

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2006

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 75° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, se presenta el análisis costo-beneficio del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público correspondiente al Año Fiscal 2006, el mismo que está directamente vinculado al Proyecto de Ley de Equilibrio Financiero para el mismo año fiscal.

El Proyecto de Ley de Presupuesto presenta las acciones que el Estado, a través de sus Entidades, pretende desarrollar a fin de cumplir con las funciones que le corresponde, en un contexto de racionalidad, disciplina y equilibrio macrofiscal fijado en la Constitución Política del Perú y en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

En este contexto, el análisis costo-beneficio intenta mostrar, a partir de la importancia que tiene el Presupuesto del Sector Público en el cumplimiento de las funciones del Estado, los objetivos y metas priorizados por las Entidades Públicas, entre diferentes fines o usos alternativos, en relación a los beneficios que se lograrían a favor de la sociedad, en términos de educación, salud, seguridad ciudadana, justicia, entre otras funciones.

En ese sentido, a través del presente análisis se desarrollan los siguientes aspectos:

- I. Un panorama general de los principales elementos que inciden en el Presupuesto Público.
- II. Los efectos de asignar los recursos disponibles a las Entidades Públicas, los cuales representan, ineludiblemente, un costo equivalente no sólo al monto que se espera asignar a un determinado fin, sino a los beneficios que se dejan de obtener al no elegir otros fines o usos alternativos.
- III. La explicación del costo de generar los recursos para financiar el Presupuesto.
- IV. Un breve análisis del efecto redistributivo de los ingresos tributarios que financian el Proyecto de Ley de Presupuesto, donde se muestra a nivel departamental los recursos que se esperan generar y distribuir en el proceso de asignación presupuestal.

I. PRINCIPALES ELEMENTOS QUE INCIDEN EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

El presupuesto es el instrumento de gestión más importante dentro de la política económica, al definir, durante un ejercicio fiscal, las acciones que las Entidades Públicas pretenden desarrollar a fin que el Estado cumpla con sus funciones básicas, tales como, educación, salud, seguridad ciudadana y justicia, en un contexto de racionalidad, disciplina y equilibrio macrofiscal que coadyuve a un crecimiento económico sostenido.

La Constitución Política del Perú establece como algunos de los deberes del Estado promover el bienestar general fundamentado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, garantizar el derecho a la educación y a la salud, entre otros.

En este sentido, dado que las demandas exceden a los recursos escasos, el Estado, a través de sus Entidades, debe priorizar sus acciones en un marco de responsabilidad y transparencia fiscal, las que se reflejan en el presupuesto del Sector Público. Éste

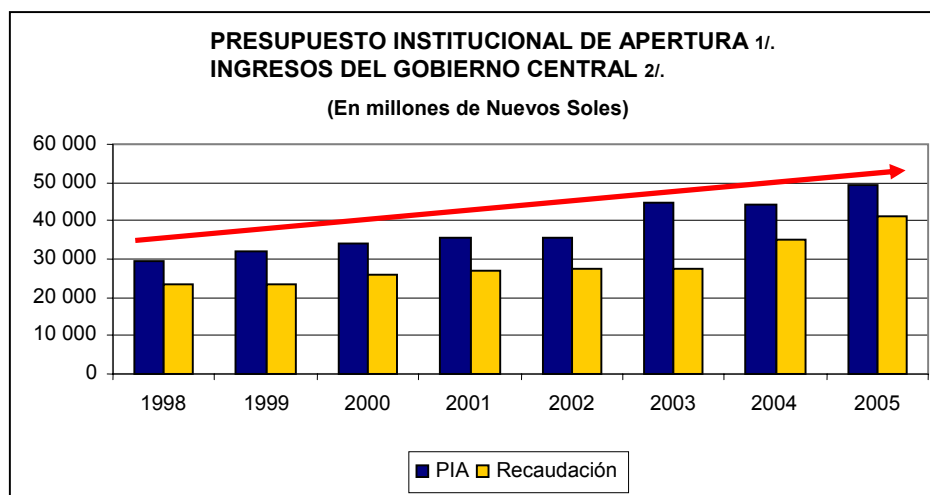
contiene los gastos que como máximo puede contraer el Estado, durante un año fiscal, en función a los créditos presupuestarios aprobados y a los ingresos que financian dichas obligaciones.

El total de ingresos previstos que financia el presupuesto para el año 2006 asciende a S/. 50 692 millones. Estos ingresos provienen, principalmente, de los recursos que se originan en la recaudación tributaria y, en menor medida, del endeudamiento y otras fuentes, las que en conjunto permiten al Estado, a través de las asignaciones de gasto que el Congreso de la República aprueba mediante la Ley de Presupuesto, cumplir con las funciones básicas antes referidas.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA EL PRESUPUESTO SECTOR PÚBLICO 2006
PROYECTO DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO
 En millones de nuevos soles

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	TOTAL	ESTRUCTURA	%
FUENTES	50 692		100,0
RECURSOS ORDINARIOS	34 343		67,7
CANON, SOBRECANON Y REGALÍAS	2 184		4,3
PARTICIPACION EN RENTAS DE ADUANAS	208		0,4
CONTRIBUCIONES A FONDOS	1 485		2,9
FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL	2 138		4,2
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	3 996		7,9
RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	6 195		12,2
INTERNO	3 498		6,9
EXTERNO	2 696		5,3
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	144		0,3

En los últimos años, la tendencia creciente registrada en la recaudación de los ingresos del Estado¹ ha permitido un crecimiento similar en el monto de los recursos públicos que financian el Presupuesto.



1/. Presupuesto Institucional de Apertura. Incluye Recursos Privatización, Concesiones y Gastos Tributarios.

2/. Incluye los ingresos tributarios del gobierno central (Impuesto a la Renta, a la Producción y Consumo, a la Importación y otros ingresos) y las contribuciones sociales (al Seguro Social de Salud – ESSALUD, al Sistema Nacional de Pensiones – ONP, y la Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional). Dato anualizado para el año 2005.

Fuente: DNPP - MEF

¹ Debido básicamente al crecimiento de la economía, cambios en las políticas fiscales y nuevas estrategias administrativas y fiscalizadoras diseñadas por la administración tributaria.

Debe quedar claro que el Estado obtiene sus recursos o genera sus ingresos, prácticamente, en su totalidad, a partir de los impuestos, lo cual lo obliga a ser muy estricto al momento de definir el destino que dará a dichos recursos a fin de mejorar el bienestar de la población. Las decisiones adoptadas por las Entidades Públicas responsables de su ejecución, tienen necesariamente consecuencias o resultados sobre la economía en su conjunto, en términos, no solo del costo equivalente a los recursos efectivamente asignados a la actividad que está siendo financiada sino del valor de los beneficios que se obtendrían si se financiaran otras actividades. Ello, debido básicamente, a que no puede distribuirse más de lo que se recauda.



La necesidad de priorizar acciones, en un contexto de recursos limitados implica necesariamente escoger algunas y posponer otras, siempre en un marco de disciplina y orden fiscal que permita reducir progresivamente el déficit fiscal², el mismo que a pesar de los esfuerzos que se vienen realizando, aún no se ha podido eliminar plenamente siendo éste una variable fundamental para garantizar un crecimiento económico sostenido. Cabe señalar que el costo de gastar más de lo que recibimos como ingreso en un determinado periodo se traduce en pagos futuros por concepto del endeudamiento que hizo posible el mayor gasto.

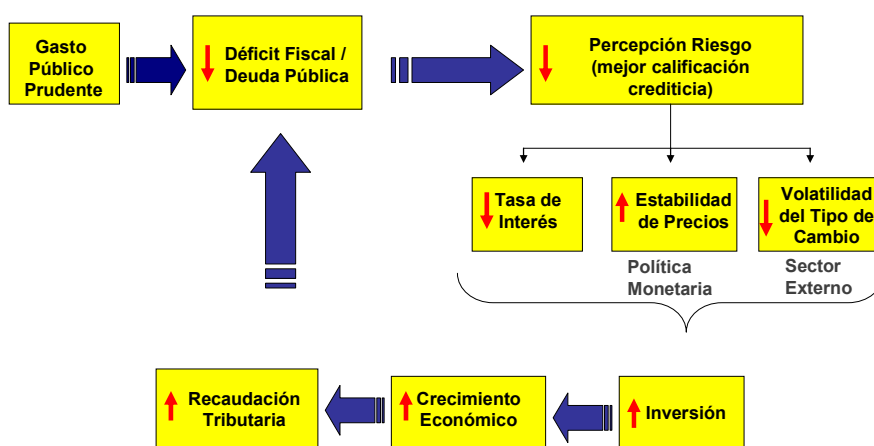
Es por ello, que resulta de interés nacional seguir reduciendo el déficit fiscal a fin de no presionar sobre un mayor endeudamiento y ello se refleja en las reglas numéricas contenidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, la cual dispone, entre otros, que el presupuesto del 2006 debe ser consistente con un déficit fiscal de S/. 2 830 millones, equivalente al 1% del PBI, ratio similar al déficit fiscal programado para el año 2005.

² Definido como el exceso de egresos realizados por el Sector Público frente a los ingresos que logra captar en un determinado periodo.

De lo contrario, incurrir en déficit fiscales podría generar diversas situaciones que incidirían en la inestabilidad de la política monetaria al presionar sobre la balanza de pagos y/o reducir la capacidad de financiamiento externo. Asimismo, podría desplazar el gasto en inversiones nacionales, afectando, entre otros, el nivel del producto.

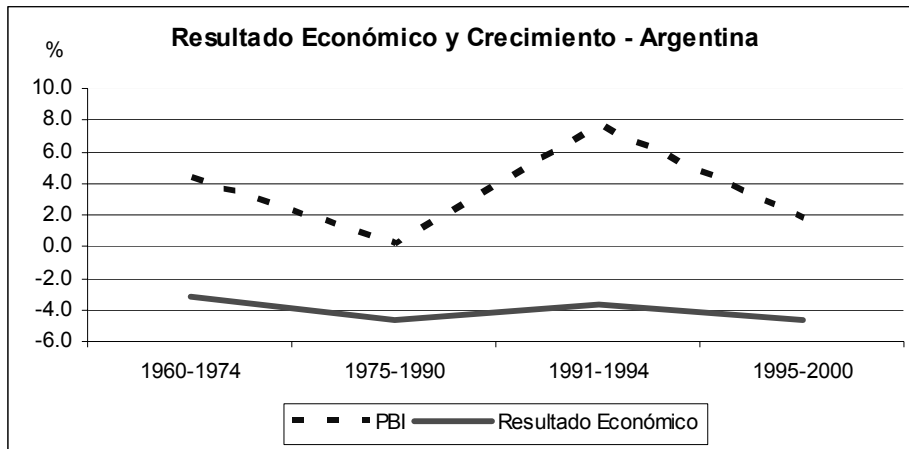
Por tanto, mantener niveles de déficit fiscales, afecta, en el largo plazo, el crecimiento de la economía no sólo porque influye sobre variables internas, tales como, el ahorro, las tasas de interés y el nivel de precios, relacionadas directamente con la estabilidad fiscal y monetaria, sino también, en la imagen de nuestro país en el exterior, la cual se refleja en la calificación riesgo país. Este último indicador es vital en la toma de decisiones de agentes privados y, por tanto, en el nivel de inversión privada. En este contexto, de producirse un estancamiento macroeconómico se afectará sustancialmente niveles como el gasto social, elemento básico en la reducción de la pobreza.

CIRCULO VIRTUOSO DE LA DISCIPLINA FISCAL



En América Latina se ha observado, periódicamente, múltiples situaciones de indisciplina fiscal, siendo la mayor parte de ellas, el resultado de incrementos desproporcionados en los niveles de endeudamiento interno y externo que generaron situaciones de crisis inflacionarias y sociales que hicieron necesaria la adopción de severas políticas de ajuste orientadas, entre otros, al redireccionamiento del gasto público, mejorando la distribución y, por tanto, la eficiencia de los recursos. La evidencia registrada en la mayoría de países latinoamericanos señala una relación negativa entre el déficit fiscal y el crecimiento de largo plazo.

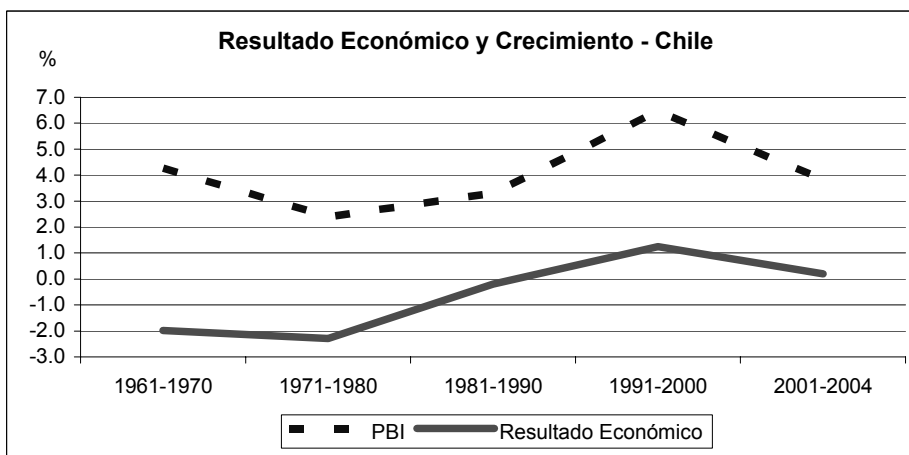
Tal es el caso de Argentina, en donde situaciones de excesiva indisciplina fiscal, entre otras, conllevaron a elevados niveles de endeudamiento interno y externo y a crisis inflacionarias llegando a un máximo de casi 5 000% en 1989. Posteriores esfuerzos, como el Plan de Convertibilidad, que no tuvieron el éxito esperado y los shocks externos de la década de los noventa, desencadenaron, en el 2002, una profunda recesión. El principal problema, en este caso, era la elevada deuda externa íntimamente ligada al déficit fiscal insostenible.



Fuente: BULACIO, Jorge.
 "El déficit fiscal en Argentina y sus consecuencias Macroeconómicas."

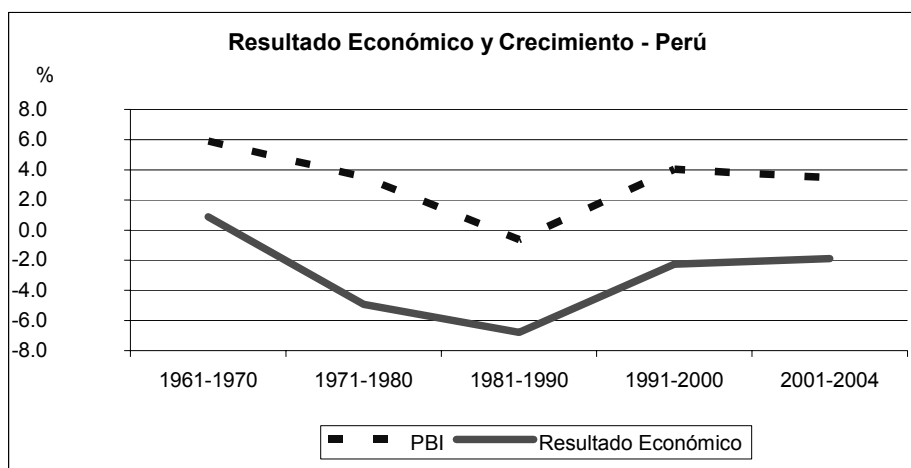
De otro lado, se observa el caso de Chile, donde a mediados del siglo XX se desarrollaron medidas populistas, a través de políticas fiscales expansivas, generando procesos inflacionarios y desequilibrios macroeconómicos. Como consecuencia, en 1975, se produjo una caída del crecimiento económico en más de 13%. Sin embargo, en la década de los noventa, como resultado de la aplicación de medidas restrictivas, mejoró la distribución de los ingresos y se reafirmó la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos a través del manejo responsable de las cuentas fiscales, medidas que, seguidas hasta la fecha, han permitido elevar sustancialmente las inversiones, el empleo y los salarios reales, con el consecuente efecto sostenido sobre el crecimiento económico.

Cabe destacar, la meta fiscal implementada a inicios de la presente década de lograr un superávit estructural de 1% a fin de limitar la posibilidad del crecimiento del gasto público más allá de lo que permitiría un cierto crecimiento promedio de la economía.



Fuente: FMI.

Con respecto al Perú, las décadas del sesenta y setenta se caracterizaron por el fuerte intervencionismo estatal, generando, entre otros, incrementos significativos del gasto fiscal que se reflejaron en niveles elevados de déficit fiscales que tuvieron como fuente de financiamiento el endeudamiento externo. Durante los siguientes años, la política fiscal expansiva fue una constante, la cual junto con otras medidas, desencadenaron, en 1990, una inflación cercana a 7700%. Ante este contexto, se aplicaron medidas de ajuste y estabilidad que comprendieron, entre otras, políticas fiscales contractivas vitales para la reducción de la inflación y la reversión de la tendencia del crecimiento observada durante las últimas décadas. Actualmente, a fin de mantener el orden y la disciplina fiscal, se aplica, estrictamente, las reglas macro fiscales contenidas en Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal las que contemplan la reducción progresiva del déficit fiscal del Sector Público No Financiero a 1,0% del PBI y el límite al crecimiento del gasto no financiero en no más de 3%. Es de señalar, que durante el año 2006 se velará por el cumplimiento de las disposiciones adicionales prescritas en dicha Ley, en lo que concierne a la ejecución del gasto público, para los años de elecciones generales, como es el caso del próximo año.



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual

Las asignaciones de recursos por parte del Estado a las Entidades Públicas, en la búsqueda de la mejora de la calidad y eficiencia del gasto público, representan un costo de oportunidad, entendido como los beneficios potenciales que se dejan de lado, al dirigir los recursos disponibles a las actividades priorizadas en el presupuesto. En ese sentido, a fin de maximizar el beneficio social, el gasto del Estado debe estar orientado a velar, entre otros, por una educación de calidad, por brindar servicios de salud adecuados, por garantizar la seguridad interna y un servicio de justicia eficaz.

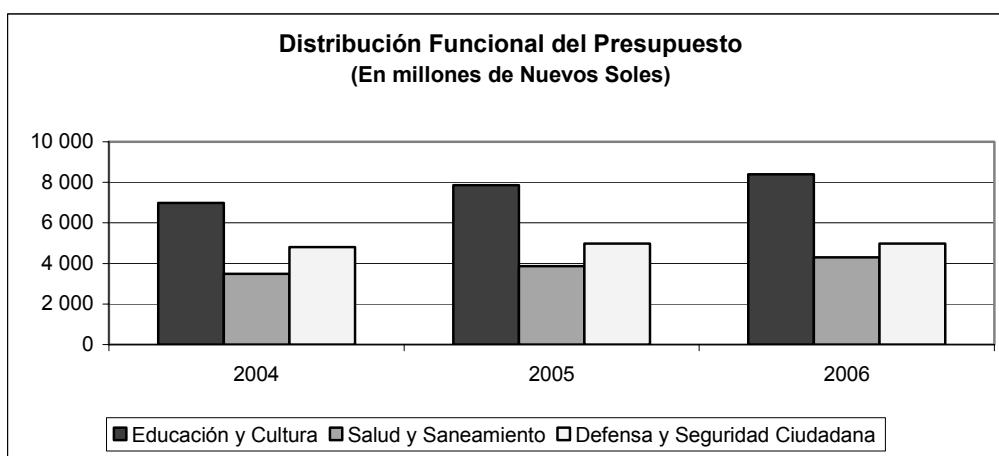
II. ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Determinar el costo de oportunidad del gasto del Estado, esto es, la mejor forma en que el Estado debe asignar los recursos escasos de los que dispone, conlleva necesariamente a evaluar los beneficios que se lograrían en términos de las funciones que el presupuesto financia.

La estructura que presentan los gastos no financieros ni previsionales en el presupuesto del Año Fiscal 2006 es la siguiente:

FUNCIONES	ESTRUCTURA %
GASTOS NO FINANCIEROS NI PREVISIONALES	100,0
Legislativa	0,8
Justicia	3,5
Administración y Planeamiento	11,8
Agraria	3,4
Protección y Previsión Social	9,8
Comunicaciones	0,7
Defensa y Seguridad Nacional	15,7
Educación y Cultura	26,7
Energía y Recursos Minerales	2,0
Industria, Comercio y Servicios	1,3
Pesca	0,3
Relaciones Exteriores	1,3
Salud y Saneamiento	13,6
Trabajo	0,7
Transporte	7,0
Vivienda y Desarrollo Urbano	1,3

Los gastos considerados en el Presupuesto vienen siendo orientados, principalmente, a la atención de necesidades vinculadas a la Educación, Salud y Defensa y Seguridad Nacional, los que representan, en conjunto, para el año 2006 el 56% del total del presupuesto previsto para dicho año.



Fuente: Proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público, Año Fiscal 2006
La base sobre la cual se han calculado estos porcentajes no incluye pensiones ni el pago al servicio de la deuda.

A la educación³ se le ha asignado cerca de un 26% del presupuesto durante los años 2004 y 2005; lo cual ha permitido mejorar la cobertura y la calidad de la enseñanza, reducir la tasa de desaprobación de alumnos y la deserción escolar así como lograr mejoras en términos de infraestructura, equipamiento y capacitación. Entre las políticas adoptadas se encuentra el desarrollo de programas tales como el Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación y el Programa Huascarán.

Para el año 2006 se estima irá a la educación un 27% del presupuesto a fin de asegurar, por un lado, el acceso de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a una atención integral de calidad, tomando en cuenta su diversidad sociocultural, y por otro, a concluir una educación primaria gratuita y de calidad con una formación en valores que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje que los prepare para la vida y el ejercicio de la ciudadanía.

Uno de los logros obtenidos en este sector se debe a la implementación del Programa Huascarán. Según reportes del Ministerio de Educación, a la fecha, se ha beneficiado a cerca de 3 000 escuelas a nivel nacional que albergan más de 2,5 millones de alumnos. En particular, más de la tercera parte de dichas escuelas cuenta con servicio internet y muchas aulas han sido dotadas de equipos de computación (más de 13 000 computadoras adquiridas) servidores e impresoras. Asimismo, se ha capacitado a alrededor de 46 000 docentes.

Como parte de este programa, para el año 2006 se pretende consolidar la atención a las instituciones atendidas parcialmente e incrementar la cobertura a unas 400 escuelas a nivel nacional, dotándolos de equipamiento telemático, capacitación y material pedagógico multimedia, así como, la ampliación de la conectividad para 120 escuelas de zonas rurales y de frontera.

Además, se han propuesto y/o aplicado diversas políticas acordes con el objetivo de mejorar la calidad de la educación, tales como, métodos de seguimiento y evaluación de los docentes, necesidad de liderazgo educativo y conocimientos administrativos por parte de los directores de las escuelas, aplicación de pruebas a fin de evaluar el desarrollo académico de los alumnos⁴, sistemas de incentivos a la demanda y a la oferta, entre otras.

En el caso de la salud⁵, durante los años 2004 y 2005, se ha asignado un 13% del presupuesto, lo cual ha permitido garantizar el acceso a una atención integral con bienes y servicios de calidad. Para el año 2006, se tiene previsto destinar a este sector, un 13,6% del presupuesto a fin de reducir la morbimortalidad materna e infantil, fortalecer la política de ampliación de cobertura de medicamentos, fortalecer el rol de rectoría y conducción sectorial del Ministerio de Salud en el marco de la Descentralización, entre otros.

En el caso del Perú se invierte un promedio de US\$99 per capita en salud, monto superior al nivel de US\$ 60 anuales⁶ considerados como mínimo para tener acceso a dicho

³ Considera, los gastos del Ministerio y de sus respectivas unidades ejecutoras, de las universidades del Estado, de la infraestructura escolar a cargo del INFES, el Presupuesto de INABEC, el de la Biblioteca Nacional, entre otros

⁴ En el Perú se han aplicado cuatro evaluaciones para medir el rendimiento escolar: CRECER 1998, CRECER 1998, Evaluación Nacional 2001 y Evaluación Nacional 2004.

⁵ Considera al Ministerio de Salud y sus respectivas Unidades Ejecutoras, al Instituto Nacional de Salud, Instituto de Desarrollo de Recursos Humanos, Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud y Seguro Integral de Salud.

⁶ Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES).

servicio. Ello ha permitido controlar las Infecciones Respiratorias y las Enfermedades Diarreicas Agudas, que en el Perú eran las principales causas de muerte.

Del mismo modo, destaca en el sector, el Seguro Integral de Salud (SIS). Entre los logros de este programa destaca el incremento de afiliación de las madres de escasos recursos (más de 310 mil) habiéndose reducido la tasa de mortalidad materna. Asimismo, en el año 2004, se atendieron 311 mil partos, 14.1% de los cuales requirieron una intervención quirúrgica (cesárea) y más de 5 millones de niños y jóvenes en edad escolar (de 5 a 17 años) a pesar de no asistir de forma regular a los centros educativos.

Se espera en el 2006 continuar con el fortalecimiento de la capacidad nacional y local para identificar, controlar y prevenir de manera efectiva las enfermedades infecciosas emergentes (VIH/SIDA, fiebre Oropuche, fiebre mayaro, hepatitis C y E, encefalitis equina) y reemergentes (cólera, malaria, dengue, fiebre amarilla, peste hepatitis B y D, tuberculosis y rabia silvestre) en el Perú.

Respecto a la función defensa y seguridad nacional, los recursos asignados en el presupuesto han representado un 18% y 17% durante los años 2004 y 2005, respectivamente, lo cual ha permitido garantizar la seguridad nacional en el ámbito terrestre, aéreo y marítimo, contribuyendo así al desarrollo del país.

La asignación que al respecto se prevé, para el año 2006, asciende a un 15,7% del presupuesto la cual será orientada, entre otros, a la prevención y supresión de las amenazas en el Frente Interno (subversión), Tráfico Ilícito de Drogas, Contrabando y otros; y a participar en Operaciones de Paz a nivel regional y mundial.

Las asignaciones de recursos por parte del Estado a las Entidades Públicas, en la búsqueda de la mejora de la calidad y eficiencia del gasto público, representan un costo de oportunidad, entendido como los beneficios potenciales que se dejan de lado, al dirigir los recursos disponibles a las actividades priorizadas en el presupuesto. En ese sentido, a fin de maximizar el beneficio social, el gasto del Estado debe estar orientado a velar, entre otros, por una educación de calidad, por brindar servicios de salud adecuados, por garantizar la seguridad interna y un servicio de justicia eficaz.

Es de señalar, que a pesar de los esfuerzos realizados en estos y en otros sectores, aún se observa, en la ejecución del gasto, ciertas deficiencias que dificultan el logro de objetivos y metas establecidos en cada uno de ellos, las que se reflejan en las inequidades en cuanto a la asignación del gasto y la calidad en la prestación de los servicios.

En general, las distintas complejidades que presenta el Presupuesto se explican por un lado, por las demandas de gasto de los diferentes pliegos presupuestarios que muchas veces no pueden ser atendidas debido a los escasos recursos; y por el otro, debido a las limitaciones en la capacidad de gasto por la rigidez que presenta el presupuesto, lo cual pone en evidencia la necesidad de complementar los recursos públicos con mayores recursos privados e ir avanzando hacia una mejora de la calidad y equidad del gasto público.

En línea con dichos propósitos, una de las prioridades del programa económico del gobierno, en el marco de la promoción de la inversión privada en infraestructura, es la construcción, ampliación, mantenimiento y operación de la infraestructura que permita la

prestación eficiente de servicios públicos a través de las Concesiones y Asociaciones público-privadas.

En lo que a la rigidez del gasto se refiere, alrededor del 90% de los gastos considerados en el presupuesto son prácticamente un “costo fijo” conformados por los recursos orientados a atender obligaciones que no se pueden dejar de cumplir o gastos necesarios e indispensables para que el Estado cumpla con las funciones que le corresponde; básicamente en educación, salud y justicia, entre otros; lo cual se muestra en el presupuesto, en los rubros de gastos de personal y bienes y servicios que representan un 50% del presupuesto y en los gastos en deuda y pensiones, un 38%.

El margen de flexibilidad es limitado pues los gastos considerados en dichas categorías no pueden ser modificados sustancialmente en el corto plazo convirtiéndose la rigidez presupuestaria en una característica permanente en la estructura que presenta el presupuesto del Sector Público peruano. Con sólo un 13% de recursos que pueden ser considerados al momento de implementar determinadas políticas, no hay mucho por elegir al momento de recortar gastos o efectuar ajustes, los cuales se reflejan, necesariamente, en la inversión.

En tal sentido, es indispensable que los gastos vayan asociados explícitamente al cumplimiento de metas de desempeño que aseguren el mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios. No sólo porque la atención de las funciones básicas que corresponden al Estado, implican un costo medido en términos de lo que significa generar u obtener los recursos para financiar el presupuesto; sino que determinar el costo de oportunidad del gasto del Estado, esto es, la mejor forma en que el Estado debe asignar los recursos escasos de los que dispone; conlleva necesariamente a evaluar los beneficios que se lograrían en términos de las funciones que el presupuesto financia.

III. COSTO DE OBTENER LOS RECURSOS PARA FINANCIAR EL PRESUPUESTO: EL COSTO MARGINAL DE LOS FONDOS PÚBLICOS, (CMFP)⁷

Por el lado de los costos en términos de lo que significa generar u obtener los recursos para financiar el presupuesto, hay que tomar en cuenta que para el funcionamiento de las Entidades Públicas, es decir, para ejecutar gastos, es necesario que se reciban ingresos. Considerando que, por lo general, éstos no son suficientes, se debe recurrir al endeudamiento y así cubrir la diferencia entre los ingresos previstos y gastos estimados. Bajo este contexto, resulta inevitable tomar en cuenta el costo en el que se incurre al obtener los recursos adicionales para financiar el presupuesto mediante endeudamiento. Lo mismo cuando se obtienen los recursos de la recaudación. Ambos conceptos tienen su propio costo:

- i) Costo de oportunidad de recursos obtenidos mediante endeudamiento en el mercado de capitales.**

⁷ **Magnitud del Costo Marginal de los Fondos Públicos, (CMFP)** – Pigou, A.C. Public Finance, London: Macmillan, 1928; señala que obtener recursos del sector privado tiene sus costos, pero cuando el Estado gasta dichos recursos tiene beneficios sociales, por lo que existe un criterio económico para poder estimar en forma apropiada el nivel del gasto público, el mismo que está determinado por el balance entre los beneficios marginales que podría generar el incremento en el gasto público versus el costo marginal de su respectivo financiamiento, costo que incluye todas las pérdidas sociales incurridas en el incremento de ese financiamiento.

El costo marginal de los fondos públicos que enfrentan los agentes de la economía peruana para financiarse mediante endeudamiento en el mercado de capitales es de 1,14⁸. Si bien esta medida sirve para evaluar los beneficios que se debe exigir a un proyecto a fin de recomendar su ejecución; este parámetro no se reconoce explícitamente como una medición del costo marginal de este tipo de financiamiento.

ii) Costo de los recursos obtenidos mediante la tributación⁹.

Estima las pérdidas sociales de un incremento del nivel de gasto sustentado en una mayor recaudación. Recaudar trae consigo una serie de costos, entre directos e indirectos:

- a. Los costos directos de la imposición entendidos como la transferencia de recursos del sector privado a favor del sector público en virtud a las leyes que regulan la tributación.
- b. Los costos indirectos en tiempo, esfuerzo así como de organización y de administración que involucran entre otros:
 - Los costos adicionales en que incurre el contribuyente a fin de realizar un cumplimiento oportuno y exacto de sus obligaciones.
 - Los costos administrativos en los que debe incurrir el Estado a fin de velar por el cumplimiento tributario de los administrados. En el Perú, estos costos ascienden al 2% del monto total recaudado.
 - El costo que se genera en la economía en la medida que el sistema impositivo no cumpla con los principios básicos de neutralidad, equidad, simplicidad y universalidad.

En el caso de las funciones básicas que corresponde cumplir al Estado, no obstante los esfuerzos que se realizan a través de los diferentes programas que se vienen ejecutando, resulta difícil atender con los escasos recursos de los que se disponen, todas las tareas que le atañen; y en el caso de aquellas que pueden financiarse con los recursos disponibles y que se reflejan en las prioridades que el presupuesto presenta, resulta muchas veces difícil determinar con certeza, qué es lo que se está dejando de atender.

Por tanto, a fin de elevar la calidad y eficiencia del gasto público, antes de ejecutar un proyecto es necesario evaluar los beneficios que se obtendrían a partir del mismo. En este sentido, según el rango estimado de valores del costo marginal de los fondos públicos, el cual se encuentra entre S/. 1,14 a S/. 1,25 por cada sol recaudado de la economía, es el Impuesto Selectivo al Consumo a los Combustibles el que presenta el menor nivel de distorsiones debido a la inelasticidad de su demanda, mientras que el mismo impuesto aplicado a la cerveza tiene un costo marginal más elevado¹⁰.

⁸ Estimación efectuada por el Centro de Investigación de la Universidad Pacífico: <http://ofi.mef.gob.pe/docs/indicadores/tsd.pdf>

⁹ Cuando el Estado obtiene un sol adicional de recaudación, en términos económicos no es más que la transferencia de recursos del sector privado al sector público. Cada sol pagado por el contribuyente es un sol que el contribuyente deja de ahorrar o gastar para que el gobierno lo haga.

¹⁰ En este caso, si vamos a financiar un proyecto con recursos obtenidos por el impuesto a la cerveza, dicho proyecto, a fin de preservar el bienestar de la sociedad, debe generar un beneficio de S/. 2.11 por cada sol invertido.

CUANTIFICACIÓN DEL COSTO MARGINAL DE LOS FONDOS PÚBLICOS (CMFP)

ESTIMACIONES DE CMFP PARA EL PERU	ESTIMADOS
RECURSOS OBTENIDOS MEDIANTE ENDEUDAMIENTO EN MERCADO DE CAPITALES	1,14
RECURSOS OBTENIDOS MEDIANTE LA TRIBUTACIÓN	
Impuesto Selectivo 1)	
Cerveza	2,11
Gaseosas	1,46
Combustibles	1,22
Demás impuestos 2)	1,25

Fuente: 1) MEF (2003): Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios
en http://www.mef.gob.pe/propuesta/INFECO/documentos/DOCUMENTO_FINAL_JUNIO03.pdf

2) Habegger (1997)

IV. INGRESOS Y GASTOS POR DEPARTAMENTO

La distribución departamental de la recaudación de los ingresos que financian el presupuesto, muestra diferencias en cuanto a la distribución que presenta la asignación presupuestaria en términos de gastos.

Cerca del 70% de los recursos recaudados son generados en sólo cuatro (4) departamentos: Lima y Callao, Arequipa, Piura y Huancavelica, los cuales transfieren más recursos de lo que reciben en el proceso de asignación presupuestal.

INGRESOS Y GASTOS POR DEPARTAMENTO
(%)

DEPARTAMENTOS	PARTICIPACION EN	PARTICIPACION
	EL INGRESO	EN EL GASTO
	1/ 2/ (*)	3/
Amazonas	0,10	1,56
Ancash	2,10	4,61
Apurímac	0,20	1,89
Arequipa	6,80	3,63
Ayacucho	0,40	2,84
Cajamarca	1,80	5,68
Cusco	2,80	5,44
Huancavelica	4,00	2,51
Huánuco	0,60	2,26
Ica	2,00	2,04
Junín	2,70	3,88
La Libertad	2,90	3,39
Lambayeque	3,50	2,36
Lima y Callao	51,80	32,19
Loreto	1,80	3,94
Madre de Dios	0,70	0,66
Moquegua	1,30	2,01
Pasco	0,90	1,40
Piura	6,20	4,75
Puno	2,50	4,83
San Martín	0,70	2,48
Tacna	3,40	2,25
Tumbes	0,40	1,11
Ucayali	0,50	2,27
TOTAL	100,00	100,00

1/ Ingresos estimados por la SUNAT según recaudación.

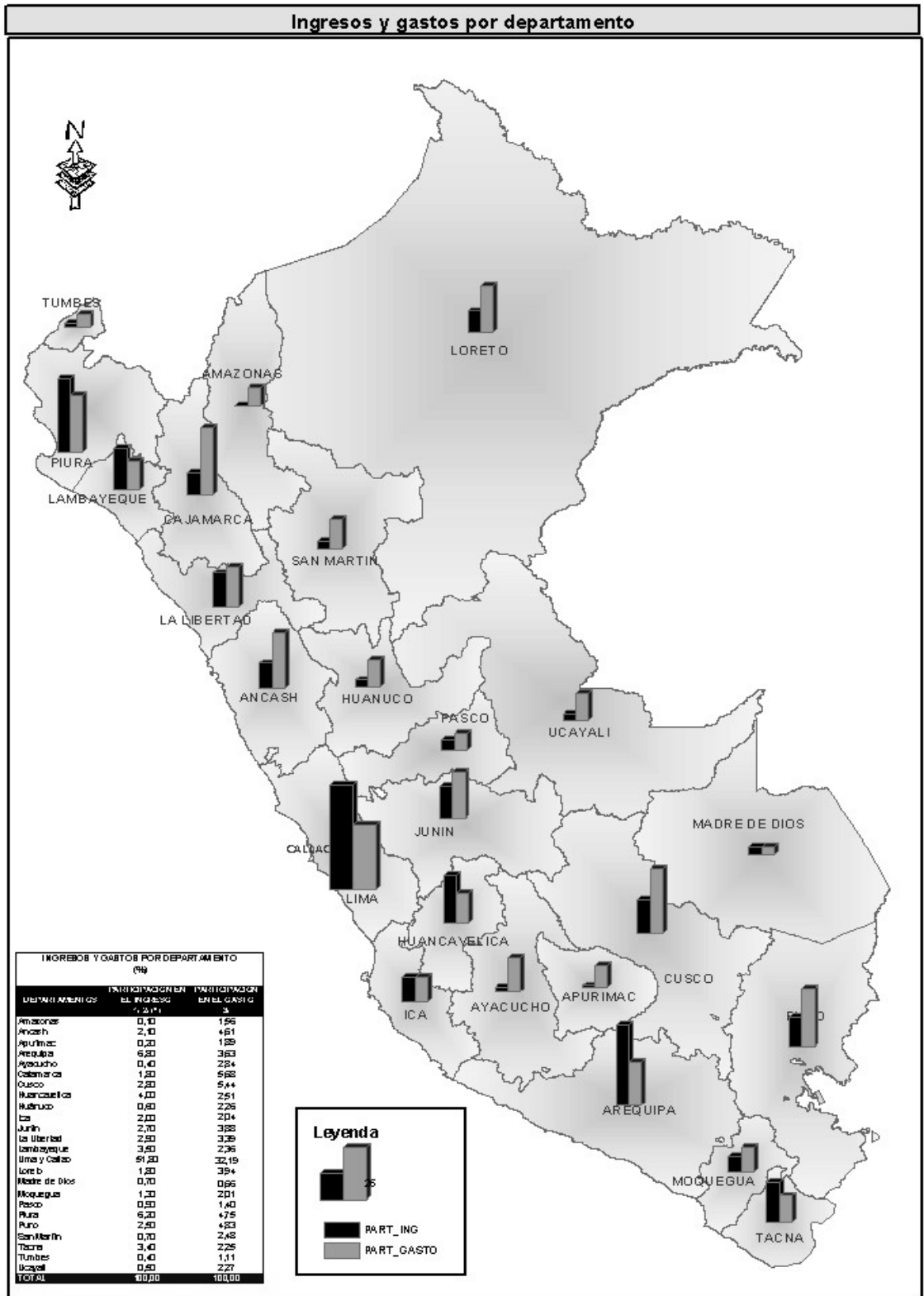
2/ Para efectos de la distribución se ha utilizado el PBI Sectorial Departamental del año 2001 neto de exoneraciones. Esta metodología constituye una aproximación al aporte real de los departamentos a la recaudación.

(*) Para efectos de la estimación se procede de la siguiente manera:

- (1) Se utiliza el PBI neto de exoneraciones para asignar la recaudación de tributos internos recaudados por SUNAT neto de ISC, ITF e ITAN
- (2) Luego de dicha distribución se agrega cada uno de los tributos "neteados" considerando en el caso del ISC el lugar de producción, en el caso del ITF se asigna a Lima (por carencia de información) y en el caso del ITAN se asigna de acuerdo al domicilio fiscal de las empresas afectas
- (3) Finalmente, se calcula la participación relativa de cada departamento en el total

3/ Los gastos fueron obtenidos del Gasto No Financiero ni Previsional a nivel Departamental del cuadro de "Distribución Geográfica del Presupuesto del Sector Público" del subcapítulo II.3.

Ingresos y gastos por departamento



La distribución que se presenta, es el resultado del grado de desigualdad en las capacidades fiscales de las actuales circunscripciones departamentales. No todos los departamentos son autosuficientes para financiar sus demandas de gastos y allí se justifica la función que tiene el Estado como asignador de recursos mediante las transferencias a fin de compensar los desbalances que se observan.

Con el proceso de descentralización fiscal recientemente iniciado, el proceso de conformación de las regiones y en la medida que se vayan transfiriendo mayores responsabilidades de gasto, se busca aumentar la capacidad de recaudación en las mismas. Se debe aspirar a que todas las zonas del país sean autosuficientes en términos fiscales a fin de cumplir con sus responsabilidades de manera eficiente y proveer adecuadamente los servicios que les compete, asegurando la satisfacción de los ciudadanos¹¹.

COMENTARIOS FINALES

No es particular al caso peruano el hecho de que los impuestos financien una gran parte de las líneas de acción del Estado, de tal modo que el costo de oportunidad que tiene para la sociedad en su conjunto el contribuir a que el Estado cumpla con sus funciones a través del pago de impuestos o el financiamiento del gasto público, debe verse reflejado en las acciones que el Estado realiza en cumplimiento de sus funciones propias y que deben traducirse en resultados de impacto sobre el bienestar de la población.

Considerando que los recursos en nuestro país son escasos y las necesidades son grandes, la demanda por parte de los sectores económicos siempre supera las capacidades de lo que el Estado puede ofrecer¹². Sin embargo, además de los esfuerzos del sector público por satisfacer dicha demanda, éste no debe gastar más de lo que recauda¹³, es decir, el gasto fiscal debe estar respaldado por una contrapartida equivalente compuesta básicamente por la recaudación. De lo contrario, se generaría desorden en el ámbito fiscal, afectando variables como la estabilidad monetaria, la inversión, entre otras, necesarias para un crecimiento económico sostenido.

El presente Proyecto de Presupuesto cumple con las características principales de un presupuesto responsable: (i) todos los gastos están debidamente financiados, es decir, todos los gastos tienen una contrapartida financiera que garantiza su ejecución, y (ii) se cumple con las metas explícitas respecto al nivel de déficit fiscal, equivalente al 1% del PBI, garantizando la viabilidad financiera del país en los próximos años, y eliminando la posibilidad de futuros problemas de insolvencia.

El Proyecto de Presupuesto asciende aproximadamente a un 19% del PBI. El 86% de los gastos estimados en el Proyecto de Presupuesto son considerados gastos rígidos, debido a las obligaciones financieras y al cumplimiento de las obligaciones previsionales. Con

¹¹ Cabe señalar la mayor eficiencia administrativa de la SUNAT. Aún cuando el mayor esfuerzo de fiscalización es a nivel de los principales contribuyentes cuyo domicilio fiscal es la ciudad de Lima, es de esperarse que la mayor recaudación responda a una mayor actividad económica en las regiones.

¹² Las demandas adicionales de recursos en lo que va del año fiscal 2005 ascienden a aproximadamente S/. 9 700 millones, parte de las cuales han sido atendidas mediante el Crédito Suplementario aprobado en junio último (Ley N° 28562) por la suma de S/. 1 307 millones. La atención de las demandas adicionales de gasto no previstas en el presupuesto sólo es posible en tanto se cuente con mayores recursos provenientes de la recaudación tributaria a fin de no poner en peligro la preservación del equilibrio fiscal.

¹³ El déficit fiscal se define como el exceso de egresos realizados por el Sector Público frente a los ingresos que logra captar en un determinado periodo.

estas restricciones, el cumplimiento de las demás tareas del Estado está limitado a una cantidad de recursos equivalente al 10% del PBI.

Los resultados ponen en evidencia la necesidad de ir reduciendo la rigidez que presenta la estructura presupuestaria que en muchos casos impide el logro de las prioridades establecidas y da origen a una pérdida de oportunidades en la asignación de recursos. La mejora en la eficiencia del gasto público es un propósito que tiene el Ministerio de Economía y Finanzas. Las disposiciones establecidas para la mejora de la calidad del gasto público y la creación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público, con la finalidad de permitir al Estado y a la Sociedad Civil evaluar y darle seguimiento a las actividades y proyectos prioritarios del Sector Público, reflejan la importancia que este tema tiene en la agenda nacional.

Se espera que el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público, el cual irá implementándose progresivamente, provea de información sobre lo qué exactamente está logrando el Estado en su conjunto a través del gasto público y de qué manera (eficiencia, eficacia, economía y calidad) lo está haciendo. Información de esta naturaleza, sobre la base de un conjunto de indicadores de desempeño, permitirá realizar mejoras en la forma en que se asignan y se ejecutan los recursos públicos, así como, en la evaluación del desempeño tanto institucional como de lineamientos que promueva el desarrollo de instrumentos de política que orienten el accionar del Estado hacia el logro de resultados

En esa línea van las medidas de disciplina, racionalidad y austeridad dispuestas en el proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2006, especialmente por ser un año electoral debiendo ser muy cuidadosos con el cumplimiento de las reglas fiscales que la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal señala para los años de elecciones generales en cuanto a la ejecución del gasto público.

En tal sentido a fin de permitir al nuevo Gobierno que formule y adopte las políticas de personal y remunerativas de acuerdo a su Plan de Gobierno y en el marco de prudencia, transparencia y responsabilidad fiscal, el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público contempla la prohibición de otorgar incrementos de remuneraciones, bonificaciones y demás beneficios de índole remunerativa y no remunerativa, a los servidores de la administración pública. Tampoco se deberá aprobar ningún nuevo concepto remunerativo o no remunerativo y se restringe el ingreso de personal al Sector Público, exceptuando al personal de confianza y aquellos supuestos en que se demuestre que resultan indispensables para su normal funcionamiento.

EFFECTOS SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL VIGENTE

El Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público se ha elaborado atendiendo el mandato dispuesto en el artículo 78° del Capítulo IV del Régimen Tributario y Presupuestal de la Constitución Política del Perú y está en concordancia con lo dispuesto por la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

La dación de la presente Ley tendrá efectos sobre la legislación vigente, especialmente en el campo presupuestario y financiero, permitiendo al Estado contar con un orden en la gestión presupuestaria de las Entidades Públicas y, en consecuencia, en las finanzas públicas, en el desempeño macroeconómico y en el cumplimiento de los principales

objetivos que corresponden al Estado, en la búsqueda del crecimiento económico y bienestar, los que involucran entre otros:

- La atención prioritaria de la educación, la salud, justicia y orden interno. Ello implica mejorar la calidad y eficiencia de los servicios que ofrece el Estado en estos sectores a fin de garantizar el bienestar de la población y, por tanto, contribuir al crecimiento económico sostenido.
- La reducción del riesgo país, como variable fundamental en la toma de decisiones de los agentes privados externos y, por tanto, el crecimiento de la inversión y el crecimiento económico.
- La reducción progresiva del déficit fiscal y el mantenimiento de un ratio de constante o decreciente de la deuda pública como porcentaje del PBI, con el objetivo de asegurar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Continuar con la descentralización del país, a fin de asignar eficientemente los escasos recursos disponibles, así como, reducir la desigualdad horizontal respecto a las capacidades fiscales en los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.

En general, es indispensable persistir en la mejora continua de los agregados macroeconómicos porque sin ellos no será posible combatir la pobreza con efectividad. Si dichos agregados no se consolidan, es decir, si no se dispone de un tipo de cambio estable, una inflación baja, un resultado económico del sector público que tienda al equilibrio fiscal y un nivel de reservas internacionales que garantice la sostenibilidad de las cuentas externas, entre otros indicadores, no será posible lograr un crecimiento económico sostenido que eleve los niveles de recaudación y permita financiar de manera eficiente las funciones básicas del Estado. De igual forma, de no producirse la consolidación de los agregados macroeconómicos, se afectaría significativamente la inversión privada, motor principal del desarrollo y de la generación de empleo.

En síntesis, la aplicación de políticas macroeconómicas adecuadas como las que actualmente el gobierno viene implementando, constituye un requisito indispensable para hacer del Perú, a mediano plazo, un país desarrollado, donde se observe niveles mínimos de pobreza y equidad en la distribución de recursos.

Cuando entre en vigencia el Proyecto de Ley de Presupuesto que se propone, a partir del 1° de enero del 2006, quedará sin efecto la Ley N° 28427.