deben valorizarse o medirse a precios de mercado. Se define a los precios de mercado como los valores de intercambio corriente, es decir, los valores a los que los bienes, servicios, mano de obra o activos se intercambian o podrían intercambiarse por efectivo (dinero legal o depósitos transferibles).

Asimismo, el MEFP 2014 señala que se los flujos registrados por las operaciones (ingresos y gastos) que realizan las entidades deben valorarse a los precios de mercado vigentes en el momento en que ocurrieron dichos flujos. Por su parte, las posiciones de saldos deben valorarse a los precios de mercado, es decir, como si fueran adquiridas en transacciones de mercado vigentes en la fecha de elaboración o declaración del estado de situación o balance.

Si bien, los precios de mercado se encuentran fácilmente disponibles para los activos y pasivos negociados en mercados activos, para la valoración de mercado de otros activos y pasivos que no se negocian en un mercado, será necesario estimar valores que, en efecto, se aproximen a los precios de mercado. En ciertas circunstancias, también podría ser útil y apropiado desde el punto de vista analítico emplear métodos de valoración alternativos y compararlos con los valores de mercado, tales como el valor amortizado, valor facial, valor libro y costo histórico.

3.2. COMPILACIÓN ACTUAL DE LAS ESTADÍSTICAS FISCALES EN EL PERÚ

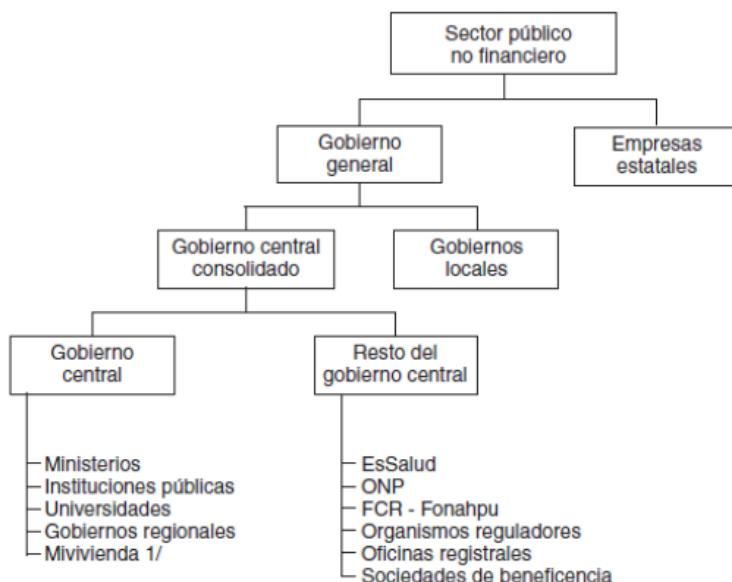
Si bien la compilación de estadísticas de las finanzas públicas en el Perú se acerca a la práctica internacional, aún es incompleta, se limita básicamente a los flujos financieros contenidos en la ejecución presupuestaria (base caja), dejando de lado el análisis de otras categorías fiscales importantes como son el patrimonio neto, el resultado operativo, la adquisición neta de activos no financieros, los pasivos contingentes y otros indicadores macroeconómicos de flujos y saldos necesarios para un análisis integral de la política fiscal y para la gestión pública.

Actualmente la producción de estadísticas fiscales que se publican básicamente sigue el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del año 1986 (MEFP 1986) y es realizada por el Banco Central de Reservas del Perú (BCRP), dicha información es divulgada en su Nota Semanal, y también en su Memoria institucional. Se dispone de series históricas anuales de las operaciones del sector público no financiero y gobierno general (con frecuencia trimestral y anual), operaciones del gobierno central (con frecuencia mensual, trimestral y anual) y estadísticas de deuda pública (con frecuencia trimestral y anual). La Dirección General de Programación Macroeconómica y Descentralización Fiscal (DGPMACDF) del MEF también genera estadísticas fiscales con periodicidad mensual relativas al sector público no financiero. Las estadísticas fiscales producidas por el MEF y el BCRP son bastante similares, ya que ésta última compartió su experiencia y metodología con la ex-DGAES del MEF (actualmente DGPMACDF).

De acuerdo a la Guía Metodológica de la Nota Semanal del BCRP³, la cobertura y sectorización institucional de las estadísticas fiscales actuales es la siguiente:

³ BCRP, web: <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/nota-semanal/guia-metodologica.html>

UNIVERSO Y SECTORIZACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS FISCALES DEL BCRP



FUENTE: Nota Semanal – Banco Central de Reserva del Perú.

La cobertura institucional corresponde al Sector Público no Financiero (SPNF), conformado por la agregación consolidada de las empresas estatales y las instituciones que forman el gobierno general. Las empresas estatales consideran sólo las empresas no financieras por lo que se excluye de esta definición a COFIDE, al Banco de la Nación y al BCRP.

El subsector “Gobierno Central” del BCRP incluye a ministerios, gobiernos regionales, instituciones públicas y universidades nacionales. El subsector “Resto del Gobierno Central” comprende a los organismos de la seguridad social (EsSalud, ONP y FCR), organismos reguladores y sociedades de beneficencia pública. Dentro de los organismos reguladores se incluye a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNAAS), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG), Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), Organismo Superior de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) y la Superintendencia del Mercado de Valores (ex CONASEV).

En el subsector “Gobiernos Locales” del BCRP comprende a las municipalidades provinciales y distritales y mancomunidades. La información de estas entidades públicas es reportada en base caja.

Finalmente, el subsector “Empresas Estatales No Financieras” comprende a FONAFE y a las empresas no financieras bajo su ámbito; asimismo, a PETROPERÚ (excluida del ámbito de FONAFE por ley expresa) y las empresas municipales excluyendo a las cajas municipales. La información de estas entidades públicas es reportada en base caja.

La información de los ingresos del gobierno general es reportada en base caja (a excepción de la devolución de impuestos). Los ingresos del gobierno general incluyen ingresos corrientes y de capital. Los ingresos corrientes comprenden ingresos tributarios y no tributarios, incluyendo donaciones para operaciones corrientes y contribuciones para la seguridad social. Los ingresos de capital corresponden a aquellos provenientes de las ventas de activos de capital y donaciones excluyendo los ingresos por privatización y concesiones, los cuales se consideran en el rubro de financiamiento.

Por su parte, los gastos son reportados en base devengada (bajo la denominación presupuestal) para el gobierno central y en base caja para el resto del gobierno central. Los gastos del gobierno general son clasificados como gastos corrientes y de capital. El gasto corriente comprende sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, transferencias, que incluye el pago de pensiones, así como el pago de intereses de deuda pública.

Los gastos de capital corresponden a la adquisición de activos no financieros de duración mayor a un año, la inversión financiera y las transferencias destinadas a gastos de capital. Comprenden los gastos efectuados en estudios, obras y en la adquisición de bienes de capital por todos los pliegos del gobierno central, con excepción de Defensa e Interior, los cuales están registrados en el rubro de bienes y servicios.

La estadística de deuda pública refleja el saldo pendiente de reembolso en un determinado momento, de los pasivos reales y no contingentes asumidos por el sector público frente a residentes y no residentes, con el compromiso de realizar en el futuro pagos de principal, intereses o ambos. El principio de valoración adoptado es el valor nominal de los instrumentos de deuda, reflejan el valor de la deuda al momento en que ésta se generó y de sus posteriores flujos económicos, como las transacciones (por ejemplo, el reembolso de principal), las variaciones de valoración (incluidas las variaciones del tipo de cambio y otras de valoración que no son fluctuaciones del precio de mercado) y cualquier otra variación. La información de la deuda se recopila, según la moneda de origen en la que se ha obtenido el financiamiento. Si bien los pasivos podrían ser expresados en diversas monedas o en patrones de valor diferentes, esto dificultaría la preparación del estado del saldo bruto de la deuda pública. Por ello, estos pasivos se convierten a una unidad de cuenta, que es el dólar norteamericano, permitiendo que sean coherentes y significativas desde el punto de vista analítico.

Las fuentes de información más importantes para producir las cuentas fiscales del BCRP son la Nota Tributaria de la SUNAT (ingresos tributarios) y el SIAF-MEF (para los gastos devengados presupuestales). Esta información se complementa con otras fuentes como la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público-MEF, Dirección General de Presupuesto Público-MEF, Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), Banco de la Nación, entre otros.

• **Fortalezas de las estadísticas fiscales actuales**

Las coberturas de las estadísticas fiscales sobre los flujos fiscales son amplias y en buena medida adecuadas para la toma de muchas decisiones de política económica. El resultado económico que se reporta es la del sector público no financiero (SPNF), además de reportar ingresos, gastos y resultados del gobierno general; así mismo, el rezago en divulgar la información es adecuada.

Se cuentan con series estadísticas históricas anuales publicadas desde el año 1970. En el portal del BCRP se dispone de series históricas anuales con frecuencia trimestral y anual, de las operaciones del SPNF, gobierno general y gobierno central. Asimismo, se dispone de información mensual de las operaciones del gobierno central, desde el año 1995. Las estadísticas de deuda pública bruta y neta, con frecuencia trimestral y anual, están disponibles en el portal BCRP desde el año 1999.

Se publica con dos a tres semanas de terminado el mes la información mensual del SPNF, aunque esta información (de carácter preliminar, incluyendo estimados) no incluye series históricas ni los desagregados y detalles totales que sólo se presentan en la información trimestral (divulgados con un rezago de 8 semanas). En lo correspondiente a las operaciones del gobierno central (resultado, ingresos y gastos) la información es mensual y el rezago de su publicación es de 4 semanas. Asimismo, se tiene indicadores que miden el resultado económico de las operaciones para determinar las necesidades de financiamiento.

• Debilidades de las estadísticas fiscales actuales

Los reportes actuales de las estadísticas fiscales no permiten realizar una evaluación adecuada de los riesgos fiscales, sostenibilidad fiscal y mayor transparencia fiscal debido a que su elaboración adolece de los siguientes puntos:

- No permite evaluar la posición financiera del gobierno y del sector público
- Se limita básicamente a información de flujos transaccionales
- Definición de gobierno central no acorde al estándar internacional
- Cobertura incompleta
- No reporta todos los pasivos. Solamente se reporta la deuda formalmente contraída y que implica desembolsos financieros
- Definición de ingresos y gastos no acorde a las definiciones de las cuentas nacionales
- Indicadores incompletos que no permiten realizar análisis de riesgos y de sostenibilidad fiscal
- Las estadísticas fiscales no están completamente armonizadas con el resto de estadísticas macroeconómicas y el Sistema de Cuentas Nacionales vigente (versión 2008).

3.3. NECESIDAD Y JUSTIFICACIÓN DE LA MIGRACIÓN

Diferentes misiones de organismos internacionales han hecho referencia a las limitaciones de las estadísticas fiscales antes señaladas y han recomendado la migración de la compilación de estadísticas de las finanzas públicas al estándar internacional vigente.

Bajo este contexto, y en el marco de plan de mejoramiento continuo de las finanzas públicas que viene desarrollando el Ministerio de Economía y Finanzas, se crea⁴ dentro de la Dirección General de Contabilidad Pública, la Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas cuya función principal es la elaboración y difusión de la estadística de las finanzas públicas en forma integral y de conformidad a los estándares internacionales vigentes que permita satisfacer los requerimientos de información de los organismos nacionales e internacionales.

Las recientes crisis económicas y financieras han puesto de relieve la necesidad de contar con datos más detallados y de mejor calidad para monitorear y analizar la evolución económica. En particular, el diseño, el monitoreo y la evaluación de la política fiscal, así como la transparencia fiscal, la gestión pública y la rendición de cuentas, requieren estadísticas de buena calidad. Las estadísticas para ser consideradas de buena calidad deben tener las características siguientes: a) exhaustivas, tanto en términos de instituciones como de flujos y saldos incluidos; b) sólidas, dado que se basan en conceptos y clasificaciones bien definidas; c) útiles, porque permiten calcular los agregados y las partidas de resultado que son pertinentes desde el punto de vista analítico, y de manera puntual con fines de política y de gestión pública; d) coherentes, internamente, a lo largo del tiempo, y con otros conjuntos de datos macroeconómicos; y e) comparables a escala internacional entre países.

Para compilar estadísticas de buena calidad se requiere la utilización de una metodología adecuada y un marco analítico pertinente. El MEFP 2014 proporcionan este tipo de metodología y de marco analítico, sus directrices están armonizado con las actualizaciones de otros manuales estadísticos macroeconómicos y guías, tales como el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008), la sexta edición del Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional (2009), Guía Para Compiladores y Usuarios de Estadísticas de Deuda del Sector Público (2011) y el Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras (2000) del FMI. La armonización mejora la consistencia de las estadísticas macroeconómicas, que a su vez propicia una mejor toma de decisiones por los agentes

⁴ Mediante Decreto Supremo N° 117-2014-EF que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas.

económicos tanto nacionales (del sector público y del sector privado), como del exterior. Asimismo, mejora la evaluación de la evolución económica de un país y proveen un mejor marco para la planeación, formulación y seguimiento de la implementación de las políticas económicas.

De otra parte, el Perú ha manifestado interés en adherirse a las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD Plus) del FMI. La adherencia al NEDD Plus, en lo relativo a la información fiscal, implica el compromiso de elaborar las estadísticas de finanzas públicas de acuerdo a la metodología del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI en su versión actual. Las estadísticas requeridas se refieren a los ingresos, gastos y resultado de las operaciones del Gobierno General; asimismo, se requiere la información sobre la deuda bruta del Gobierno General en valor nominal clasificado según instrumentos de deuda, denominación de la moneda, residencia del acreedor. Adicionalmente se requiere información de la deuda del Gobierno General a valor de mercado y clasificada según vencimiento. La periodicidad de la información requerida es trimestral.

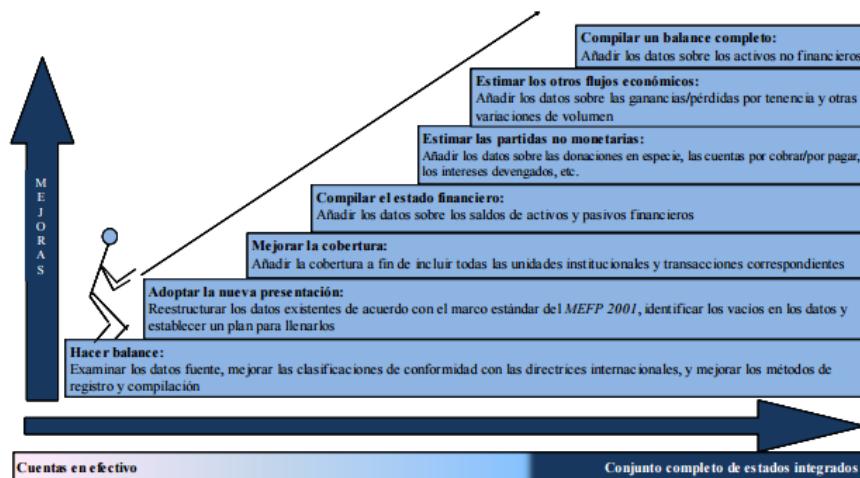
Asimismo, con el objetivo de convertir a nuestro país en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se viene implementando, desde enero del año 2015, el Programa Perú. Este tipo de Programas auspiciados por la OECD están dirigidos a ayudar a un número limitado de países a alcanzar esos estándares y prácticas, y de esa manera servir como ancla para el proceso de reformas en otras áreas de sus políticas públicas. Bajo este marco, se viene realizando una evaluación de las estadísticas oficiales (Statistics Review) con la finalidad de revisar las metodologías vigentes, ejecución de estudios especiales y la adopción de buenas prácticas estadísticas internacionales. Dentro de las recomendaciones, se incluye la migración de las estadísticas de finanzas públicas de acuerdo al estándar internacional vigente.

3.4. PLAN DE MIGRACIÓN

El FMI, en sus diversos documentos y recomendaciones de asistencia técnica que brinda a los países en materia de estadística fiscal, señala que la implementación de un sistema plenamente integrado de estadísticas de finanzas públicas (EFP) conforme al MEFP 2014 requiere tiempo y recursos, cuya magnitud dependerá de las necesidades y circunstancias de cada país. Asimismo, recomiendan que los países adopten la metodología del MEFP 2014 por etapas. Cada etapa implica ampliar la cobertura de las estadísticas de finanzas públicas, tanto en términos de las unidades institucionales como de los flujos y saldos asociados a estas unidades.

La implementación de cada etapa requerirá cada vez más recursos y tiempo. Las ventajas de comenzar a compilar EFP en base caja son la simplicidad, el bajo costo y la puntualidad. La principal desventaja es el alcance limitado. A medida que se adopta el registro en base devengado, se amplía considerablemente la disponibilidad de información, pero aumentan la complejidad y los costos, y se reduce la puntualidad. El diseño de un plan de migración está en función de las circunstancias específicas de cada país, como el punto de partida y la disponibilidad de recursos, el ritmo al que implementarán las diversas etapas.

ETAPAS DE LA MIGRACIÓN AL MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS (*)



(*) Tomado de la Guía de compilación del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas – FMI (2011)

El proceso de migración debe contemplar una revisión de los sistemas contables (y presupuestales) que se usan como fuente de información para adaptarse a la presentación de informes en base devengado y reflejar en su totalidad las clasificaciones revisadas del marco de las EFP

Por lo general la migración en su primera fase consiste en realizar ajustes a las estadísticas disponibles (en base caja mayormente) para superar deficiencias conocidas, por ejemplo, incorporando información sobre atrasos en ingresos o gastos. Luego, se recopila información del balance sobre activos financieros y pasivos, lo que permitiría realizar estimaciones de los otros flujos económicos relacionados con dichos instrumentos financieros. Al final, dada su dificultad, se completa la recopilación incluyendo datos sobre los saldos de activos no financieros en un momento determinado y su valoración a precios corrientes de mercado. Lo anterior, implica adoptar un sistema de contabilidad en base devengado totalmente desarrollado que permita preparar balances completos y totalmente integrados.

Para nuestro caso, la misión del FMI de asistencia técnica sobre Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) y las NEDD Plus solicitada por el MEF⁵, planteó las siguientes recomendaciones para la migración de las EFP al estándar internacional vigente:

- Constituir un grupo de trabajo permanente para coordinar todos los aspectos relacionados a la compilación de EFP. El grupo de trabajo debe incluir a la DGCP, DGETP, DGPMAC, BCRP, SUNAT, y posiblemente cuando sea relevante al INEI, FONAFE, representantes de gobiernos regionales y locales, ONP, ESSALUD, entre otros.
- La migración de las EFP debe comenzar con la compilación de EFP a nivel del gobierno central, y luego extenderse a nivel del gobierno general
- Elaboración de un cuadro institucional detallado del sector gobierno general (o del sector público no financiero) y sus sub sectores. Elaborar una lista completa de todas las unidades institucionales especificando cuales entidades pertenecen al gobierno central, regional o local, y a las empresas públicas. Esta lista debe ser consensuada entre todas las oficinas productoras de estadísticas macroeconómicas.

⁵ Una misión de asistencia técnica sobre las estadísticas de finanzas públicas y las NEDD plus visitó Lima durante el 22 al 26 de abril del año 2013.

- Vinculación de los códigos del MEFP vigente al plan de cuentas gubernamental, mediante un cuadro puente utilizando los asistentes de clasificación desarrollado por el Departamento de Estadísticas del FMI, que permita luego el llenado de la información nacional y generar los reportes del MEFP 2014.
- Las series de EFP resultantes deben ser conciliadas con las estadísticas de cuentas nacionales, balanza de pagos, monetarias y financieras, a fin de asegurar la consistencia de las estadísticas macroeconómicas del país.
- Finalmente, una vez que se alcance consenso de que las nuevas EFP reúnen los requisitos de calidad para su divulgación al público, deberá coordinarse su difusión para no generar confusión en los usuarios, con las estadísticas fiscales preparadas por el BCRP y MEF con metodología anterior, hasta que las nuevas series sustituyan a las ya existentes.

En línea con las recomendaciones antes señaladas y el marco del MEFP 2014, la Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas, órgano de la línea de la Dirección General de Contabilidad Pública-MEF, encargado de la elaboración y difusión de la estadística de las finanzas públicas en forma integral y de conformidad a los estándares internacionales vigentes que permita satisfacer los requerimientos de información de los organismos nacionales e internacionales⁶, elaboró un plan para migrar la compilación de las EFP considerando las siguientes cuatro etapas:

Etapa 1: Generar EFP tomando como fuente de información principal la base de datos actualmente disponible para la elaboración de la Cuenta General de la República, mediante la utilización de los asistentes de clasificación del Departamento de Estadísticas del FMI. Es una etapa básicamente de adecuación (o reclasificación) de la cobertura institucional y la información actual de la Cuenta General de la República (CGR) que elabora la DGCP/MEF a los formatos del MEFP 2014 que puedan generarse con la información disponible.

En esta etapa se requiere preparar una lista de todas las entidades y unidades que constituyen el sector del gobierno general (o sector público) y sus subsectores. Esta lista debe ser consensuada entre los encargados de compilación y análisis de las estadísticas macroeconómicas del país.

De otra parte, deberán identificarse los cambios necesarios en los clasificadores y el plan de cuentas vigente, a fin de asegurar que incluya el nivel de detalle requerido para clasificar las transacciones y los saldos conforme a las clasificaciones del MEFP 2014. Asimismo, deberán identificarse los ajustes que deben realizarse a las estadísticas fiscales actuales de ingresos y gastos que permita armonizar con los conceptos y composición de estas variables del MEFP 2014 , así como, mejorar el momento de registro para acercarse más al concepto del devengado

Etapa 2: Completar la cobertura institucional y transaccional de las EFP y presentar el balance financiero.

La ampliación de la cobertura se focalizará inicialmente en el gobierno central, y después en los gobiernos estatales y locales. Posteriormente, se abordará las estadísticas de las sociedades no financieras y las sociedades financieras públicas. Para compilar las estadísticas del gobierno central, los datos del subsector del gobierno central presupuestario deben complementarse con los datos de los subsectores de las unidades extrapresupuestarias y los fondos de seguridad social.

En esta etapa, se compilará el balance financiero, que incluye todos los activos y pasivos financieros asociados a cada unidad del sector del gobierno general. Lo anterior requiere tener un listado completo de los activos y pasivos financieros, e ir registrándolos con los clasificadores internacionalmente establecidos. Asimismo, ir estimando el valor nominal para todos, y el de mercado (como complemento) para los más importantes que tienen valores de mercado frecuentes.

⁶ En concordancia con el Artículo 87 del Reglamento de Organización y Funciones vigente del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 117-2014-EF.

Etapa 3: Inclusión de partidas no monetarias centrando la atención en las obligaciones derivadas de las Asociaciones Pública Privada (APP), los atrasos (principalmente en los gobiernos sub nacionales), los intereses devengados, entre otros.

Al ampliar la cobertura para incluir estas partidas se expandirá considerablemente la cobertura de los flujos y la utilidad analítica de las estadísticas fiscales y deben generar las alertas sobre erogaciones presupuestales significativas en un futuro próximo.

Etapa 4: Inclusión de todos los flujos y saldos, que permita en tiempo real la valoración de propiedades, la estimación del consumo de capital fijo, la revisión de los pasivos contingentes, la identificación del criterio de residencia para los tenedores o poseedores de títulos financieros que son pasivos del gobierno, y crear o fortalecer un marco normativo integrado de los ámbitos presupuestales, contables, tesorería y endeudamiento.

En esta etapa se deberá incluir la información relativa a los otros flujos económicos (variaciones de precio y de volumen). La misma necesidad de obtener información sobre otros flujos económicos para el balance financiero se aplicará a los activos no financieros una vez que se haya compilado el balance de los activos no financieros. La principal fuente de información sobre los precios de los activos y pasivos financieros serán los mercados en los que se negocian los instrumentos o los informes preparados por las entidades que siguen la evolución de estos mercados.

La compilación de un balance de los activos no financieros es el otro paso de esta etapa, en particular a los activos no producidos. Los recursos naturales reciben el tratamiento de activos no producidos, tales como tierras y terrenos, recursos minerales y energéticos, otros activos que ocurren naturalmente. En términos de la valoración de estos activos, como generalmente se desconocen los precios de mercado de los recursos minerales y energéticos, se recomienda utilizar el valor presente de los ingresos futuros generados por estos recursos.

La información recopilada con este propósito también permite calcular estimaciones mejoradas del consumo de capital fijo, porque estas estimaciones se basan en la información del saldo de activos no financieros a precios de mercado. Previamente se requiere preparar un registro de los activos no financieros que son propiedad de las respectivas unidades del gobierno. Después de compilar un balance inicial de los activos no financieros, deberán valorarse todos los activos a precios de mercado en la medida de lo posible. La valoración de algunos activos no financieros a precios de mercado, especialmente activos de infraestructura y los activos que representan patrimonio nacional, puede ser complicada y puede requerir la asistencia técnica de expertos en este campo. En esta etapa se contempla la reconstrucción de las series históricas, de por lo menos de los últimos 10 años, la cual requiere del concurso y coordinación cercana con otras áreas importantes del MEF, como la DGPP y la DGETP, y del BCRP, FONAFE, ONP, ESSALUD e INEI. Asimismo, se deberá formalizar la constitución de una base única de datos de las EFP bajo la metodología del MEFP 2014 administrada por la DGCP-MEF.

Finalmente, para la etapa de divulgación de las estadísticas de finanzas públicas se requiere el suministro de metadatos, anunciar previamente un calendario de publicaciones, facilitar el acceso a los datos. Asimismo, se requiere la preparación de cuadros de reconciliación que expliquen cualquier inconsistencia o discrepancia entre las nuevas EFP y los datos fiscales actualmente divulgados. De esta forma, se facilitará la comprensión de las nuevas EFP por parte de usuarios externos.

3.5. AVANCES REALIZADOS

En primer lugar, se constituyó un grupo de trabajo con la finalidad de coordinar todos los aspectos relacionados a la compilación de EFP. Participaron en el grupo de trabajo representantes del departamento de estadísticas fiscales del Banco Central Reserva del Perú, del Grupo de Estudios para el Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública, de la Dirección General de Programación Macroeconómica y Descentralización Fiscal – MEF, de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Asimismo, se ha coordinado con representantes

de la SUNAT, PERUPETRO, ONP, entre otros, sobre la información que generan y su relación con las EFP.

Las actividades realizadas por la Dirección de Estadísticas de las Finanzas Públicas – DGCP se centraron en la implementación de las Etapa 1 y 2 del Plan de Migración para la Compilación de EFP, de acuerdo al estándar internacional vigente, de la DGCP, descrito en el punto anterior. Más específicamente, se ha culminado con la propuesta de cobertura y sectorización institucional de las unidades gubernamentales para fines de la elaboración de las EFP. Asimismo, se han establecido las equivalencias entre los clasificadores presupuestarios de ingresos y gastos con los códigos del MEFP 2001 y el GFSM 2014, y se viene culminando las equivalencias entre las cuentas contables y el GFSM 2014.

En lo correspondiente a la elaboración de las series estadísticas de las finanzas públicas, se han elaborado la serie de ingresos, gastos y adquisición de activos no financieros del gobierno general que nos permite obtener los indicadores de resultado operativo bruto y préstamo neto (+)/endeudamiento neto (-) del gobierno general para el período 2009-2018, tanto a nivel consolidado como a nivel de subsectores, bajo la metodología del MEFP 2014 del FMI. Asimismo, se ha elaborado la serie de erogaciones por funciones del gobierno, de acuerdo a la clasificación de las funciones del gobierno publicada por Naciones Unidas en el año 2000.

- **PROPIUESTA DE COBERTURA Y SECTORIZACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

La cobertura y sectorización de las Estadísticas de Finanzas Públicas a ser producidas por la DGCP parte del universo de entidades consideradas en la Cuenta General de la República y la sectorización es consistente con lo establecido en MEFP 2014 del FMI, que a su vez están armonizadas con el Sistema de Cuentas Nacionales 2008.

La sectorización parte por diferenciar entre sector público y sector privado, dicha diferencia radica en quién controla la unidad. El sector público es el conjunto de unidades institucionales que son controladas, directa o indirectamente, por una o más unidades gubernamentales o públicas.

Luego, las entidades públicas, se clasifican como unidad gubernamental o empresa pública, para diferenciar (de acuerdo al SCN 2008) entre productores de mercado y de no mercado. Para determinar si la unidad pública es un productor de mercado se debe determinar si la unidad vende productos o servicios al público en general y si la totalidad o la mayoría de estos productos o servicios los vende a precios económicamente significativos. Los precios económicamente significativos son precios que influyen en forma importante en las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar y los compradores a adquirir; asimismo, cuando cubren la mayoría de los costos del productor (incluido consumo de capital fijo y rendimiento del capital).

El sector gobierno general corresponde al conjunto de unidades gubernamentales, definidos como entidades jurídicas creadas mediante procedimientos políticos y dotadas de poder legislativo, judicial o ejecutivo sobre otras unidades institucionales en un área determinada. Sus principales funciones consisten en la provisión de bienes y servicios a la comunidad y financiar dicha provisión con ingresos tributarios o de otra clase, redistribuir el ingreso y la riqueza mediante transferencias, y dedicarse a la producción no de mercado.

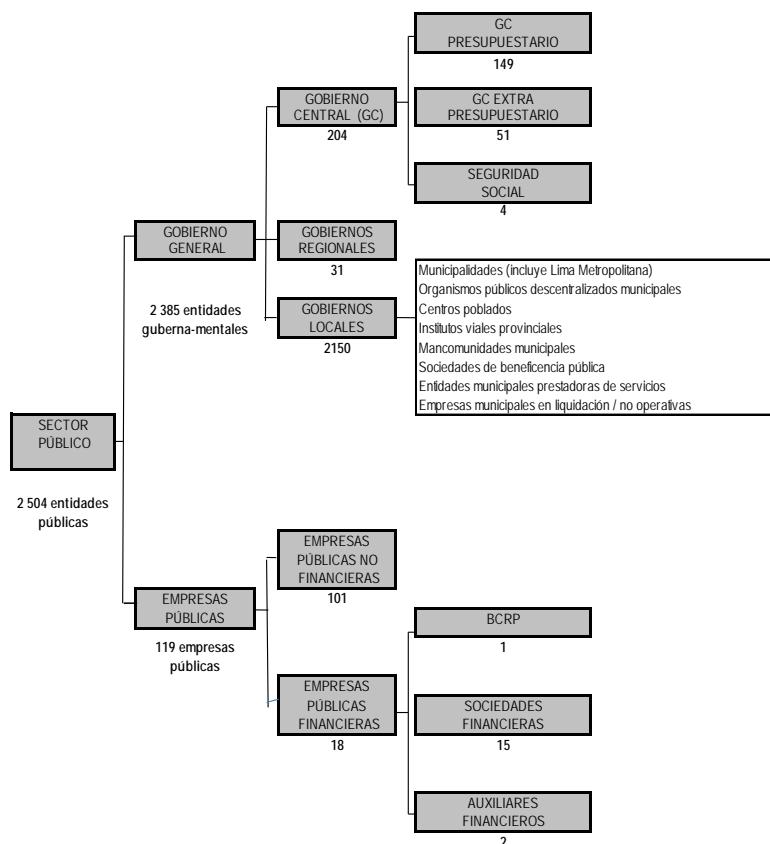
A su vez según el ámbito de su competencia, el gobierno general se divide en gobierno central o nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. Asimismo, dentro del gobierno general se incluye a las entidades públicas que administran el sistema de seguridad social, la misma que se constituye como un subsector independiente dentro del gobierno general, o también puede considerarse como un subsector dentro del gobierno central.

La estructura propuesta es la siguiente:

Gráfico N° 23

UNIVERSO Y SECTORIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO PARA FINES DE EFP – AÑO 2018

Número de entidades



Sub sector gobierno central: está integrada por todas las unidades institucionales gubernamentales que tienen una esfera de competencia nacional. Su autoridad política se extiende a todo el territorio del país. Puede aplicar impuestos sobre todas las unidades institucionales que realizan actividades económicas dentro del país. Se encargan de prestar servicios colectivos, como defensa nacional, relaciones exteriores, seguridad y orden político, y funcionamiento eficiente del sistema socioeconómico del país. Puede descomponerse en “presupuestarias” si están incluidas en ley de presupuesto público anual, o en “extrapresupuestarias” de no ser así. Asimismo, dentro del subsector del gobierno central se incluirá a las entidades de la seguridad social, debido a que gran parte del financiamiento de las obligaciones previsionales son financiados con recursos del Tesoro Público.

Más específicamente, la propuesta considera dentro del gobierno central a las siguientes entidades públicas:

UNIVERSO Y SECTORIZACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL - 2018

	Nº ENTIDADES
1. Gobierno Central Presupuestario	149
Ministerios y Poderes del Estado	30
Universidades Públicas	49
Inst. Públicas Descentralizadas y	67
Organismos Públicos Descentralizados	3
2. Unidades Extra Presupuestarias	51
Entidades captadoras y Perú Petro	7
Fondo extrapresupuestarios	4
Sociedades de Beneficencia Pública	30
Empresas en liquidación y no operativas	10
3. Organismos Seguridad Social	4
Caja de Pensiones Militar Policial	1
Fondo Consolidado de Reservas Previsionales	1
Oficina de Normalización Previsional	1
Seguro Social de Salud	1
Sub sector Gobierno Central	204

Los organismos o fondos extrapresupuestarios son un campo complejo y a la vez de amplia diversidad, que concentra la atención por sus implicancias y repercusiones en la gestión financiera pública y en el análisis de las políticas fiscales. El término extrapresupuestario es amplio y puede comprender a transacciones extrapresupuestarias, a cuentas extrapresupuestarias o a entidades extrapresupuestarias, como organismos o fondos. Los organismos o fondos extrapresupuestarias se clasifican dentro del sector gobierno general en la medida en que están controladas por otra unidad gubernamental y que son productores no de mercado. Si bien la Cuenta General de la República considera la mayoría de los organismos extrapresupuestarios del gobierno central, se ha logrado identificar algunos adicionales:

Fondo de Estabilización Fiscal (FEF): Se encuentra adscrito al MEF y es administrado por un directorio compuesto por el Ministro de Economía y Finanzas (quién lo preside), el Presidente del BCRP y un representante de la PCM. Los ingresos del FEF provienen del otorgamiento de concesiones y venta de activos, intereses generados y de transferencias del saldo presupuestal de libre disponibilidad del Tesoro Público obtenido al final de cada año fiscal de la fuente Recursos Ordinarios.

Fondo de Inclusión Social Energético (FISE): Creado mediante Ley 29852 con la finalidad de brindar acceso a estos recursos a sectores vulnerables de la población. El beneficiario (o usuario) del FISE se refiere a los hogares o personas que reciben una compensación –vale de descuento- para acceder a la compra de balones de gas licuado de petróleo (GLP). Existe un padrón o listado de beneficiarios del FISE quienes se pueden acoger a la compensación para el acceso al GLP, representado por el Vale de Descuento FISE para el pago parcial del balón de GLP y/o el kit de cocina. Los recursos con que se financia el FISE provienen de una cargo tarifario que se aplica a las empresas distribuidoras eléctricas, este cargo es determinado por OSINERGMIN. La ley indica que el administrador temporal del FISE será OSINERGMIN, y luego de un plazo el Ministerio de Energía y Minas –MINEN- asumirá dicha función.

Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo (FONDOEMPLEO), es una persona jurídica de derecho privado, con autonomía administrativa, económica y financiera, creada por el Decreto Legislativo N° 892 y reglamentada por el Decreto Supremo N° 017-2011-TR, que tiene por objeto financiar proyectos de inversión pública, capacitaciones, emprendimientos y otros que se determinen en el marco de las políticas y programas de promoción del empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Los recursos que administra provienen de los aportes de empresas que luego de repartir utilidades entre sus trabajadores tuvieran un remanente con respecto al monto que les corresponde distribuir, hasta un tope de 2200 UIT (unidad impositiva

tributaria) por región. El FONDOEMPLEO es administrado por un Consejo Directivo, compuesto por 6 miembros: dos representantes del MTPE, del cual uno lo preside y tiene voto dirimente, un representante del Ministerio de Agricultura y un representante del Ministerio de Producción, un representante de las empresas generadoras de remanentes aportados al Fondo así como uno de los trabajadores de dichas empresas.

Fondo de Estabilización de Precio de Combustibles Derivados del Petróleo: es un fondo intangible destinado a evitar que la alta volatilidad de los precios del petróleo crudo y sus derivados se traslade a los consumidores del mercado interno, el mismo que está definido en el Decreto de Urgencia No 010- 2004 (reglamentado mediante DS 142-2004-EF). El patrimonio del Fondo estará conformado por los aportes y descuentos que los Productores e Importadores efectúen a los precios de los Productos, dependiendo de si los Precios de paridad de importación de los combustibles se encuentran por encima o por debajo de una banda de precios. El administrador del Fondo es la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas. Si bien el DU 010-2014 declara que los recursos del Fondo no constituyen recursos públicos, si establece transferencia contingentes del Estado al Fondo (al 2010 se han autorizado transferencias de alrededor a los S/. 3 500 millones).

Estos fondos, y otros que logren identificarse (fondos de retiro, fondos de prestaciones de salud) serán incorporados en el universo de entidades para fines de la elaboración de las EFP, en la medida que se cuente con información confiable y oportuna.

Sub sector de los gobiernos regionales: Conformado por todas las unidades institucionales gubernamentales que tienen una esfera de competencia regional. Comprende a los propios gobiernos regionales (25), excluyendo a la Región Municipalidad Metropolitana (pasaría a formar parte de los gobiernos locales para fines de estadísticas de finanzas públicas), a las mancomunidades regionales⁷ y a los 4 Centro de Exportación, Transformación Industrial y Comercial y Servicios (CETICOS), adscritas a determinados gobiernos regionales como consecuencia del proceso de descentralización del país.

Sub sector de los gobiernos locales: Conformado por todas las unidades institucionales gubernamentales que tienen una esfera de competencia local. La propuesta considera dentro del gobierno local a las siguientes entidades públicas:

Cuadro N° 32

UNIVERSO DE LOS GOBIERNOS LOCALES – 2018

	Nº entidades
Municipalidades provinciales (incluye Lima Metrop.)	198
Municipalidades distritales	1,677
Organismos Públicos Descentralizados municipales	26
Centros Poblados	6
Institutos Viales Provinciales	94
Mancomunidades Municipales	48
Sociedades de Beneficencia Pública	72
Empresas municipales en liquidación y no operativas	29
Total entidades de los Gobiernos Locales	2,150

Dentro de las municipalidades provinciales se propone incluir a la Región Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). La MML actualmente se encuentra a cargo de un sólo titular, como toda entidad pública, quien administra dos pliegos presupuestarios y dos unidades ejecutoras (los cuales disponen de sus respectivos RUCs), una en los gobiernos regionales (por los proyectos de la Provincia de Lima), y otra en los gobiernos locales (por el municipio propiamente). Según los registros de gasto devengado del ejercicio 2018 del SIAF, el mayor porcentaje de operaciones se encuentran como gobierno local, y la diferencia como gobierno regional. El MEFP vigente indica que las unidades de gobierno con operaciones entre 2 niveles de gobierno se incluirán en el nivel de gobierno que predomina en sus operaciones y finanzas. Asimismo, se incluyen dentro de los gobiernos locales, a

⁷ Creadas en el marco de la Ley N° 29768 – Ley de Mancomunidad Regional.

las mancomunidades municipales, todos los organismos públicos descentralizados municipales, los Institutos Viales Provinciales (IVPs), los centros poblados, las sociedades de beneficencia pública, y toda entidad municipal prestadora de servicios locales (saneamiento y de otra índole) a precios de no mercado.

- **EQUIVALENCIAS ENTRE LOS CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS DE INGRESOS Y GASTOS CON LOS CÓDIGOS DEL MEFP 2014**

De acuerdo al Plan de Migración propuesto, en la primera etapa se contempla la reclasificación de datos para la elaboración de las estadísticas de los flujos de transacciones del estado de operaciones del gobierno que afectan al patrimonio neto. De acuerdo al MEFP 2014 vigente, las transacciones del estado de operaciones, sin incluir lo relacionado al financiamiento, muestra el siguiente detalle:

Cuadro N° 33

ESTADO DE OPERACIONES DEL GOBIERNO GENERAL

1. INGRESOS
Impuestos
Contribuciones sociales
Donaciones
Otros ingresos
2. GASTOS
Remuneraciones a los empleados
Uso de bienes y servicios
Consumo de capital fijo
Intereses
Subsidios
Donaciones
Prestaciones sociales
Otros gastos
3. RESULTADO OPERATIVO NETO (1)-(2)
4. Adquisición neta de activos no financieros
5. PRÉSTAMO (+)/ ENDEUDAMIENTO NETO (-) (3)-(4)

Más precisamente, se reclasificará la información de ejecución presupuestal de ingresos, gastos y adquisición de activos no financieros, contenidos en los formatos EP-1 de la Cuenta General de la República (CGR), utilizando un cuadro puente o de equivalencias que asocie las cuentas del EP-1 de la CGR a las cuentas del MEFP 2014. Se va utilizar las cuentas básicas o específicas en aquellos grupos de cuentas donde no exista una plena coincidencia con el MEFP 20014, en los otros casos basta con usar las cuentas agrupadas para facilitar el trabajo.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, hay cuentas del MEFP 2014 que no tienen equivalencias con las cuentas del clasificador presupuestario, esto debido a las distintas bases de registro de ambos sistemas, mientras que el MEFP 2014 tiene como base de reconocimiento de las transacciones al devengado, las cuentas presupuestarias siguen la base caja. En las etapas siguientes del Plan de Migración se contempla incorporar la información contable, que es normada y recopilada por la DGCP, para la elaboración de las EFP

EQUIVALENCIAS ENTRE EL CLASIFICADOR MEFP 2014 Y LOS CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS DE INGRESOS Y GASTOS

CLASIFICADOR MEFP 2014	CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO
1 Ingreso	
11 Impuestos	1.1 Impuestos y Contribuciones Obligatorias
12 Contribuciones sociales	1.2 Contribuciones Sociales
13 Donaciones	1.4 Donaciones y Transferencias
14 Otros ingresos	
141 Renta de la propiedad	1.5.1 Rentas de la Propiedad 1.5.3 Aportes por Regulación 1.5.5 Ingresos Diversos
142 Venta de bienes y servicios	1.3 Venta de Bienes y Servicios y Derechos Administrativos
143 Multas, sanciones pecuniarias y depósitos en caución transferidos	1.5.2 Multas y Sanciones no Tributarias
144 Transferencias no clasificadas en otra partida	1.5.4 Transferencias Voluntarias distintas a Donaciones
2 Gasto	
21 Remuneración a los empleados	2.1 Personal y Obligaciones Sociales 2.3.2.8.1 Contrato Administrativo de Servicios
22 Uso de bienes y servicios	2.3 Bienes y Servicios (excepto 2.3.2.8.1) 2.8.3 Comisiones y otros gastos de la deuda
23 Consumo de capital fijo	
24 Intereses	2.8.2 Intereses de la Deuda
25 Subsidios	2.5.1 Subsidios
26 Donaciones	2.4 Donaciones y Transferencias 2.5.2 Transferencias a instituciones sin fines de lucro
27 Prestaciones sociales	2.2.2 Prestaciones y Asistencia Social
28 Otros gastos	
281 Gastos de la propiedad distintos de intereses	
282 Transferencias no clasificadas en otra partida	2.5.3 Subvenciones a Personas Naturales 2.5.4 Pago de Impuestos, Derechos Administrativos y Multas Gubernamentales 2.5.5 Pago de Sentencias Judiciales, Laudos Arbitrales y similares

3.6. SERIES ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS CORRESPONDIENTE AL GOBIERNO GENERAL

Tomando en cuenta la información de la Cuenta General de la República (CGR) y la metodología establecida en el MEFP 2014 del FMI, se ha elaborado la serie de ingresos y gastos del gobierno general que nos permite obtener los indicadores de resultado operativo bruto y préstamo/endeudamiento neto (resultado económico) del gobierno general para el período 2009-2018.

3.6.1 Cobertura de las estadísticas de finanzas públicas del Gobierno General

La cobertura institucional de las estadísticas de finanzas públicas que conforman el gobierno general se han incrementado de 2 150 entidades en el año 2009 a 2 335 entidades en el año 2018, es decir, se ha registrado un aumento de 185 entidades, explicado principalmente por la creación de 72 institutos viales provinciales, 48 mancomunidades municipales, 40 municipalidades y 13 universidades públicas, a lo largo del periodo en mención.

Cuadro N° 35

Cobertura y sectorización de las Estadísticas de Finanzas Públicas del Gobierno General: 2009-2018

(Número de Entidades)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Gobierno Central	164	166	172	172	177	186	189	191	191	190
1.1 Gobierno Central Presupuestario	124	126	132	132	137	146	149	151	151	150
Ministerios y Poderes del Estado	28	29	29	30	30	30	30	30	30	30
Universidades Públicas	36	37	43	43	44	47	48	49	49	49
Inst. Pùblicas Descentralizadas y Organismos Pùblicos Descentralizados	60	60	60	59	63	69	71	72	72	71
1.2 Extra Presupuestario 1/	36									
1.3 Seguridad Social 2/	4									
2.Gobiernos Regionales	29	29	29	29	29	30	30	30	30	31
Gobiernos Regionales	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Entidades de tratamiento empresarial - ETES	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Mancomunidad Regional	-	-	-	-	-	1	1	1	1	2
3.Gobiernos Locales	1,957	1,974	1,988	2,018	2,034	2,063	2,077	2,103	2,113	2,114
Municipalidades	1,835	1,835	1,838	1,839	1,839	1,848	1,856	1,872	1,875	1,875
Centros Poblados	8	8	8	8	8	8	8	7	7	6
Organismos Pùblicos Descentralizados – Municipales	20	19	20	19	19	19	19	19	20	19
Institutos Viales Provinciales	22	40	49	61	70	86	89	93	93	94
Mancomunidades Municipales	-	-	1	19	26	30	33	40	46	48
Sociedades de Beneficencia Pública 3/	72	72	72	72	72	72	72	72	72	72
Total entidades del Gobierno General	2,150	2,169	2,189	2,219	2,240	2,279	2,296	2,324	2,334	2,335

1/ Entidades extrapresupuestarias: Perú Petro, Fondo Mi Vivienda S.A, Superintendencia de Banca y Seguros, Fondo Ley, Sociedades de Beneficencia.

2/ Incluye: Caja de Pensiones Militar, Oficina de Normalización Previsional, FCR y Seguro Social de Salud.

3/ Según D.S 002,004,005-2011-MIMDES

Durante el año 2018, se han creado 3 mancomunidades (2 municipales y 1 regional) y 1 instituto vial provincial, de otra parte, se ha excluido a 1 centro poblado, 1 organismo público descentralizado municipal y 1 institución pública descentralizada del gobierno nacional. De esta forma, el universo de entidades del gobierno general registró un incremento neto de 1 entidad respecto al registrado en el año 2017.

3.6.2 Estado de operaciones del gobierno general

i. Resultado operativo del gobierno general

El resultado operativo neto (bruto) resume la variación del patrimonio neto causado por las transacciones del gobierno y en última instancia constituye un indicador de la sostenibilidad de las políticas del gobierno que influyen en el ingreso y el gasto. Equivale al concepto de ahorro más

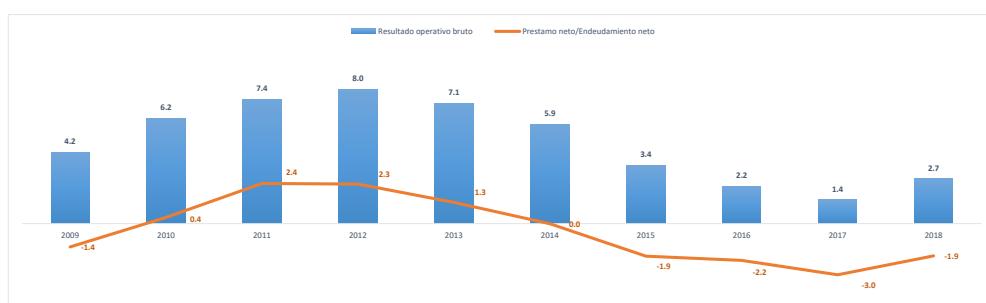
transferencias de capital en las cuentas nacionales. Si el resultado es positivo, las operaciones corrientes del gobierno generaron un superávit de ingresos, lo cual incrementa el patrimonio neto. El gobierno puede utilizar ese superávit para adquirir activos o reducir pasivos. Si el resultado es negativo, las operaciones corrientes del gobierno son deficitarias, lo cual exige asumir pasivos o liquidar activos para financiar el déficit.

Según el MEFP 2014, el proceso de consolidación debe ser simétrico, es decir las transferencias se deducen tanto en los ingresos como en el gasto (resultado cero en la diferencia entre las cifras). Respecto a las transferencias intrasectoriales (transferencias entre el mismo nivel de gobierno), la fuente de información corresponde a las transferencias recibidas y otorgadas entre las entidades que conforman los subsectores del gobierno central, registrada en la Cuenta General de la República. Adicionalmente, se complementó con la información de transferencias del Tesoro Público a las entidades que conforman el gobierno central (gobierno nacional). Asimismo, en el rubro de prestaciones sociales se realizó la consolidación con las transferencias destinadas a la Oficina de Normalización Previsional-ONP, por fuente recursos determinados (recursos: fondos ONP).

Gráfico N° 24

Resultado operativo bruto y Préstamo neto/Endeudamiento neto del Gobierno General: 2009-2018

(En porcentaje del PBI)



Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas – DGCP

En la última década el resultado operativo del gobierno general en su conjunto ha sido positivo de manera ininterrumpida, es decir la actividad gubernamental ha sido superavitaria (ingresos mayores a gastos) de forma sostenida lo que viene generando variaciones positivas en el patrimonio neto gubernamental, por tanto, en la sostenibilidad de la política fiscal.

El resultado operativo alcanzó su mayor valor en el año 2012, donde se situó en un nivel equivalente al 8,0 por ciento del PBI, luego este indicador empieza a descender de manera sostenida hasta el año 2017, donde alcanza un nivel equivalente con el 1,4 por ciento del PBI. En el año 2018, se revierte esta situación y el resultado operativo muestra un incremento aproximado de 1,3 por ciento del PBI, respecto al año anterior. Similar comportamiento muestra el indicador préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-).

ii. Préstamo (+) / Endeudamiento (-) neto del gobierno general

El préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-) se obtiene restando al resultado operativo la adquisición neta de activos no financieros, es un indicador analítico que básicamente señala el grado en que un gobierno está colocando recursos financieros a disposición de los otros sectores de la economía o está utilizando recursos financieros generados por otros sectores.

Resultado operativo bruto y Préstamo neto/Endeudamiento neto del Gobierno General: 2009-2018

(En porcentaje del PBI)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Ingresos	20.9%	21.6%	22.4%	22.9%	22.7%	22.9%	20.5%	18.9%	18.3%	19.8%
2. Gastos	16.7%	15.4%	15.1%	14.9%	15.6%	17.0%	17.1%	16.7%	16.9%	17.1%
3. Resultado Operativo (1 - 2)	4.2%	6.2%	7.4%	8.0%	7.1%	5.9%	3.4%	2.2%	1.4%	2.7%
4. Adquisición neta de Activos no Financieros ^{1/}	5.6%	5.9%	5.0%	5.6%	5.9%	5.9%	5.4%	4.4%	4.4%	4.6%
Préstamo neto(+) / endeudamiento neto(-): (3-4)	-1.4%	0.4%	2.4%	2.3%	1.3%	0.0%	-1.9%	-2.2%	-3.0%	-1.9%

1/ Neta de la venta de activos no financieros

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas - DGCP

Hasta el año 2014 (salvo el año 2009) el resultado operativo fue suficiente para financiar la adquisición de activos no financieros. A partir del año 2015, el resultado operativo ha sido insuficiente para financiar la adquisición de activos no financieros, lo que ha significado recurrir al endeudamiento, es decir, el indicador préstamo neto/endeudamiento neto ha sido negativo, de forma creciente hasta el año 2017, donde alcanzó un nivel equivalente al 3,0 por ciento del PBI. En el año 2018, se revierte esta tendencia no deseada y el indicador préstamo/endeudamiento neto alcanzó un nivel que equivale al 1,9 por ciento del PBI, es decir 1,1 punto porcentual menos al registrado el año anterior. Cabe destacar que esta mejora en el resultado fiscal fue acompañado de un incremento en la inversión pública en dicho año 2018.

Resultado operativo bruto y Préstamo neto/Endeudamiento neto del Gobierno General: 2009-2018

(En porcentaje del PBI)

	Millones de S/			Porcentaje del PBI	
	2017	2018	Var. %	2017	2018
Ingresos	128 193	146 325	14.1	18.3	19.8
Impuestos	93 782	107 710	14.9	13.4	14.5
Contribuciones sociales	14 729	15 343	4.2	2.1	2.1
Otros ingresos	19 683	23 272	18.2	2.8	3.1
Gastos	118 418	126 655	7.0	16.9	17.1
Remuneración de empleados	53 548	58 122	8.5	7.7	7.8
Bienes y servicios	32 214	32 934	2.2	4.6	4.4
Intereses	7 876	9 274	17.8	1.1	1.3
Subsidios	96	101	5.4	0.0	0.0
Prestaciones sociales	14 710	16 437	11.7	2.1	2.2
Otros gastos	9 973	9 787	-1.9	1.4	1.3
Resultado Operativo Bruto	9 775	19 670	1.4	2.7	
Gobierno Central	(13 480)	(218)		-1.9	0.0
Gobiernos Regionales	7 376	5 517		1.1	0.7
Gobiernos Locales	15 880	14 372		2.3	1.9
Adquisición neta de activos no financieros	30 923	33 760	9.2	4.4	4.6
Disposición de Activos No Financieros	131	198	50.6	0.0	0.0
Adquisición de Activos No Financieros	31 055	33 957	9.3	4.4	4.6
Préstamo neto(+) /endeudamiento neto(-)	(21 148)	(14 089)	-33.4	-3.0	-1.9

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas - DGCP

El mayor resultado operativo del gobierno general durante el año 2018, es resultado de un incremento de sus ingresos en 14,1 por ciento respecto al registrado en el año 2017, explicado básicamente por una mayor recaudación de impuestos. Cabe resaltar que los gastos se incrementaron en 7,0 por ciento en el período que se comenta, donde resalta el incremento del gasto en remuneraciones de los empleados donde destaca lo correspondiente al personal del magisterio y de la salud, docentes universitarios y poder judicial, entre los más importantes.

Según niveles de gobierno, los gobiernos locales registraron el mayor resultado operativo en el año 2018, producto de los mayores ingresos por transferencias recibidas del gobierno central para financiar sus proyectos de inversión.

Respecto al indicador préstamo neto/endeudamiento neto, que corresponde al resultado operativo deducido de las adquisiciones de los activos no financieros, si bien muestra un resultado deficitario para el periodo 2018, este déficit es menor al registrado en el año 2017. Cabe resaltar el incremento de 9,3 por ciento en la adquisición de activos no financieros en el año 2018 respecto al año anterior, donde resalta lo ejecutado por los gobiernos locales.

iii. Ingresos del gobierno general

Los ingresos del gobierno general, en porcentaje del PBI, muestran un comportamiento estable hasta el año 2014, donde el nivel del total de ingresos fue equivalente al 22,9 por ciento del PBI, luego se observa un descenso continuo hasta el año 2017 donde alcanzaron un nivel similar al 18,3 por ciento del PBI. En el año 2018, se ha revertido este comportamiento, los ingresos se incrementaron y alcanzaron un nivel equivalente al 19,8 por ciento del PBI, es decir 1,5 puntos porcentuales más que el obtenido el año 2017.

Gráfico N° 25



Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas - DGCP

En el año 2018, los ingresos del gobierno general ascendieron a S/ 146 325 millones, lo que significó un incremento de S/ 13 928 millones respecto al año 2017, es decir, se logró un incremento de 14,9 por ciento. Del incremento total de los ingresos observado en el año 2018, el 77 por ciento es explicado por la mayor recaudación de impuestos.

Ingresos del Gobierno General: 2009-2018

(En porcentaje del PBI)

	Millones de S/			Porcentaje del PBI	
	2017	2018	Var. %	2017	2018
Impuestos	93 782	107 710	14.9	13.4	14.5
Impuestos Nacionales	90 706	104 590	15.3	13.0	14.1
Impuesto a la renta	36 755	41 598	13.2	5.3	5.6
Impuestos a las importaciones	1 448	1 455	0.5	0.2	0.2
Impuesto general a las ventas (IGV)	54 643	60 666	11.0	7.8	8.2
Impuesto selectivo al consumo (ISC)	6 315	6 860	8.6	0.9	0.9
Otros ingresos tributarios	8 753	10 594	21.0	1.3	1.4
Devoluciones de impuestos	(17 209)	(16 583)	-3.6	-2.5	-2.2
Impuestos Locales	3 076	3 120	1.4	0.4	0.4
Contribuciones sociales	14 729	15 343	4.2	2.1	2.1
Aportes para prestaciones de salud	10 134	10 905	7.6	1.4	1.5
Aportes previsionales	4 594	4 438	-3.4	0.7	0.6
Otros ingresos	19 683	23 272	18.2	2.8	3.1
Rentas de la propiedad	8 381	10 614	26.6	1.2	1.4
Regalías	4 130	5 710	38.2	0.6	0.8
Intereses	1 939	1 906	-1.7	0.3	0.3
Otras rentas de la propiedad	2 312	2 998	29.7	0.3	0.4
Ventas de bienes y servicios	7 150	7 400	3.5	1.0	1.0
Multas, sanciones..	1 922	1 314	-31.6	0.3	0.2
Resto de ingresos	2 229	3 944	76.9	0.3	0.5
Total ingresos del Gobierno General	128 193	146 325	14.1	18.3	19.8

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas - DGCP

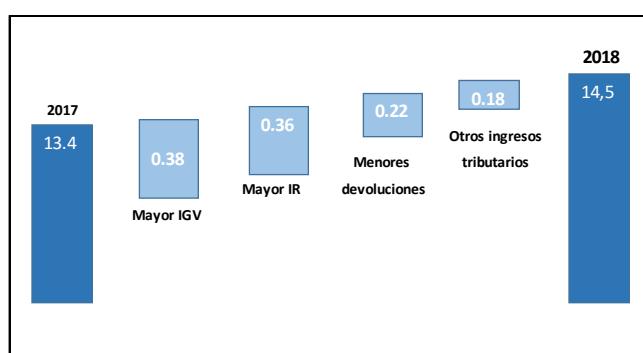
En el mejor desempeño de la recaudación tributaria en el año 2018, destaca el Impuesto General de las Ventas (IGV), con un 8,2 por ciento del PBI; siguiendo el Impuesto a la Renta, con un 5,6 por ciento del PBI; otros ingresos tributarios, con un registro de 1,4 por ciento del PBI; y las menores devoluciones que representaron 2,2 por ciento del PBI.

La mayor recaudación del Impuesto General de las Ventas-IGV (mayor en 0,38 % del PBI) está asociada al mayor dinamismo de la demanda interna y el incremento de las importaciones, principalmente de combustibles, así como por medidas de fortalecimiento de la base tributaria (aumento de las tasas de detacción) y de fiscalización. Por su parte, el incremento en la recaudación del Impuesto a la Renta (0,36 % del PBI), en un contexto favorable para los precios de los minerales y mayor actividad económica, es el resultado de las mayores utilidades obtenidas en el ejercicio 2017, las que resultaron en un incremento en el monto de regularización en los meses de marzo y abril de 2018, y en el aumento en los coeficientes de pagos a cuenta de este impuesto en el transcurso del año.

Gráfico N° 26

Evolución de los Ingresos Tributarios del Gobierno General: 2017-2018

(En porcentaje del PBI)



Asimismo, los ingresos distintos a impuestos en el año 2018 también mostraron un comportamiento positivo, crecieron en 12,2 por ciento respecto al registrado el año anterior. Destaca el crecimiento de los ingresos por regalías, y lo correspondiente a las contribuciones para prestaciones de salud.

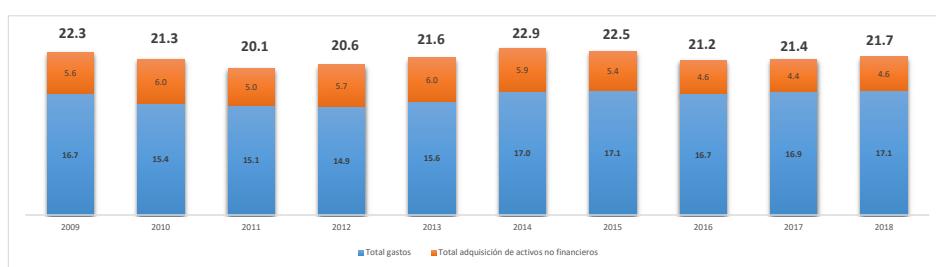
iv. Gastos y erogaciones del gobierno general

Las erogaciones comprende el total de recursos asignados tanto para el gasto como para la adquisición de activos no financieros. El total de erogaciones del gobierno general durante la última década han fluctuado en un nivel de alrededor al 22 por ciento del PBI. Los gastos, en porcentaje del PBI, muestran una leve tendencia ascendente, mientras que las adquisiciones de activos no financieros, por el contrario, muestran una leve tendencia decreciente, aunque en el año 2018 esta tendencia ha sido revertida.

Gráfico N° 27

Erogaciones del Gobierno General: 2009-2018

(En porcentaje del PBI)



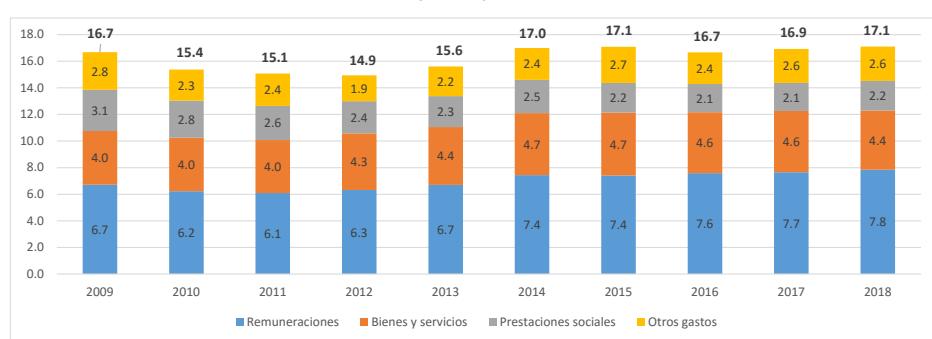
Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas - DGCP

En lo correspondiente a la evolución del gasto del gobierno general, en términos del PBI, durante el periodo 2009-2018, muestra una leve tendencia al alza. Según principales componentes del gasto se observa una marcada tendencia alcista de los gastos destinados a remuneraciones de los empleados gubernamentales. De otra parte, se observa una reducción del gasto destinado a las prestaciones sociales que comprenden tanto las prestaciones de salud como las previsionales (pensiones). Por su lado, los gastos en bienes y servicios prácticamente se mantienen estables, aunque en el año 2018 se registra una contracción equivalente a 0,4 por ciento del PBI.

Gráfico N° 28

Gasto del Gobierno General: 2009-2018

(En porcentaje del PBI)



Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas – DGCP

En el año 2018, los gastos del gobierno general ascendieron a S/ 126 655 millones, lo que significó un incremento de S/ 8 237 millones respecto al año 2017, es decir, se registró un incremento de 7,0 por ciento. Del incremento total de los gastos observados en el año 2018, alrededor del 55 por ciento es explicado por el mayor gasto en remuneraciones, seguido del mayor gasto en prestaciones sociales de la Seguridad Social y del pago en intereses de la deuda pública.

Gastos del Gobierno General: 2009-2018

	Millones de S/			Porcentaje del PBI	
	2017	2018	Var. %	2017	2018
Remuneración de empleados	53,548	58,122	8.5	7.7	7.8
Personal del Magisterio	10,663	11,917	11.8	1.5	1.6
Personal Militar y Policial	7,959	8,298	4.3	1.1	1.1
Personal de la Salud	5,098	5,858	14.9	0.7	0.8
Personal Judicial	1,319	1,472	11.6	0.2	0.2
Docente Universitarios	1,196	1,403	17.3	0.2	0.2
Resto de remuneraciones 1/	27,314	29,173	6.8	3.9	3.9
Bienes y servicios	32,214	32,934	2.2	4.6	4.4
Compra de bienes	9,945	9,486	-4.6	1.4	1.3
Contratación de servicios	22,269	23,448	5.3	3.2	3.2
Intereses	7,876	9,274	17.8	1.1	1.3
Deuda externa	2,846	2,818	-1.0	0.4	0.4
Deuda interna	5,030	6,457	28.4	0.7	0.9
Subsidios	96	101	5.5	0.0	0.0
Prestaciones sociales	14,710	16,437	11.7	2.1	2.2
Prestaciones de la Seguridad Social	13,669	15,371	12.5	2.0	2.1
Prestaciones de asistencia social	1,041	1,065	2.3	0.1	0.1
Otros gastos	9,973	9,787	-1.9	1.4	1.3
Transferencias a instituciones sin fines de lucro	3,929	3,681	-6.3	0.6	0.5
Subvenciones a personas naturales	3,628	3,038	-16.3	0.5	0.4
Pago de sentencias judiciales y laudos arbitrales	1,166	1,144	-1.9	0.2	0.2
Resto de gastos	1,251	1,925	53.9	0.2	0.3
Total gastos del Gobierno General	118 418	126 655	7.0	16.9	17.1

1/ Incluye personal administrativo, gastos en Contrato de Administración de Servicios, entre otros.

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas – DGCP

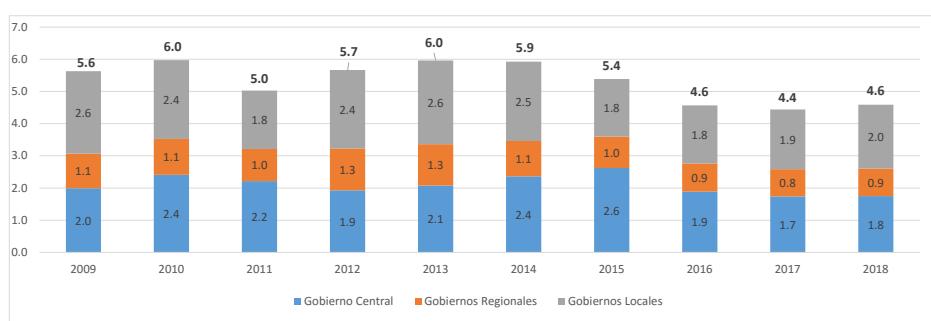
v. Adquisición de Activos No financieros del gobierno general

En los últimos años, los recursos públicos asignados a la adquisición de activos no financieros del gobierno general, en porcentaje del PBI, han mostrado caídas sucesivas, pasaron de 6,0 por ciento del PBI en el año 2013 a 4,4 por ciento del PBI en el año 2017. En el año 2018, se observa una recuperación de la inversión pública respecto al año anterior. La mayor adquisición de activos no financieros ha sido generalizada en todos los niveles de gobierno.

Gráfico N° 29

Adquisición de activos no financieros del Gobierno General: 2009-2018

(En porcentaje del PBI)



Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

Si bien los recursos públicos asignados a proyectos de infraestructura vial siguen siendo los más importantes del total asignado para la adquisición de activos no financieros, vienen ganando importancia en los últimos años lo asignado a proyectos de agua y saneamiento, instalaciones educativas e instalaciones médicas. De otra parte, los proyectos que vienen perdiendo importancia en la asignación de recursos (respecto al total) son los relacionados a infraestructura agrícola y los

destinados a la construcción de plazuelas, parques (y jardines) y monumentos históricos, aunque en el caso de este último en el año 2018 se registró un crecimiento importante.

Cuadro N° 40

Adquisición de activos no financieros del Gobierno General

(Estructura %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Infraestructura vial	31.9	34.8	33.7	32.3	30.5	31.0	26.9	30.4	29.5	30.4
Agua y saneamiento	9.5	9.7	12.0	11.1	9.9	10.1	7.7	9.5	13.1	10.5
Instalaciones educativas 1/	9.0	8.8	9.1	10.1	10.6	10.2	12.9	11.1	12.0	10.8
Instalaciones médicas 1/	4.2	3.7	4.2	4.1	4.5	4.5	4.9	4.9	5.4	5.2
Infraestructura agrícola	5.1	5.3	4.3	4.3	4.1	4.8	4.6	5.0	3.2	4.0
Elaboración de expedientes técnicos	1.6	1.2	1.3	1.8	1.7	1.8	1.6	1.9	2.3	2.2
Equipos informáticos y de comunicaciones	1.9	1.7	1.7	2.1	2.3	2.7	3.2	2.3	1.7	2.0
Elaboración de estudios de preinversión	0.5	0.5	0.6	0.7	1.9	1.7	1.7	2.0	1.6	1.5
Plazuelas, parques-jardines y monumentos históricos	1.2	1.6	1.2	1.3	1.4	1.9	1.1	0.9	0.9	1.3
Otros activos no financieros	35.1	32.7	31.9	32.2	33.1	31.3	35.4	31.9	30.4	32.1
Total	100.0									

1/ Incluye mobiliario y equipos.

En el año 2018, los recursos asignados a la adquisición de activos no financieros, del gobierno general, ascendieron a S/ 33 957 millones, lo que significó un incremento de S/ 2 903 millones respecto al año 2017, es decir, se registró un aumento de 9,3 por ciento. Según niveles de gobierno, corresponde a los gobiernos locales el mayor monto asignado a la adquisición de activos no financieros.

Cuadro N° 41

Adquisición de activos no financieros del Gobierno General

	Millones de S/		Porcentaje del PBI		
	2017	2018	Var. %	2017	2018
Construcción de edificios y estructuras	22,395	24,911	11.2	3.2	3.4
Infraestructura vial	9,158	10,320	12.7	1.3	1.4
Agua y saneamiento	4,062	3,563	-12.3	0.6	0.5
Infraestructura agrícola	999	1,358	36.0	0.1	0.2
Instalaciones educativas	3,558	3,427	-3.7	0.5	0.5
Instalaciones médicas	1,299	1,388	6.8	0.2	0.2
Plazuelas, parques-jardines y monumentos históricos	285	452	58.9	0.0	0.1
Otras estructuras	3,034	4,403	45.1	0.4	0.6
Adquisición de vehículos, maquinarias y otros	2,573	2,213	-14.0	0.4	0.3
Vehículos	586	280	-52.3	0.1	0.0
Equipos informáticos y de comunicaciones	521	663	27.2	0.1	0.1
Mobiliario, equipos y aparatos médicos	367	395	7.5	0.1	0.1
Para instalaciones educativas	166	231	39.6	0.0	0.0
Maquinaria y equipo diversos	934	645	-30.9	0.1	0.1
Inversiones intangibles	1,063	1,066	0.3	0.2	0.1
Formación y capacitación	212	234	10.6	0.0	0.0
Otras inversiones intangibles	851	831	-2.3	0.1	0.1
Elaboración de estudios de preinversión y expedientes técnicos	1,201	1,260	4.9	0.2	0.2
Elaboración de estudios de preinversión	487	511	4.9	0.1	0.1
Elaboración de expedientes técnicos	714	749	4.9	0.1	0.1
Otros activos no financieros	3,823	4,507	17.9	0.5	0.6
Total adquisición de activos no financieros del Gobierno General	31,055	33,957	9.3	4.4	4.6
Gobierno Central	12,172	12,959	6.5	1.7	1.7
Gobiernos Regionales	5,906	6,357	7.6	0.8	0.9
Gobiernos Locales	12,977	14,642	12.8	1.9	2.0

Según tipo de proyectos de inversión pública, la mayor asignación en el año 2018 correspondió a los proyectos de infraestructura vial, agua y saneamiento, infraestructura agrícola, instalaciones educativas e instalaciones médicas.

vi. Conciliación con otras estadísticas fiscales

Conciliación con el resultado fiscal del BCRP

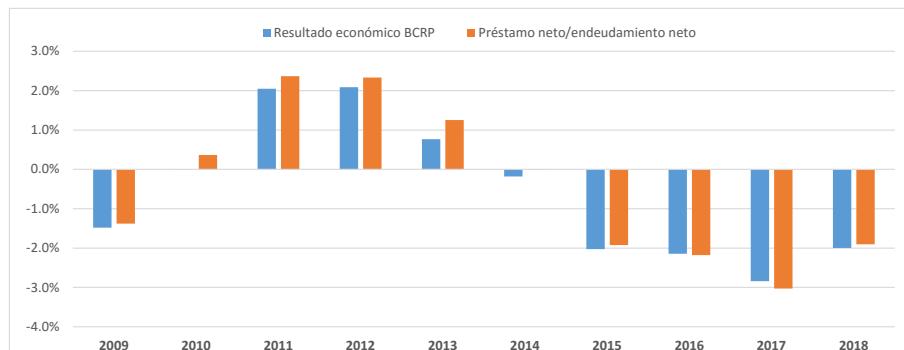
El BCRP elabora y publica estadísticas fiscales tomando como referencia el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI versión 1986, cuyo foco de análisis es determinar las necesidades de financiamiento público, a través del indicador “Resultado económico” que es la diferencia entre los ingresos y los gastos. Dentro de los ingresos se consideran los ingresos tributarios, ingresos no

tributarios y el ingreso de capital. Por el lado de los gastos, se incluyen a los gastos corrientes y los gastos de capital.

Gráfico N° 30

Gobierno General: Préstamo neto/endeudamiento neto y resultado económico-BCRP, 2009-2018

(En porcentaje del PBI)



Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

El indicador “Resultado económico” del gobierno general que hace seguimiento el BCRP es compatible con el indicador préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-) del presente reporte. Como puede apreciarse en el Gráfico N° 09, ambos indicadores, expresados en porcentaje del PBI, siguen el mismo comportamiento en el período 2009-2018.

Sin embargo, ambos indicadores medidos en Soles (\$) nominales o corrientes muestran algunas diferencias poco significativas, que estarían explicadas principalmente por la distinta cobertura institucional y las diferencias en el tratamiento de los gastos⁸.

Conciliación con la ejecución presupuestal de gastos

El gasto del Gobierno General del presente reporte se elabora a partir de la información de ejecución presupuestal del gasto que son reportadas por las entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales para fines de la elaboración de la Cuenta General de la República. Los ajustes metodológicos se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 42

Conciliación de la ejecución presupuestal con el gasto del gobierno general: 2009-2018

(En millones de Soles)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total Ejecución Presupuestal de Gasto^{1/}	80,621	89,120	94,764	104,322	116,806	130,556	137,246	138,579	152,638	159,824
1. Personal y obligaciones sociales	19,920	20,831	22,583	24,969	27,980	32,909	34,075	37,533	40,824	44,065
2. Pensiones y otras prestaciones sociales	10,409	10,732	11,379	11,324	11,494	12,708	11,814	11,986	12,465	12,791
3. Bienes y servicios	14,150	16,606	18,549	22,197	25,042	27,910	31,377	33,160	35,187	35,013
4. Donaciones y transferencias	3,655	3,008	4,520	3,638	4,702	5,716	7,274	6,402	10,809	12,121
5. Otros gastos	4,069	4,058	5,749	4,152	6,024	6,957	8,762	7,849	9,034	8,237
6. Adquisición de activos no financieros	20,048	24,628	23,347	28,630	32,347	33,801	32,582	29,620	30,926	33,713
7. Adquisición de activos financieros	56	382	170	223	425	452	480	526	1,255	486
8. Servicio de la deuda pública	8,313	8,876	8,466	9,190	8,793	10,103	10,882	11,501	12,137	13,398
Gasto presupuestal no financiero (Total - 6 - 7 - 8)	52,203	55,234	62,780	66,279	75,242	86,200	93,302	96,931	108,320	112,226
(+) Ajustes de cobertura ^{2/}	9,614	11,405	13,625	14,141	15,260	16,319	16,474	15,196	16,136	17,881
(-) Ajustes por consolidación ^{3/}	5,851	7,067	10,563	9,537	10,410	10,415	11,403	9,539	13,914	12,736
= Gasto sin intereses	55,967	59,572	65,843	70,883	80,092	92,104	98,373	102,589	110,542	117,371
(+) Intereses	5,004	5,044	5,100	5,157	5,176	5,449	5,937	6,903	7,876	9,284
= Gasto Gobierno General	60,970	64,617	70,943	76,040	85,268	97,553	104,311	109,492	118,418	126,655

1/ Corresponde a la ejecución presupuestal del gasto de los 3 niveles de gobierno (nacional, regionales y locales) bajo la cobertura de la Ley de Presupuesto del Sector Público, informadas por las entidades para fines de la elaboración de la Cuenta General de la República.

2/ Comprende los ajustes (a la cobertura presupuestal) para alcanzar la cobertura institucional del gobierno general bajo la definición del MEFP 2014.

3/ Básicamente incluye los ajustes por eliminación de operaciones reciprocas entre entidades del gobierno general.

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

⁸ Hay un tratamiento diferenciado por parte del BCRP al registro de los gastos. Para las entidades que registran en el SIAF utiliza el gasto devengado y para otras entidades (Essalud, organismos supervisores, entre otros) el gasto en base caja

3.6.3 Erogaciones del gobierno general según Funciones (COFOG)

La clasificación funcional del gasto del sector público tiene como objeto facilitar el seguimiento, exposición y análisis de las tendencias del gasto público respecto a las principales funciones y áreas de acción que desarrollan las entidades del gobierno general, así como también la homogenización y sistematización de la información para fines estadísticos.

Las funciones del gasto público pueden analizarse mediante la «Clasificación de funciones de las Administraciones Públicas» (COFOG, en sus siglas en inglés), desarrollada por la OCDE y publicada por la División de Estadísticas de Naciones Unidas⁹ permite clasificar los gastos de acuerdo a la metodología de cuentas nacionales, conforme a la finalidad que persiguen los fondos.

Esta clasificación funcional adoptada en el MEFP 2014 permite diferenciar entre los servicios individuales y colectivos que presta el Estado, además de proporcionar una amplia variedad de estadísticas relacionadas con el gasto del gobierno susceptible de ser utilizadas en aplicaciones analíticas. La COFOG permite también examinar las tendencias de los gastos públicos en funciones determinadas y hacer comparaciones entre países respecto de la medida en que los gobiernos desempeñan funciones económicas y sociales.

La clasificación COFOG opera sobre la base de tres niveles de agregación. El primer nivel contiene diez divisiones o funciones, que a continuación se detallan:

Cuadro N° 43

Clasificación del gasto por finalidades (COFOG)

Código COFOG	Función
701	Servicios públicos generales
702	Defensa
703	Orden público y seguridad
704	Asuntos económicos
705	Protección del medio ambiente
706	Vivienda y servicios comunitarios
707	Salud
708	Actividades recreativas, cultura y religión
709	Educación
710	Protección social

El segundo nivel considera distintos grupos dentro de cada división o función, los que se definen de acuerdo a las características de la división. Por último, existe un tercer nivel integrado por clases, que se definen de acuerdo a las características del grupo al cual pertenecen. El presente reporte considera la publicación de series sólo hasta el segundo nivel (grupos) de la clasificación funcional.

La fuente de información proviene de las entidades del gobierno general para fines de la elaboración de la Cuenta General de la República 2009-2018. Más precisamente, comprende a la información contenida en el formato EP-3¹⁰ que a su vez corresponde a la ejecución presupuestal del gasto bajo la clasificación funcional aprobada mediante el Decreto Supremo N° 068-2008-EF, modificado por Resolución Directoral N° 002-2011-EF/50.01; y, por Resolución Directoral N° 006-2016-EF/50.01. Esta clasificación funcional comprende a 25 funciones desagregadas en divisiones y grupos.

⁹ “Clasificación de gastos por finalidades” Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División Estadística, Informes estadísticos, Serie M, N° 84, Nueva York, 2000

¹⁰ Texto Ordenado de la Directiva N° 004-2015-EF/51.01 “Presentación de información financiera, presupuestaria y complementaria del cierre contable por las entidades gubernamentales para la elaboración de la Cuenta General de la República”

Para fines del presente reporte se ha construido una tabla de equivalencias que permite relacionar la clasificación funcional nacional (25 funciones) con la COFOG (10 divisiones o funciones), para ello se ha relacionado las definiciones usadas por ambas clasificaciones.

Para la construcción de las series estadísticas se clasifican funcionalmente las erogaciones y no el gasto. La clasificación económica del MEFP 2014 considera como gasto sólo a aquellas transacciones que disminuyen el patrimonio neto, por su parte, la clasificación funcional utiliza el término “erogaciones” para incorporar la adquisición de activos no financieros (Inversión y transferencias de capital). El concepto de erogaciones es más relevante para definir la política del gobierno respecto a la distribución de los recursos fiscales.

i. Erogaciones del gobierno general según principales funciones (COFOG)

El monto total de erogaciones del gobierno general en el año 2018 ascendió a S/ 160 612 millones, según funciones, de dicho monto, el 17,6 por ciento del total fue destinado a la función Educación (S/ 28 300 millones), 16,7 por ciento a Salud (S/ 26 793 millones), 15,5 por ciento a Asuntos económicos (S/ 24 906 millones), 15,5% a Servicios públicos generales, entre los más importantes.

Cuadro N° 44

Evolución de las erogaciones del gobierno general, según funciones (COFOG)

(En millones de Soles)

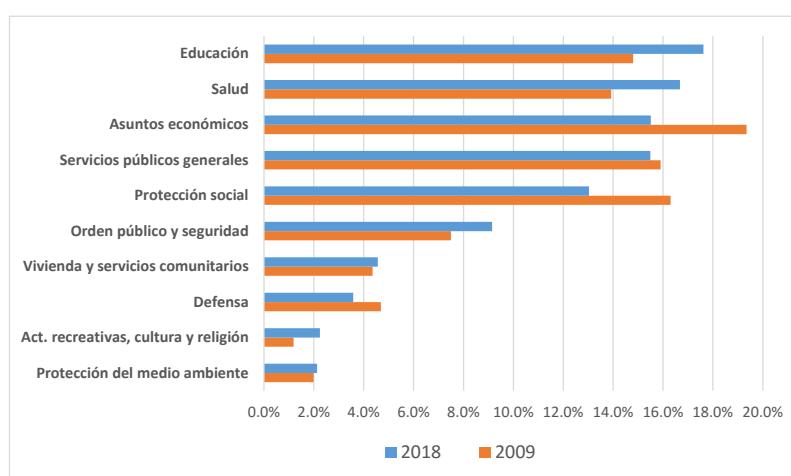
Funciones (COFOG)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var.% prom anual 2018/2009
TOTAL EROGACIONES	81.547	89.721	94.600	104.869	117.841	131.557	137.166	139.498	149.472	160.612	7.8%
701 Servicios públicos generales	12,971	13,802	14,684	16,939	17,840	19,412	19,475	21,502	21,975	24,880	7.5%
702 Defensa	3,820	3,769	3,645	4,745	5,276	6,021	7,579	5,574	5,654	5,747	4.6%
703 Orden público y seguridad	6,115	6,871	7,112	8,512	9,914	12,089	12,681	13,213	14,146	14,692	10.2%
704 Asuntos económicos	15,778	19,981	20,970	20,611	22,002	23,118	22,603	22,104	22,089	24,906	5.2%
705 Protección del medio ambiente	1,622	1,781	1,820	2,186	2,712	2,734	2,713	2,950	3,109	3,424	8.7%
706 Vivienda y servicios comunitarios	3,555	3,370	3,792	4,495	5,005	5,864	4,991	5,200	6,716	7,334	8.4%
707 Salud	11,351	12,067	13,006	15,161	17,665	20,454	22,264	23,553	24,556	26,793	10.0%
708 Act. recreativas, cultura y religión	970	1,383	1,181	1,422	1,947	2,095	1,958	1,440	2,205	3,610	15.7%
709 Educación	12,070	12,573	13,606	14,944	17,153	20,773	23,957	24,900	27,695	28,300	9.9%
710 Protección social	13,294	14,125	14,785	15,854	18,326	18,998	18,946	19,061	21,328	20,928	5.2%

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

Gráfico N° 31

Evolución de las erogaciones del gobierno general, según funciones (COFOG)

(Estructura porcentual)



Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

Se observa que en el periodo 2009 al 2018 el total de erogaciones ha tenido un aumento anual promedio de 7,8 por ciento, lo que significa un crecimiento acumulado de 97 por ciento en dicho período. Las funciones que registraron mayor incremento en los últimos 10 años, en términos de la

variación promedio anual, son Actividades Recreativas, Cultura y Religión (15,7 por ciento), Orden Público y Seguridad (10,2 por ciento), Salud (10,0 por ciento) y Educación (9,9 por ciento). Las funciones que registraron el menor incremento fueron Defensa (4,6 por ciento), Protección social (5,2 por ciento) y Asuntos Económicos (5,2 por ciento). De esta forma, se observa una recomposición de la asignación presupuestaria (2018 vs 2009) a favor de las funciones de Educación, Salud y Orden Público y Seguridad, en desmedro de Asuntos Económicos y Protección Social, entre los cambios más importantes.

En porcentaje del PBI el total de erogaciones del gobierno general pasaron de 22,3 por ciento del PBI en el año 2009 a 21,7 por ciento en el año 2018. Solo las erogaciones de 3 funciones (Educación, Salud y Orden Público y Seguridad) registraron una evolución mayor al PBI. Por el contrario, las funciones que tuvieron una menor performance respecto al PBI fueron Asuntos Económicos, Protección Social, Defensa y Servicios Públicos Generales.

Cuadro N° 45

Evolución de las erogaciones del gobierno general, según funciones (COFOG)

(En % del PBI)

Funciones (COFOG)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL EROGACIONES	22.3%	21.3%	20.1%	20.6%	21.6%	22.9%	22.5%	21.3%	21.4%	21.7%
701 Servicios públicos generales	3.5%	3.3%	3.1%	3.3%	3.3%	3.4%	3.2%	3.3%	3.1%	3.4%
702 Defensa	1.0%	0.9%	0.8%	0.9%	1.0%	1.0%	1.2%	0.8%	0.8%	0.8%
703 Orden público y seguridad	1.7%	1.6%	1.5%	1.7%	1.8%	2.1%	2.1%	2.0%	2.0%	2.0%
704 Asuntos económicos	4.3%	4.8%	4.5%	4.1%	4.0%	4.0%	3.7%	3.4%	3.2%	3.4%
705 Protección del medio ambiente	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%
706 Vivienda y servicios comunitarios	1.0%	0.8%	0.8%	0.9%	0.9%	1.0%	0.8%	0.8%	1.0%	1.0%
707 Salud	3.1%	2.9%	2.8%	3.0%	3.2%	3.6%	3.6%	3.6%	3.5%	3.6%
708 Act. recreativas, cultura y religión	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.3%	0.2%	0.3%	0.5%
709 Educación	3.3%	3.0%	2.9%	2.9%	3.1%	3.6%	3.9%	3.8%	4.0%	3.8%
710 Protección social	3.6%	3.4%	3.1%	3.1%	3.4%	3.3%	3.1%	2.9%	3.1%	2.8%

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

Análisis agregado del gasto funcional

El Banco Central Europeo en su artículo “The Functional Composition of Government Spending in the European Union”¹¹ agrupa las diez categorías de primer nivel de la clasificación COFOG en cinco funciones principales: redistribución, bienes públicos puros, salud y educación, servicios públicos generales y actividades privadas. La agregación de las categorías COFOG se muestra en la siguiente figura:

¹¹ European Central Bank - Monthly Bulletin, April 2009
(<https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.es.html>)

Clasificación agregada del gasto por finalidades (COFOG)

Funciones COFOG		Funciones Agregadas	
710	Protección social	A.	Redistribución
702	Defensa	B.	Bienes públicos puros ¹²
703	Orden público y seguridad	C.	Salud y Educación
707	Salud	D.	Servicios públicos generales
709	Educación	E.	Actividades privadas
701	Servicios públicos generales		
704	Asuntos económicos		
705	Protección del medio ambiente		
706	Vivienda y servicios comunitarios		
708	Actividades recreativas, cultura y religión		

A nivel de nuestro gobierno general, para el período 2009-2018, la función agregada que recibió la mayor asignación presupuestaria lo constituyó Salud y Educación, recibió 31,2 por ciento del total en promedio para el período de análisis y observa una tendencia creciente, en porcentaje del PBI, pasa de 6,4 por ciento en el 2009 a 7,4 por ciento en el año 2018. Lo sigue en importancia Actividades Privadas, que corresponde a las actividades que realiza el gobierno que pueden realizarse también mediante acuerdos con el sector privado, le correspondió el 25,9 por ciento del total en promedio para el período de análisis; sin embargo, observa una tendencia decreciente, en porcentaje del PBI, pasa de 6,0 por ciento en el 2009 a 5,2 por ciento en el año 2018.

Evolución de las funciones agregadas del gobierno general

Funciones agregadas	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio 2018/2009
En porcentaje del PBI											
TOTAL EROGACIONES	22.3%	21.3%	20.1%	20.6%	21.6%	22.9%	22.5%	21.3%	21.4%	21.7%	21.6%
A. Redistribución	3.6%	3.4%	3.1%	3.1%	3.4%	3.3%	3.1%	2.9%	3.1%	2.8%	3.2%
B. Bienes públicos puros	2.7%	2.5%	2.3%	2.6%	2.8%	3.2%	3.3%	2.9%	2.8%	2.8%	2.8%
C. Salud y educación	6.4%	5.9%	5.7%	5.9%	6.4%	7.2%	7.6%	7.4%	7.5%	7.4%	6.7%
D. Servicios públicos generales	3.5%	3.3%	3.1%	3.3%	3.3%	3.4%	3.2%	3.3%	3.1%	3.4%	3.3%
E. Actividades privadas	6.0%	6.3%	5.9%	5.6%	5.8%	5.9%	5.3%	4.8%	4.9%	5.3%	5.6%
Estructura porcentual											
TOTAL EROGACIONES	100.0%										
A. Redistribución	16.3%	15.7%	15.6%	15.1%	15.6%	14.4%	13.8%	13.7%	14.3%	13.0%	14.8%
B. Bienes públicos puros	12.2%	11.9%	11.4%	12.6%	12.9%	13.8%	14.8%	13.5%	13.2%	12.7%	12.9%
C. Salud y educación	28.7%	27.5%	28.1%	28.7%	29.5%	31.3%	33.7%	34.7%	35.0%	34.3%	31.2%
D. Servicios públicos generales	15.9%	15.4%	15.5%	16.2%	15.1%	14.8%	14.2%	15.4%	14.7%	15.5%	15.3%
E. Actividades privadas	26.9%	29.6%	29.3%	27.4%	26.9%	25.7%	23.5%	22.7%	22.8%	24.5%	25.9%

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

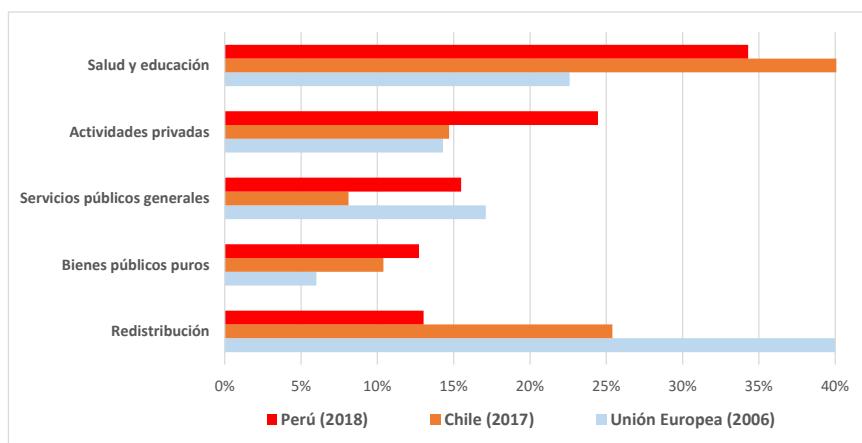
Comparado con las cifras de Chile¹³ y la Unión Europea (estudio del Banco Central Europeo antes referido), resalta nuestra mayor asignación presupuestaria a las funciones de salud y educación, no así en la asignación para fines de redistribución (protección social). Es importante destacar que la asignación de recursos para financiar actividades que podrían realizarse también mediante acuerdos con el sector privado es más alta que la asignación correspondiente que realiza Chile y la UE respecto al gasto total respectivo.

¹² Se refiere a los bienes públicos no rivales y no excluyentes. Bienes disponibles para cualquier individuo y el que por ser usado por unos no implica que otros no lo utilicen.

¹³ “Estadísticas de las Finanzas Públicas 2008-2017” Ministerio de Hacienda - Chile

Composición del gasto del gobierno general, según funciones (COFOG) y países

(Estructura porcentual)



Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

ii. Función de Servicios Públicos Generales (COFOG 701)

Incluye aquellas actividades propias de las administraciones públicas y que tienen carácter comunitario. Además considera servicios básicos para la existencia de un Estado organizado como son: servicios financieros y fiscales en general, servicios centralizados de adquisiciones y suministros, gestión de asuntos exteriores, etc.

Cuadro N° 48

Evolución de las erogaciones en la Función Servicios Públicos Generales (COFOG 701)

(En millones de Soles)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var.%prom anual 2018/2009
Total COFOG 701	12,971	13,802	14,684	16,939	17,840	19,412	19,475	21,502	21,975	24,880	7.5%
Grupos Funcionales (COFOG 701)											
Servicios generales	6,249	6,796	7,449	9,586	10,112	10,862	10,573	11,364	11,013	12,311	7.8%
Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores	1,675	1,882	1,977	1,998	2,324	2,493	2,635	2,932	2,757	2,892	6.3%
Transacciones de deuda pública	5,017	5,092	5,233	5,315	5,307	5,928	6,044	7,023	8,015	9,474	7.3%
Otros	30	33	24	40	96	129	223	183	190	203	23.7%
Tipo de Erogaciones											
Remuneraciones	3,502	3,785	4,045	4,643	5,192	5,628	5,769	6,275	6,340	6,391	6.9%
Bienes y servicios	2,571	2,908	3,688	4,387	4,732	5,703	5,166	5,791	5,469	6,515	10.9%
Intereses	4,980	5,040	5,094	5,148	5,166	5,437	5,930	6,901	7,876	9,274	7.2%
Otros gastos	585	608	518	698	640	760	822	747	831	1,125	7.5%
Adquisición de activos no financieros	1,332	1,461	1,339	2,063	2,110	1,883	1,789	1,788	1,460	1,575	1.9%
Niveles de Gobierno											
Gobierno Central	8,326	8,742	9,087	9,597	10,197	11,977	12,456	14,201	14,648	17,175	8.4%
Gobiernos Regionales	768	740	794	1,227	1,215	993	973	1,085	1,203	1,167	4.8%
Gobiernos Locales	3,877	4,320	4,803	6,115	6,428	6,442	6,046	6,217	6,124	6,538	6.0%

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

Según grupos funcionales, las erogaciones destinadas al financiamiento de Servicios Generales¹⁴ y las Transacciones de Deuda Pública (en lo correspondiente a intereses) representaron el 88 por ciento del total de recursos asignado a la función Servicios Públicos Generales (COFOG 701) en el año 2018. En el período 2009-2018 el mayor aumento correspondió al grupo funcional Servicios Generales, de otra parte, el menor aumento correspondió al grupo Órganos Ejecutivos y Legislativo, Asuntos Financieros y Fiscales, y Asuntos Exteriores.

Según el tipo de erogaciones, el mayor concepto corresponde al gasto en intereses, representó el 37 por ciento del total asignado a la función Servicios Públicos Generales en el año 2018. El componente adquisición de bienes y servicios registró el mayor incremento en el período 2009-2018 con un aumento anual promedio de 10,9 por ciento.

Según niveles de gobierno, le corresponde al gobierno central el mayor incremento del gasto asignado a la función Servicios Públicos Generales en el periodo 2009-2018, en tanto, los gobiernos regionales registraron el menor aumento en el período que se comenta.

iii. Función Defensa (COFOG 702)

Comprende todos los gastos destinados a la defensa civil y militar, los gastos de investigación llevadas a cabo para la defensa y la ayuda militar al exterior. Además se incluyen los gastos de otras instituciones de defensa destinados a fines como: reclutamiento, instrucción, transporte; también se incluyen los gastos en material bélico y equipo militar diverso.

Cuadro N° 49

Evolución de las erogaciones en la Función Defensa (COFOG 702)

(En millones de Soles)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var.% prom anual 2018/2009
Total COFOG 702	3,820	3,769	3,645	4,745	5,276	6,021	7,579	5,574	5,654	5,747	4.6%
Grupos Funcionales (COFOG 702)											
Defensa militar	3,105	3,049	2,561	3,324	4,218	4,436	6,512	4,891	4,899	5,056	5.6%
Defensa civil	109	139	179	275	275	435	365	401	413	351	13.8%
Otros	606	581	905	1,145	783	1,150	703	282	343	340	-6.2%
Tipo de Erogaciones											
Remuneraciones	1,586	1,700	1,877	2,076	2,394	2,756	2,844	3,285	3,409	3,546	9.4%
Bienes y servicios	1,604	1,248	1,226	1,395	1,288	1,277	1,241	989	1,079	1,396	-1.5%
Otros gastos	72	46	32	80	107	63	74	53	58	96	3.3%
Adquisición de activos no financieros	558	775	509	1,194	1,487	1,925	3,421	1,247	1,108	708	2.7%
Niveles de Gobierno											
Gobierno Central	3,715	3,635	3,471	4,496	4,994	5,574	7,193	5,175	5,243	5,418	4.3%
Gobiernos Regionales	47	69	103	119	118	136	143	92	152	104	9.1%
Gobiernos Locales	57	64	71	130	163	311	244	307	259	225	16.4%

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

Según grupos funcionales, las erogaciones destinadas al financiamiento de la Defensa Militar¹⁵ representaron el 88 por ciento del total asignado a la función Defensa (COFOG 702) en el año 2018. En el período 2009-2018 el mayor aumento correspondió al grupo funcional Defensa Civil, con un aumento anual promedio de 13,8 por ciento, seguido de Defensa Militar con 5,6 por ciento.

¹⁴ Comprende servicios que no están vinculados a una función concreta y que generalmente son de cometido de oficinas centrales (ministerios) a los diversos niveles del gobierno. Incluye los servicios de personal, adquisiciones, contabilidad, computación, entre otros

¹⁵ Comprende la administración de asuntos y servicios de la defensa militar y la gestión de las fuerzas defensivas de tierra, mar y aire, gestión de ingeniería, transportes, comunicaciones, información, personal, entre otros. Incluye las oficinas de los agregados militares destacados en el extranjero

Según el tipo de erogaciones, el mayor concepto corresponde al gasto en remuneraciones, representó el 62 por ciento del total asignado a la función Defensa en el año 2018, seguido de bienes y servicios con 24 por ciento. El componente gasto en remuneraciones registró el mayor incremento en el período 2009-2018 con un aumento anual promedio de 9,4 por ciento, por lo contrario, el gasto en la adquisición de bienes y servicios registró una disminución de 1,5 por ciento en el período que se comenta.

Según niveles de gobierno, el 94 por ciento del total asignado a la función Defensa en el año 2018 le correspondió al gobierno central. En términos de incremento del gasto, lo correspondió a los gobiernos locales el mayor aumento en el período 2009-2018 en el gasto destinado a la defensa civil.

iv. Función Orden Público y Seguridad (COFOG 703)

Esta función registra los gastos destinados a la administración e investigación relacionadas con el orden público y la seguridad interna. Incluye policías de tránsito, servicios de protección civil como rescates, vigilancia de playas, evacuación de zonas inundadas, administración de prisiones, defensoría del pueblo, entre los más importantes.

Cuadro N° 50

Evolución de las erogaciones en la Función Orden Público y Seguridad (COFOG 703)

(En millones de Soles)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var.%prom anual 2018/2009
Total COFOG 703	6,115	6,871	7,112	8,512	9,914	12,089	12,681	13,213	14,146	14,692	10.2%
Grupos Funcionales (COFOG 703)											
Servicios de policía	3,079	3,751	4,070	4,887	5,290	6,124	6,926	7,010	7,375	7,553	10.5%
Tribunales de justicia	1,545	1,704	1,806	2,061	2,277	2,592	2,671	3,100	3,303	3,572	9.8%
Otros	1,492	1,415	1,236	1,565	2,347	3,374	3,084	3,103	3,468	3,567	10.2%
Tipo de Erogaciones											
Remuneraciones	4,090	4,567	4,895	5,619	6,410	7,917	8,625	9,623	10,226	10,737	11.3%
Bienes y servicios	1,133	1,376	1,543	1,858	2,150	2,517	2,565	2,504	2,871	2,632	9.8%
Otros gastos	322	300	132	218	147	686	388	338	377	369	1.5%
Adquisición de activos no financieros	570	627	543	817	1,206	970	1,103	747	672	954	5.9%
Niveles de Gobierno											
Gobierno Central	5,756	6,458	6,668	7,862	9,091	11,258	11,910	12,305	13,221	13,693	10.1%
Gobiernos Regionales	30	50	36	65	63	62	44	53	39	38	2.8%
Gobiernos Locales	330	362	408	585	759	768	727	856	885	961	12.6%

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

Según grupos funcionales, las erogaciones destinadas al financiamiento de Servicios de Policía representaron el 51 por ciento del total asignado a la función Orden Público y Seguridad (COFOG 703) en el año 2018. En el período 2009-2018 el mayor aumento correspondió al grupo funcional Servicios de Policía, con un aumento anual promedio de 10,5 por ciento, seguido de Tribunales de Justicia¹⁶ con 9,8 por ciento.

Según el tipo de erogaciones, el mayor concepto corresponde al gasto en remuneraciones, representó el 73 por ciento del total asignado a la función Orden Público y Seguridad en el año 2018, seguido de bienes y servicios con 18 por ciento. El componente gasto en remuneraciones registró el mayor incremento en el período 2009-2018 con un aumento anual promedio de 11,3 por ciento, seguido del gasto en la adquisición de bienes y servicios que registró un aumento de 9,8 por ciento en el período que se comenta.

¹⁶ Corresponde a la administración, gestión o apoyo de los tribunales de justicia civil y penal y el sistema judicial, incluyendo a los tribunales administrativos y defensoría del pueblo, entre otros.

Según niveles de gobierno, el 93 por ciento del total asignado a la función Orden Público y Seguridad en el año 2018 fue atendido por el gobierno central. En términos de incremento del gasto, lo correspondió a los gobiernos locales el mayor aumento en el período 2009-2018 en el gasto destinado a la seguridad de ámbito local.

v. Función Asuntos Económicos (COFOG 704)

Esta función registra los gastos destinados a la administración e investigación relacionadas con el orden público y la seguridad interna. Incluye policías de tránsito, servicios de protección civil como rescates, vigilancia de playas, evacuación de zonas inundadas, administración de prisiones, defensoría del pueblo, entre los más importantes.

Según grupos funcionales, las erogaciones destinadas al financiamiento de Transporte representaron el 61 por ciento del total asignado a la función Asuntos Económicos (COFOG 704) en el año 2018. En el período 2009-2018 el mayor aumento correspondió al grupo funcional Transporte¹⁷, con un aumento anual promedio de 6,2 por ciento, por lo contrario, el gasto en el grupo funcional Combustibles y Energía registró una disminución de 4,0 por ciento en el período que se comenta.

Cuadro N° 51

Evolución de las erogaciones en la Función Asuntos Económicos (COFOG 704)

(En millones de Soles)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var.% prom anual 2018/2009
Total COFOG 704	15,778	19,981	20,970	20,611	22,002	23,118	22,603	22,104	22,089	24,906	5.2%
Grupos Funcionales (COFOG 704)											
Transporte	8,825	12,260	12,209	13,209	14,079	14,661	12,874	13,912	13,448	15,126	6.2%
Agricultura, silvicultura, pesca y caza	2,105	2,174	1,913	2,513	2,757	3,029	3,089	3,176	2,687	3,030	4.1%
Combustibles y energía	2,863	3,344	4,805	2,375	2,244	2,066	1,896	1,448	1,258	2,025	-3.8%
Otros	1,985	2,203	2,043	2,514	2,923	3,363	4,744	3,568	4,697	4,725	10.1%
Tipo de Erogaciones											
Remuneraciones	938	1,061	1,158	1,318	1,438	1,603	1,736	1,916	1,918	1,991	8.7%
Bienes y servicios	2,966	4,007	4,587	4,973	4,986	5,237	5,783	5,482	6,246	6,692	9.5%
Otros gastos	1,541	1,578	2,817	467	618	416	1,153	580	285	620	-9.6%
Adquisición de activos no financieros	10,333	13,335	12,407	13,853	14,961	15,862	13,931	14,127	13,641	15,602	4.7%
Niveles de Gobierno											
Gobierno Central	8,839	11,788	14,396	10,977	11,830	13,784	14,931	13,471	13,127	14,291	5.5%
Gobiernos Regionales	2,238	2,819	2,620	3,757	3,751	3,441	3,297	3,340	3,117	3,561	5.3%
Gobiernos Locales	4,701	5,375	3,954	5,876	6,421	5,893	4,375	5,293	5,845	7,054	4.6%

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

Según el tipo de erogaciones, el mayor concepto corresponde a la adquisición de activos no financieros, representó el 63 por ciento del total asignado a la función Asuntos Económicos en el año 2018, seguido de bienes y servicios con 27 por ciento. El componente gasto en bienes y servicios registró el mayor incremento en el período 2009-2018 con un aumento anual promedio de 9,5 por ciento, seguido del gasto en remuneraciones que registró un aumento de 8,7 por ciento en el período que se comenta.

Según niveles de gobierno, el 57 por ciento del total asignado a la función Asuntos Económicos en el año 2018 lo correspondió al gobierno central, el 28 por ciento a los gobiernos locales y el 14 por ciento restante a los gobiernos regionales.

¹⁷ Corresponde a las asignaciones presupuestales destinadas a la administración de asuntos y servicios relacionados con la explotación, la utilización, la construcción y el mantenimiento de los sistemas e instalaciones de transporte. Incluye los gastos destinados a la supervisión y reglamentación de los usuarios del transporte.

vi. Función Protección del Medio Ambiente (COFOG 705)

Comprende todos los gastos destinados a la ordenación de desechos, reducción de la contaminación, protección de la diversidad biológica y del paisaje e investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente.

Según grupos funcionales, las erogaciones destinadas al financiamiento de Ordenación de Desechos representaron el 69 por ciento del total asignado a la función Protección del Medio Ambiente (COFOG 705) en el año 2018. En el período 2009-2018 el mayor aumento correspondió al grupo funcional Ordenación de Desechos¹⁸, con un aumento anual promedio de 10,4 por ciento, seguido del gasto en Protección de la Diversidad Biológica¹⁹ y del Paisaje que registró un incremento de 8,6 por ciento en el período que se comenta.

Según el tipo de erogaciones, el mayor concepto corresponde a la adquisición de bienes y servicios, representó el 46 por ciento del total asignado a la función Asuntos Económicos en el año 2018, seguido del gasto en remuneraciones con 30 por ciento. El componente gasto en bienes y servicios registró el mayor incremento en el período 2009-2018 con un aumento anual promedio de 11,1 por ciento, seguido del gasto en remuneraciones que registró un aumento de 9,1 por ciento en el período que se comenta.

Cuadro N° 52

Evolución de las erogaciones en la Función Protección del Medio Ambiente (COFOG 705)

(En millones de Soles)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var.% prom anual 2018/2009
Total COFOG 705	1,622	1,781	1,820	2,186	2,712	2,734	2,713	2,950	3,109	3,424	8.7%
Grupos Funcionales (COFOG 705)											
Ordenación de desechos	969	1,073	1,159	1,476	1,599	1,740	1,700	1,965	2,063	2,360	10.4%
Protección de la diversidad biológica y del paisaje	233	287	267	452	519	574	602	564	489	491	8.6%
Otros	420	421	394	258	594	420	411	421	557	572	3.5%
Tipo de Erogaciones											
Remuneraciones	470	504	570	627	708	767	828	919	963	1,026	9.1%
Bienes y servicios	613	699	774	926	1,076	1,225	1,309	1,459	1,535	1,574	11.1%
Otros gastos	12	21	10	14	207	83	14	15	30	20	5.6%
Adquisición de activos no financieros	527	558	466	619	722	659	562	557	582	803	4.8%
Niveles de Gobierno											
Gobierno Central	208	231	267	271	590	537	574	613	686	777	15.8%
Gobiernos Regionales	65	93	69	97	116	126	166	136	154	173	11.5%
Gobiernos Locales	1,348	1,457	1,484	1,818	2,006	2,071	1,973	2,201	2,269	2,474	7.0%

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

Según niveles de gobierno, el 72 por ciento del total asignado a la función Protección del Medio Ambiente en el año 2018 lo correspondió a los gobiernos locales, el 23 por ciento al gobierno central y el 5 por ciento restante a los gobiernos regionales.

vii. Función Vivienda y Servicios Comunitarios (COFOG 706)

Esta función registra las asignaciones presupuestales destinadas a la administración, reglamentación y fomento de actividades de servicios relativos a la vivienda, urbanización y desarrollo comunitario, ayuda financiera para la adquisición de vivienda, abastecimiento de agua, alumbrado público y gastos de investigación y desarrollo relacionados con la función.

¹⁸ Incluye la recogida, el tratamiento y la eliminación de los desechos. La recogida de desechos comprende el barrido de calles, plazas, vías, mercados, jardines públicos, parques, etc

¹⁹ Este grupo incluye actividades relacionadas con la protección de la fauna y flora, la protección de determinados hábitats y la protección y rehabilitación de paisajes, entre otros.

Evolución de las erogaciones en la Función Vivienda y Servicios Comunitarios (COFOG 706)

(En millones de Soles)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var.% prom anual 2018/2009
Total COFOG 706											
	3,555	3,370	3,792	4,495	5,005	5,864	4,991	5,200	6,716	7,334	8.4%
Grupos Funcionales (COFOG 706)											
Abastecimiento de agua	2,179	2,566	2,998	3,442	3,534	3,859	3,244	3,473	4,868	4,294	7.8%
Urbanización	774	225	246	362	796	1,265	1,053	828	1,073	1,864	10.3%
Otros	602	580	548	691	675	739	695	899	774	1,175	7.7%
Tipo de Erogaciones											
Remuneraciones	251	247	246	260	283	341	366	394	419	478	7.4%
Bienes y servicios	210	218	216	278	376	501	584	719	892	938	18.1%
Otros gastos	557	35	38	37	150	487	496	177	255	474	-1.8%
Adquisición de activos no financieros	2,537	2,870	3,291	3,920	4,197	4,535	3,545	3,910	5,149	5,444	8.9%
Niveles de Gobierno											
Gobierno Central	1,016	472	483	414	825	1,212	1,330	1,171	1,956	2,725	11.6%
Gobiernos Regionales	487	686	935	828	710	590	398	462	353	461	-0.6%
Gobiernos Locales	2,052	2,212	2,374	3,254	3,471	4,062	3,264	3,567	4,407	4,147	8.1%

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

Según grupos funcionales, las erogaciones destinadas al financiamiento de Abastecimiento de Agua representaron el 59 por ciento del total asignado a la función Vivienda y Servicios Comunitarios (COFOG 706) en el año 2018. En el período 2009-2018 el mayor aumento correspondió al grupo funcional Urbanización, con un aumento anual promedio de 10,3 por ciento, seguido del gasto en el grupo funcional Abastecimiento de Agua que registró un incremento de 7,8 por ciento en el período que se comenta.

Según el tipo de erogaciones, el mayor concepto corresponde a la adquisición de activos no financieros, representó el 74 por ciento del total asignado a la función Vivienda y Servicios Comunitarios en el año 2018. El componente gasto en bienes y servicios registró el mayor incremento en el período 2009-2018 con un aumento anual promedio de 18,1 por ciento, seguido del gasto en la adquisición de activos no financieros que registró un aumento de 8,9 por ciento en el período que se comenta.

Según niveles de gobierno, el 57 por ciento del total asignado a la función Vivienda y Servicios Comunitarios en el año 2018 lo correspondió a los gobiernos locales, el 37 por ciento al gobierno central y el 6 por ciento restante a los gobiernos regionales. Asimismo, en términos del incremento del gasto en el período 2009-2018 lo correspondió al gobierno central el mayor aumento con 11,6 por ciento de aumento promedio anual durante el período que se comenta.

viii. Función Salud (COFOG 707)

Comprende los gastos destinados a la planificación, administración, reglamentación y fiscalización de toda actividad relacionada con la salud física y mental de la población. Incluyen las erogaciones en servicios prestados a particulares y en servicios prestados a colectivos. Incluyen los gastos a la adquisición de productos farmacéuticos, aparatos y equipos terapéuticos, servicios hospitalarios, servicios de salud públicas, servicios para pacientes externos, entre otros.

Evolución de las erogaciones en la Función Salud (COFOG 707)

(En millones de Soles)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var.% prom anual 2018/2009
Total COFOG 707	11,351	12,067	13,006	15,161	17,665	20,454	22,264	23,553	24,556	26,793	10.0%
Grupos Funcionales (COFOG 707)											
Servicios de salud pública	6,293	6,436	6,424	7,815	8,701	9,812	10,606	11,588	11,884	12,312	7.7%
Servicios hospitalarios	2,218	2,414	2,758	2,906	3,157	3,735	4,600	4,620	4,823	5,826	11.3%
Servicios para pacientes externos	2,040	2,448	2,890	2,997	3,845	4,421	4,648	4,764	5,133	5,543	11.7%
Otros	801	769	934	1,443	1,962	2,486	2,410	2,581	2,716	3,112	16.3%
Tipo de Erogaciones											
Remuneraciones	5,157	5,560	6,195	7,372	8,692	10,606	10,928	11,848	12,536	13,960	11.7%
Bienes y servicios	3,514	3,874	3,989	4,817	5,282	6,284	7,497	8,303	8,406	8,507	10.3%
Otros gastos	1,107	1,104	1,321	1,188	1,399	1,377	1,546	1,273	1,518	2,098	7.4%
Adquisición de activos no financieros	1,572	1,528	1,500	1,783	2,291	2,186	2,293	2,129	2,097	2,228	3.9%
Niveles de Gobierno											
Gobierno Central 1/	8,125	8,582	9,054	10,214	11,658	13,403	15,110	15,926	16,440	18,104	9.3%
Gobiernos Regionales	2,850	3,005	3,504	4,373	5,382	6,423	6,584	7,013	7,492	8,284	12.6%
Gobiernos Locales	375	480	448	573	625	627	570	613	625	406	0.9%

1/ Incluye a Essalud

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

Según grupos funcionales, las erogaciones destinadas al financiamiento de Servicios de Salud Pública representaron el 46 por ciento del total asignado a la función Salud (COFOG 707) en el año 2018, lo sigue en importancia Servicios Hospitalarios que representaron el 22 por ciento y Servicios para Pacientes Externos con 21 por ciento del total de la función en cuestión. En el período 2009-2018 el mayor aumento correspondió al grupo funcional Servicios para Pacientes Externos, con un aumento anual promedio de 11,7 por ciento, seguido del gasto en el grupo funcional Servicios Hospitalarios que registró un incremento de 11,3 por ciento en el período que se comenta.

Según el tipo de erogaciones, el mayor concepto corresponde al gasto en remuneraciones, representó el 52 por ciento del total asignado a la función Salud en el año 2018, seguido de bienes y servicios con 32 por ciento. El componente gasto en remuneraciones registró el mayor incremento en el período 2009-2018 con un aumento anual promedio de 11,7 por ciento, seguido del gasto en la adquisición de bienes y servicios que registró un aumento de 10,3 por ciento en el período que se comenta.

Según niveles de gobierno, el 68 por ciento del total asignado a la función Salud en el año 2018 lo correspondió al gobierno central, el 31 por ciento a los gobiernos regionales y el 2 por ciento restante a los gobiernos locales. Asimismo, en términos del incremento del gasto en el período 2009-2018 lo correspondió a los gobiernos regionales el mayor aumento con 12,6 por ciento de aumento promedio anual durante el período que se comenta.

ix. Función Actividades Recreativas, Cultura y Religión (COFOG 708)

Comprende los servicios recreativos y deportivos, culturales, de radio y editoriales, etc. y que son financiadas por el Estado. Incluye las erogaciones del gobierno en servicios de esparcimiento, cultura y religión prestados a personas particulares y familias y las erogaciones en servicios colectivos.

Evolución de las erogaciones en la Función Actividades Recreativas, Cultura y Religión (COFOG 708)

(En millones de Soles)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var.% prom anual 2018/2009
Total COFOG 708											
Total COFOG 708	970	1,383	1,181	1,422	1,947	2,095	1,958	1,440	2,205	3,610	15.7%
Grupos Funcionales (COFOG 708)											
Servicios recreativos y deportivos	619	761	676	887	1,262	1,300	768	708	1,358	2,679	17.7%
Servicios culturales	308	572	424	433	539	618	1,035	552	655	746	10.3%
Otros	43	49	81	103	146	178	155	180	192	185	17.7%
Tipo de Erogaciones											
Remuneraciones	119	128	146	185	236	302	295	306	318	355	12.9%
Bienes y servicios	153	164	191	302	330	373	397	406	649	565	15.6%
Otros gastos	33	34	51	110	198	94	531	95	125	478	34.7%
Adquisición de activos no financieros	665	1,056	793	825	1,184	1,326	735	633	1,113	2,211	14.3%
Niveles de Gobierno											
Gobierno Central	267	497	503	416	625	670	1,106	591	1,233	2,128	25.9%
Gobiernos Regionales	72	80	78	105	136	134	47	59	83	152	8.6%
Gobiernos Locales	632	805	600	901	1,187	1,291	805	790	889	1,330	8.6%

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

Según grupos funcionales, las erogaciones destinadas al financiamiento de Servicios Recreacionales y Deportivos representaron el 74 por ciento del total asignado a la función Actividades Recreativas, Cultura y Religión (COFOG 708) en el año 2018, lo sigue en importancia Servicios Culturales que representaron el 21 por ciento de la función en cuestión. En el período 2009-2018 el mayor aumento correspondió al grupo funcional Servicios Recreacionales y Deportivos, con un aumento anual promedio de 17,7 por ciento, por su parte, el gasto en el grupo funcional Servicios Culturales que registró un incremento de 10,3 por ciento en el período que se comenta.

Según el tipo de erogaciones, el mayor concepto corresponde a la adquisición de activos no financieros, representó el 61 por ciento del total asignado a la función Actividades Recreativas, Cultura y Religión en el año 2018, destacando lo destinado (S/ 1 262 millones) a la construcción de infraestructura deportiva y recreativa de los Juegos Panamericanos a realizarse en nuestro país.

Según niveles de gobierno, el 59 por ciento del total asignado a la función Actividades Recreativas, Cultura y Religión en el año 2018 lo correspondió al gobierno central, el 37 por ciento a los gobiernos locales y el 4 por ciento restante a los gobiernos regionales. Asimismo, en términos del incremento del gasto en el período 2009-2018 lo correspondió al gobierno central el mayor aumento con 25,9 por ciento de aumento promedio anual durante el período que se comenta.

x. Función Educación (COFOG 709)

Esta función registra las asignaciones presupuestales destinadas al servicio educativo, desde jardines infantiles hasta la educación superior y los servicios auxiliares de la educación. Incluyen las erogaciones en servicios educativos prestados a alumnos y estudiantes a título individual y las erogaciones en servicios colectivos.

Evolución de las erogaciones en la Función Educación (COFOG 709)

(En millones de Soles)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var.% prom anual 2018/2009
Total COFOG 709	12,070	12,573	13,606	14,944	17,153	20,773	23,957	24,900	27,695	28,300	9.9%
Grupos Funcionales (COFOG 709)											
Enseñanza preescolar y primaria	4,167	4,411	4,600	5,353	6,678	7,137	8,348	8,637	9,827	9,967	10.2%
Enseñanza secundaria	2,797	3,005	2,936	3,567	3,652	4,346	5,696	6,515	7,293	7,528	11.6%
Enseñanza terciaria	1,668	1,654	1,934	2,293	2,650	2,935	3,220	3,290	3,699	4,031	10.3%
Otros	3,438	3,502	4,135	3,731	4,174	6,355	6,694	6,458	6,875	6,775	7.8%
Tipo de Erogaciones											
Remuneraciones	7,821	8,007	8,749	9,418	10,519	11,909	12,922	14,303	16,375	18,070	9.8%
Bienes y servicios	1,288	1,452	1,612	1,652	2,134	2,555	3,220	3,318	3,323	2,864	9.3%
Otros gastos	821	590	671	428	446	2,159	2,696	2,725	3,074	2,745	14.4%
Adquisición de activos no financieros	2,140	2,524	2,573	3,445	4,054	4,150	5,118	4,554	4,922	4,621	8.9%
Niveles de Gobierno											
Gobierno Central	4,643	4,855	5,481	5,545	6,422	9,089	10,837	11,018	11,692	11,027	10.1%
Gobiernos Regionales	6,216	6,417	6,909	8,023	8,823	9,830	11,115	11,992	14,084	15,309	10.5%
Gobiernos Locales	1,212	1,300	1,215	1,376	1,909	1,854	2,005	1,890	1,919	1,964	5.5%

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

Según grupos funcionales, las erogaciones destinadas al financiamiento de Enseñanza Preescolar y Primaria representaron el 35 por ciento del total asignado a la función Educación (COFOG 709) en el año 2018, lo sigue en importancia Enseñanza Secundaria que representaron el 27 por ciento de la función en cuestión. En el período 2009-2018 el mayor aumento correspondió al grupo funcional Enseñanza Secundaria, con un aumento anual promedio de 11,6 por ciento, seguido del gasto en el grupo funcional Enseñanza Terciaria con un incremento de 10,3 por ciento en el período que se comenta.

Según el tipo de erogaciones, el mayor concepto corresponde al gasto en remuneraciones, representó el 64 por ciento del total asignado a la función Educación en el año 2018, seguido de la adquisición de activos no financieros con 16 por ciento. El componente gasto en remuneraciones registró en el período 2009-2018 un aumento anual promedio de 9,8 por ciento, seguido del gasto en la adquisición de bienes y servicios que registró un aumento de 9,3 por ciento en el período que se comenta.

Según niveles de gobierno, el 54 por ciento del total asignado a la función Educación en el año 2018 lo correspondió a los gobiernos regionales, el 39 por ciento al gobierno central y el 7 por ciento restante a los gobiernos locales. Asimismo, en términos del incremento del gasto en el período 2009-2018 lo correspondió a los gobiernos regionales el mayor aumento con 10,5 por ciento de aumento promedio anual durante el período que se comenta, seguido del gobierno central con un incremento de 10,1 por ciento en el período que se comenta.

xii. Función Protección Social (COFOG 710)

Esta función registra las asignaciones presupuestales destinadas a financiar actividades de tipo social como enfermedad e incapacidad laboral, la protección a personas de edad avanzada, protección a la familia e hijos, ayuda a indigentes, vivienda para personas de bajos recursos, etc.

Evolución de las erogaciones en la Función Protección Social (COFOG 710)

(En millones de Soles)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var.% prom anual 2018/2009
Total COFOG 710	13,294	14,125	14,785	15,854	18,326	18,998	18,946	19,061	21,328	20,928	5.2%
Grupos Funcionales (COFOG 710)											
Edad avanzada	10,359	10,754	11,562	11,637	13,580	14,244	14,480	14,952	15,886	16,155	5.1%
Familia e hijos	0	0	0	1,899	2,504	1,570	1,498	1,516	1,582	1,660	
Otros	2,935	3,371	3,223	2,318	2,243	3,184	2,968	2,593	3,860	3,113	0.7%
Tipo de Erogaciones											
Remuneraciones	616	658	817	630	769	858	914	967	1,052	1,137	7.0%
Bienes y servicios	716	860	983	896	1,099	1,099	1,074	1,165	1,827	1,186	5.8%
Prestaciones sociales	10,554	10,971	11,570	11,666	12,003	13,340	12,699	13,106	13,749	14,775	3.8%
Otros gastos	1,065	1,248	1,177	2,350	4,083	3,191	3,897	3,504	4,384	3,540	14.3%
Adquisición de activos no financieros	343	388	239	312	373	509	362	318	316	290	-1.8%
Niveles de Gobierno											
Gobierno Central	10,602	11,348	11,968	12,839	15,150	15,542	15,852	15,830	17,464	17,465	5.7%
Gobiernos Regionales	1,577	1,594	1,663	1,697	1,727	1,976	1,774	1,892	2,259	2,096	3.2%
Gobiernos Locales	1,114	1,183	1,154	1,318	1,450	1,479	1,320	1,340	1,605	1,366	2.3%

Elaboración: Dirección de Estadística de las Finanzas Públicas

Según grupos funcionales, las erogaciones destinadas al financiamiento de Edad Avanzada representaron el 78 por ciento del total asignado a la función Protección Social (COFOG 709) en el año 2018, dicho grupo funcional comprende las prestaciones de protección social destinadas a cubrir los riesgos relacionados con la vejez. En el período 2009-2018 el grupo funcional Edad Avanzada registró un aumento anual promedio de 5,1 por ciento.

Según el tipo de erogaciones, el mayor concepto corresponde al gasto en prestaciones sociales, representó el 71 por ciento del total asignado a la función Protección Social en el año 2018 y registró en el período 2009-2018 un aumento anual promedio de 3,8 por ciento.

Según niveles de gobierno, el 83 por ciento del total asignado a la función Protección Social en el año 2018 lo correspondió al gobierno central, el 10 por ciento a los gobiernos regionales y el 7 por ciento restante a los gobiernos locales. Asimismo, en términos del incremento del gasto en el período 2009-2018 lo correspondió al gobierno central el mayor aumento con 5,7 por ciento de aumento promedio anual durante el período que se comenta, seguido de los gobiernos regionales con un incremento de 3,2 por ciento en el período que se comenta.