

Reflexiones del Estudio PEFA Perú y sus implicancias en la gestión de las finanzas públicas

Victor H. Diaz R.

Madrid, 12 de noviembre de 2009

Índice

- Introducción
- Informe PEFA Perú
- Antecedentes
- Retos
- Factores que limitan la reforma fiscal
- Áreas de acción de los cooperantes
- Reflexiones finales

Introducción

- Estudio PEFA Perú – fines del 2008- ... genera fuertes expectativas
- Rol del Estado, funciones, logros ...
- Horizonte permanente: crecimiento y disminución de la pobreza
- Relaciones del sector público / sector privado

Informe PEFA Perú 1/

6 dimensiones fundamentales de un sistema de GFP abierto y ordenado

- Credibilidad del presupuesto
- Universalidad y transparencia
- Proceso presupuestario basado en políticas
- Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria
- Contabilidad, registro e información
- Examen y auditoría externos

1/ Equipo PEFA Perú: GC, JCA, BG, VHD

Credibilidad del presupuesto

El presupuesto del Perú es creíble

- No existe evidencia de problemas sistémicos sobre atrasos de pagos / hay previsión conservadora de ingresos;
- A nivel agregado, el gasto primario ejecutado comparado con el presupuesto original aprobado es satisfactorio;
- Pero, hay diferencias importantes comparando la composición del gasto presupuestario primario ejecutado con el presupuesto original aprobado.

Universalidad y transparencia

En general hay una muy buena transparencia presupuestaria

- Preparación y ejecución del presupuesto que incluye la clasificación, administrativa económica y sub-funcional;
- La información incluida en la documentación presupuestaria es casi completa;
- No hay gastos extra presupuestarios;
- El riesgo fiscal agregado que podría ser provocado por los gobiernos sub-nacionales, las agencias autónomas y las empresas públicas es bien supervisado;
- Pero, el público no tiene acceso a información clave de los recursos públicos puestos a disposición de las unidades de servicios primarios.

Proceso presupuestario basado en políticas

El proceso presupuestario es bien ordenado y institucionalizado

- Techos aprobados por el Gabinete/ Entidades tienen tiempo limitado para elaborar sus previsiones/proyecto de ley de presupuesto adoptado en conformidad con las fechas constitucionales;
- El gobierno lleva a cabo un análisis de sostenibilidad de la deuda;
- MMM incluye previsiones fiscales plurianuales en clasificación económica/administrativa (no funcional);
- Estrategias sectoriales elaboradas con costos (no siempre compatibles con las previsiones fiscales agregadas);
- Las inversiones futuras tienen en cuenta sus implicaciones en cuanto a costos recurrentes.

Certeza y control de la ejecución presupuestaria (1)

- Las obligaciones y pasivos del contribuyente son transparentes pero el sistema de apelaciones tributarias no funciona bien;
- Los contribuyentes están registrados en un sistema de base de datos completo con algunos vínculos con otros sistemas pertinentes;
- Existen sanciones por incumplimiento para los ámbitos más importantes;
- Las auditorías tributarias se basa en claros criterios de riesgo;
- Pero: el porcentaje medio de recuperación de la deuda tributaria es inferior a 60% (2006-2007)

Certeza y control de la ejecución presupuestaria (2)

- Se prepara para el ejercicio una buena previsión de flujo de caja que se actualiza regularmente (que permite de programar gastos con 1 o 2 meses de anticipación);
- El registro de la deuda pública está completo con datos de buena calidad;
- El gobierno central contrae préstamos y otorga garantías según criterios transparentes y metas fiscales;
- Los saldos de caja, su mayoría se calcula y se consolida cada mes

Certeza y control de la ejecución presupuestaria (3)

- Los controles en general (de planilla, en materia de adquisiciones públicas e internos de gasto no salarial) son relativamente buenos;
- Pero, los sistemas de auditoría interna no son eficientes

Contabilidad, registro e información

- Se prepara anualmente un estado financiero completo (Cuenta General) que contiene información completa sobre los ingresos, los gastos, y activos y pasivos financieros. El estado se somete a auditoria en conformidad a la fecha establecida en la Constitución;
- Los informes de ejecución presupuestaria se preparan con un cierto retraso y no proporcionan datos sobre los gastos en la etapa del compromiso. Además la comparación de los gastos es posible en la mayoría de los casos con los gastos del presupuesto modificado y no con el presupuesto institucional de apertura (ley de presupuesto).

Examen y auditoría externos (1)

- La auditoría anual de las entidades del gobierno cubre aproximadamente 75% de los gastos totales;
- Se centra en problemas sistémicos;
- Los informes de auditoría son presentados al Congreso en conformidad con la fecha establecida en la Constitución.

Examen y auditoría externos (2)

- El examen del proyecto de ley de presupuesto por el Congreso es completo y los procedimientos legislativos para el examen del proyecto de ley están bien establecidos. El Congreso tiene más de dos meses para examinar las propuestas presupuestarias;
- El Congreso normalmente termina el examen de la Cuenta General auditada puntualmente. Se llevan a cabo ocasionalmente audiencias en profundidad acerca de las principales conclusiones y con un número limitado de las entidades auditadas.
- Las recomendaciones del Congreso no son llevadas adelante por falta de capacidades técnicas

Beneficios del estudio PEFA Perú

- Diagnosticó las fortalezas y debilidades del sistema de gestión de finanzas públicas
- Brindó indicadores objetivos y no percepciones subjetivas
- Herramienta estandarizada... con potencial uso a diferentes niveles de gobierno y a nivel internacional
- Será relevante para comparaciones en el tiempo (pero no anuales ni entre países)

Frutos preliminares del informe PEFA Perú

- Mejora la cooperación entre donantes: el estudio PEFA Perú fue financiado por la Comisión Europea, el BM lo publicó en español, el BID lo publicará en inglés
- Apoyo presupuestal del gobierno de Bélgica y de la Comisión Europea
- Mapeo de operaciones de donantes en el país... se espera un trabajo coordinado
- Área crítica del informe: deudas tributarias... cierta difusión de tributos por cobrar en mora (del sector privado)
- Refuerza estrategias institucionales y el liderazgo del MEF: presupuesto plurianual, presupuesto por resultados

Antecedentes

- Revisar los antecedentes históricos:
- 1980s “década perdida” y crisis: hiperinflación, caída del producto, dolarización, violencia interna y desintegración social (inicio del terrorismo), desaparición de la clase media social
- 1990s inicio de las reformas macroeconómicas, disciplina fiscal, privatización, apertura comercial, contracción del Estado... despidos masivos
- 2000s continuación de reformas (transparencia, reglas fiscales), bonanza externa y fuerte inversión privada
- Avance de algunas reformas presupuestales / fiscales

Avance de las reformas Presupuestales / Fiscales

- Avance progresivo hacia un presupuesto amplio ...todos los recursos públicos y todas las entidades publicas - incluyendo reguladoras
- Concepto de Recursos Públicos ...en proceso de logro, exige un cambio de cultura, en especial por la transparencia y rendición de cuentas
- Nuevo clasificador presupuestal / contable / tesorería... en ejecución, exige una mejor coordinación entre estas áreas

Avance de los sistemas / entidades

- Entidades con roles importantes:
recaudación (Sunat), compras del Estado (Osce), control (Contraloría), fiscalizador (Congreso), diseño de política económica (MEF-BCR)
- MEF > SIAF... solo los gastos financiados por la fuente de impuestos -recursos ordinarios-,
- SUNAT > sistema tributario interno a nivel del gobierno nacional...
- OSCE > el sistema de compras
- Otros ...Reguladores

Antecedentes ... la coyuntura

- Periodo de análisis: 2005-2006-2007 (coyuntura internacional muy favorable... precios de commodities en alza)
- Las empresas mineras registraron niveles record de utilidades, las cuales beneficiaron a la economía peruana y al Estado: GN, GGRR y GGLL (impuesto a la renta, IGV...)
- Superávit fiscal consecutivo 2006-2007-2008

Retos

- Paradoja: se dispone de recursos públicos pero no hay capacidad de gasto ... un presupuesto en esencia controlista que induce a la inacción de los ejecutores presupuestales para evitar sanciones
- ¿Cómo profundizar e institucionalizar las reformas?
- Se requiere una visión desde adentro ... que modifique el presupuesto controlista a uno por resultados
- El presupuesto plurianual y el presupuesto por resultados son una verdadera reforma de la cultura presupuestal, requiere invertir en la fuerza laboral, capital humano, tal que ayude al cambio
- Integración de sub-sistemas informáticos del sector público, pero previamente exige una clara definición de roles - funciones
- Riesgo latente: el factor político ... un nuevo péndulo?

Retos: sub-sistemas públicos

Perfeccionar e integrar los subsistemas:

- SIAF consolide gastos, ingresos de todo tipo de financiamiento
- recaudación tributaria, parte más importante de los ingresos
- Sistema de compras
- Control interno
- Cuenta Única del Tesoro Público (recursos públicos)

Cambio de cultura: público / privado
(los contribuyentes son socios del Estado)

Factores que limitan las reformas

- Definición de funciones, lleva a la duplicidad y a un Estado burocrático
- Administración por feudos...
falta de comunicación intra-entidades
- Falta institucionalidad y coordinación institucional, problema de liderazgo institucional
- A nivel de recursos humanos: falta una línea de carrera del funcionario público, baja rotación y no hay motivación de cambio, personal abrumado por el día a día
- Remuneraciones congeladas ... los aumentos se logran por huelgas generales

... factores que limitan las reformas

- Baja productividad del servidor público
- Alta dispersión en los niveles de remuneraciones dentro de cada entidad y entre las diferentes carreras públicas, porque existen diferentes modalidades de contratos

Áreas de acción de los cooperantes

- Capacidad de dialogo concertado entre los cooperantes y funcionarios de más alto nivel
- Distribución sectorial con fines de ayuda presupuestaria
- Desarrollar programas de inducción a funcionarios intermedios, en especial hacia el presupuesto por resultados y plurianual
- Internalizar la recomendaciones del informe de gestión de finanzas publicas con talleres que permitan una activa participación de actores directos

Reflexiones finales

- Siempre hay espacio para una labor conjunta
- La creación de la carrera del funcionario público, basada en un principio básico de servir al ciudadano (que en países como Perú, no siempre contribuyen con impuestos al Tesoro Público).
- “Hay, hermanos, muchísimo por hacer ”

(Poemas Humanos - César Vallejo, 1892- 1938)