



DU 086-2021 y DU100-2021: Contexto y análisis económico

Noviembre 2021

En los 100 primeros días del nuevo Gobierno se han aprobado dos Decretos de Urgencia (DU) que llaman la atención por su potencial vulneración a la institucionalidad fiscal. Ambos suman S/5,800 millones a favor de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

Riesgos centrales de los DU 086-2021 y DU 100-2021



Institucionalidad fiscal



Decisiones de gasto



Institucionalidad fiscal

Decisiones de gasto

Conclusiones



Ante la ausencia de un marco fiscal claro de mediano plazo, y en un contexto de recuperación económica incompleta, debería primar la cautela.

Inexistencia de reglas fiscales claras de mediano plazo establecidas por Ley

El DU 079-2021, que establece algunos límites para el déficit fiscal, tiene un alcance limitado y transitorio.

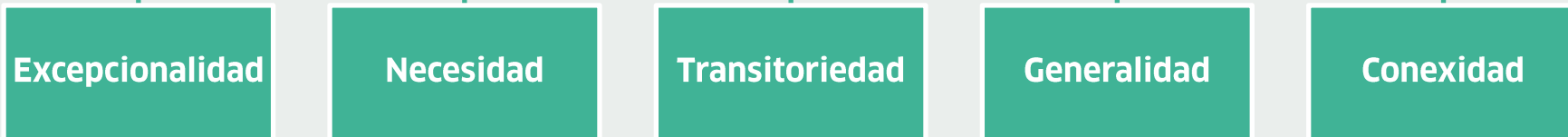
Además, no soluciona el problema de inconsistencia temporal generado a partir de la suspensión de las reglas fiscales para 2020 y 2021.

Por tanto, **los cambios presupuestales deberían ser implementados con el mayor cuidado y a través de los canales que establece el marco normativo.**



El establecimiento de mayores niveles de gasto público mediante la incorporación de créditos suplementarios en el presupuesto a través de decretos de urgencia no debe ser una práctica regular.

Cumplimiento de requisitos habilitantes*: DU 086-2021 y DU 100-2021



*/ De acuerdo a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional expresada en la Resolución N° 0708-2005-AA/TC

**Artículo
N°80 de la
Constitución**

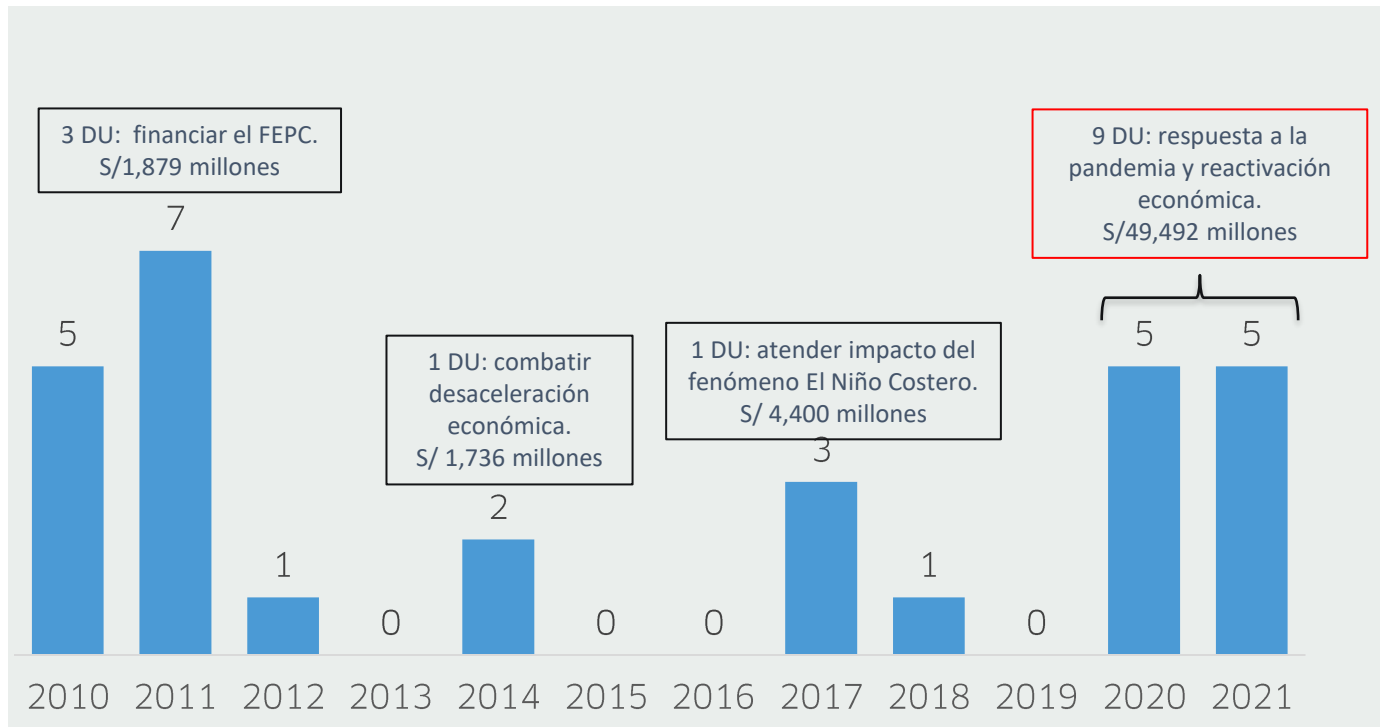
“... los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto”.



El 75% de las incorporaciones de recursos vía créditos suplementarios entre 2010 y 2021 se hizo a través de DU. Los DU aprobados desde marzo de 2020 inyectaron casi S/50 mil millones con cargo a mayores ingresos tributarios. Los DU 086-2021 y 100-2021 representan casi S/6 mil millones.

Decretos de Urgencia, 2010 - 2021

(en número)



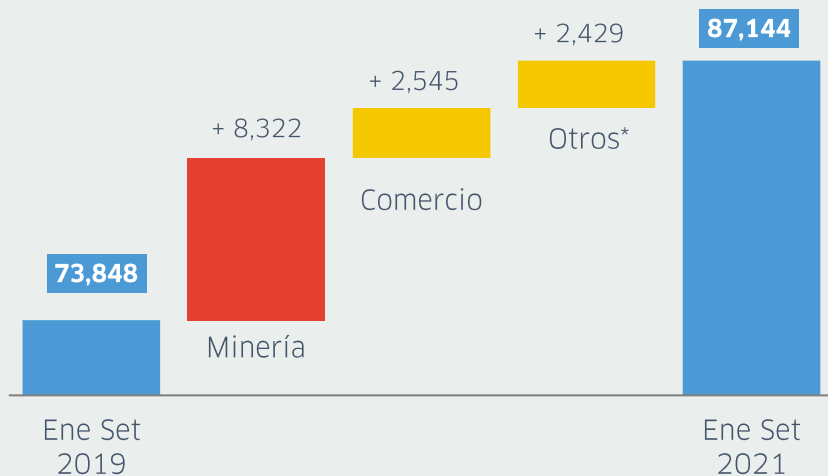
Fuente: Consejo Fiscal



Actualmente las finanzas públicas se han visto beneficiadas por la mayor acumulación de ingresos temporales provenientes del incremento de las cotizaciones de los metales. Cerca del 62% del aumento de los ingresos tributarios con respecto a los niveles pre-pandemia es atribuible al sector minero. Se prevé que esta actividad contribuirá con alrededor de S/ 85 mil millones de impuestos y regalías durante los próximos cinco años.

Cambios en los ingresos tributarios según actividad económica, Ene-Set 2019 y 2021*

(millones de soles)

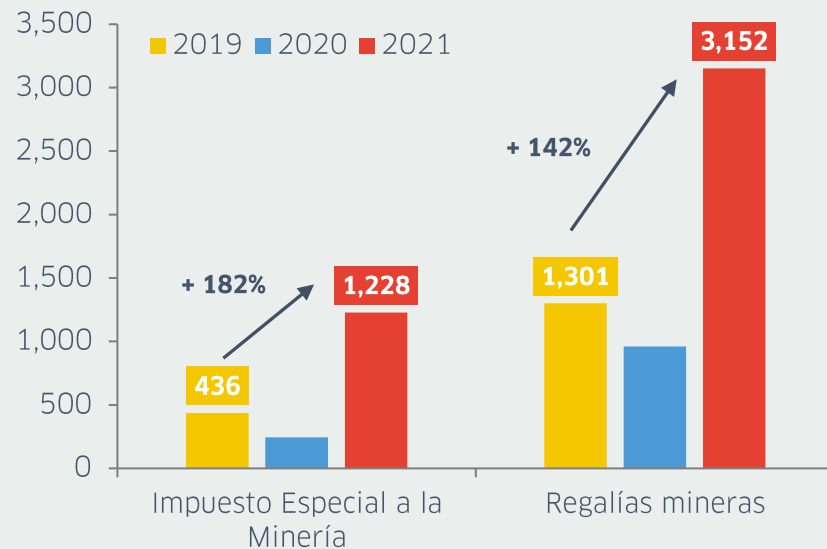


*/ Otros incluye manufactura, construcción, agropecuario, pesca y otros servicios. Se contabilizan IGV y pagos a cuenta de IR de 3era categoría.

Fuente: SUNAT

Impuesto Especial a la Minería y regalías mineras, Ene-Set 2019, 2020 y 2021

(millones de soles)



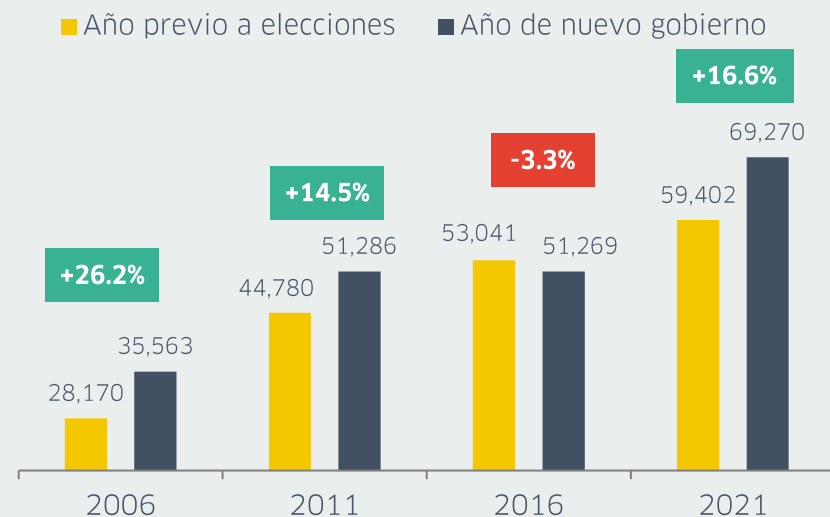
Fuente: BCRP



En definitiva, **los mayores ingresos a los esperados, sobre todo aquellos generados por circunstancias externas y no recurrentes -como el nuevo ciclo de precios de los metales-, no implican libre disposición del MEF.** El control del Congreso, bajo la normativa actual, sigue vigente.

Ingresos tributarios en años de nuevos gobiernos, 2006-2021*

(Millones de soles del 2007, suma acumulada entre Ene y Set)

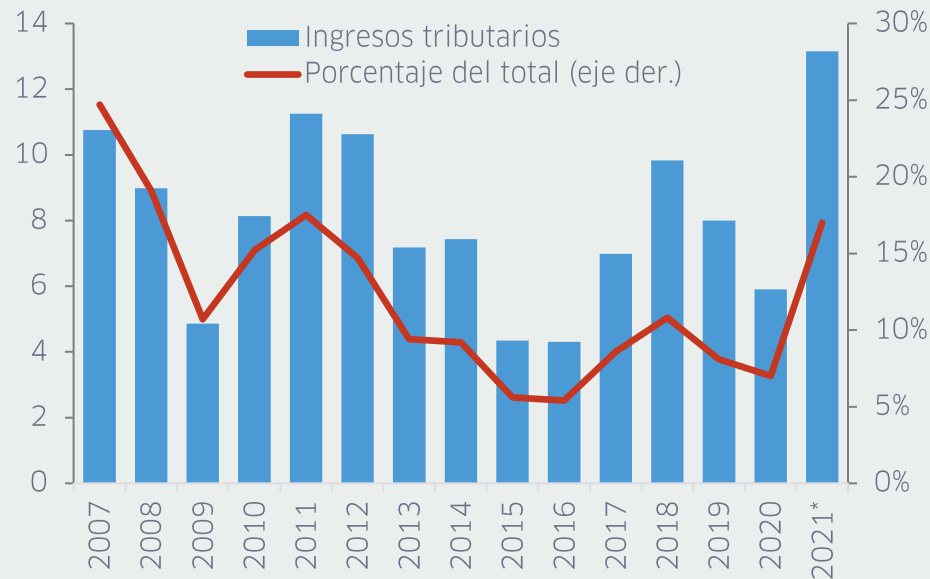


*/ En el caso del 2021 se realiza la comparación frente al 2019.

Fuente: BCRP.

Ingresos tributarios del sector minero: Monto y participación del total, 2007-2021*

(Millones de soles y porcentaje del total)



*/ A septiembre del 2021

Fuente: SUNAT.



Institucionalidad fiscal

Decisiones de gasto

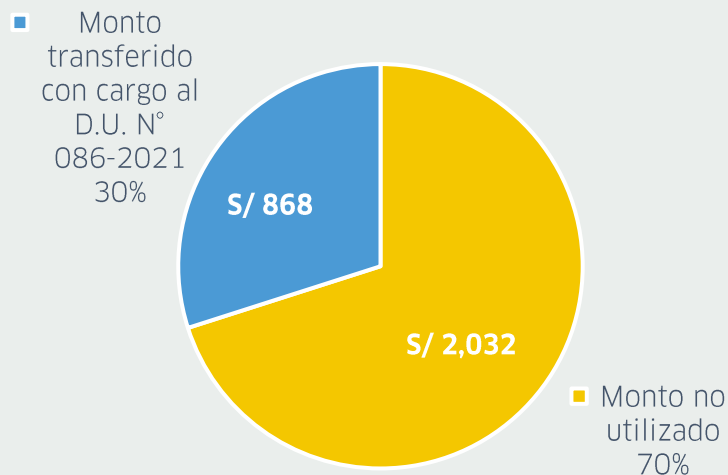
Conclusiones



Los DU son poco claros respecto al destino de los recursos adicionales que se están inyectando al presupuesto público. Esto contrasta con los anteriores escenarios de mayor requerimiento fiscal como con el DU 004-2017. La falta de asignación de casi el 70% del monto adicional del DU 086-2021 indicaría que el sentido de urgencia de uso de estos recursos es, a lo más, limitado.

Utilización de recursos presupuestales adicionales establecidos por el DU 086-2021

(millones de soles; % del total)



Fuente: MEF, Consejo Fiscal..

Comentarios del Consejo Fiscal sobre los DU 086-2021 y DU 100-2021

La incorporación de recursos en el presupuesto público a través de decretos de urgencia, en vez de proyectos de ley, **resta transparencia al manejo de la política fiscal**

Aproximadamente el 35% de los gastos que se financiarían con los **recursos adicionales tendrían destinos ajenos a la reactivación económica o lucha contra la pandemia** como:

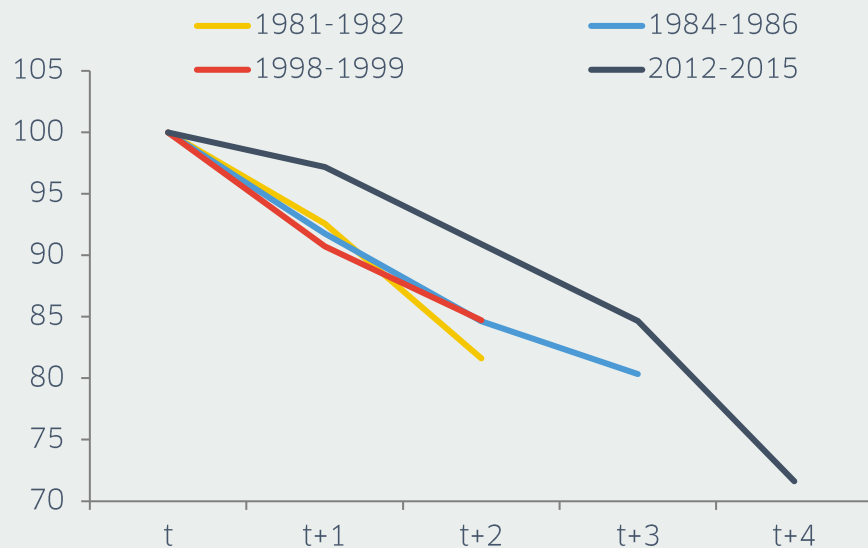
- S/ 1,000 millones para el pago de una parte de la deuda social con el magisterio
- S/ 550 millones en subsidios a combustibles
- S/ 200 millones en campañas de siembra



A pesar de su reciente incremento, los precios de los minerales no suelen mantenerse en niveles altos por un tiempo prolongado. En episodios previos, como entre el 2012 y 2015, la drástica reducción de estas cotizaciones ha tenido repercusiones significativas sobre la recaudación tributaria. Para la sostenibilidad de las cuentas fiscales, estos ingresos temporales no deberían ser usados para financiar gastos permanentes.

Episodios de caídas consecutivas de los precios de exportación

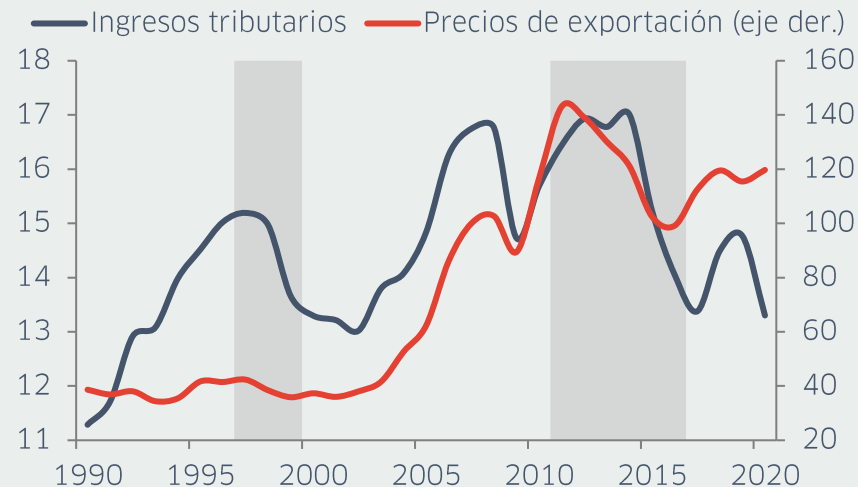
(Índice 100 = año previo al inicio de la caída)



Fuente: BCRP, MEF.

Ingresos tributarios y precios de exportación, 1990-2020*

(% del PBI; índice 100 = 2007)



*/ Las áreas sombreadas indican los periodos de caídas prolongadas de los precios de exportación.

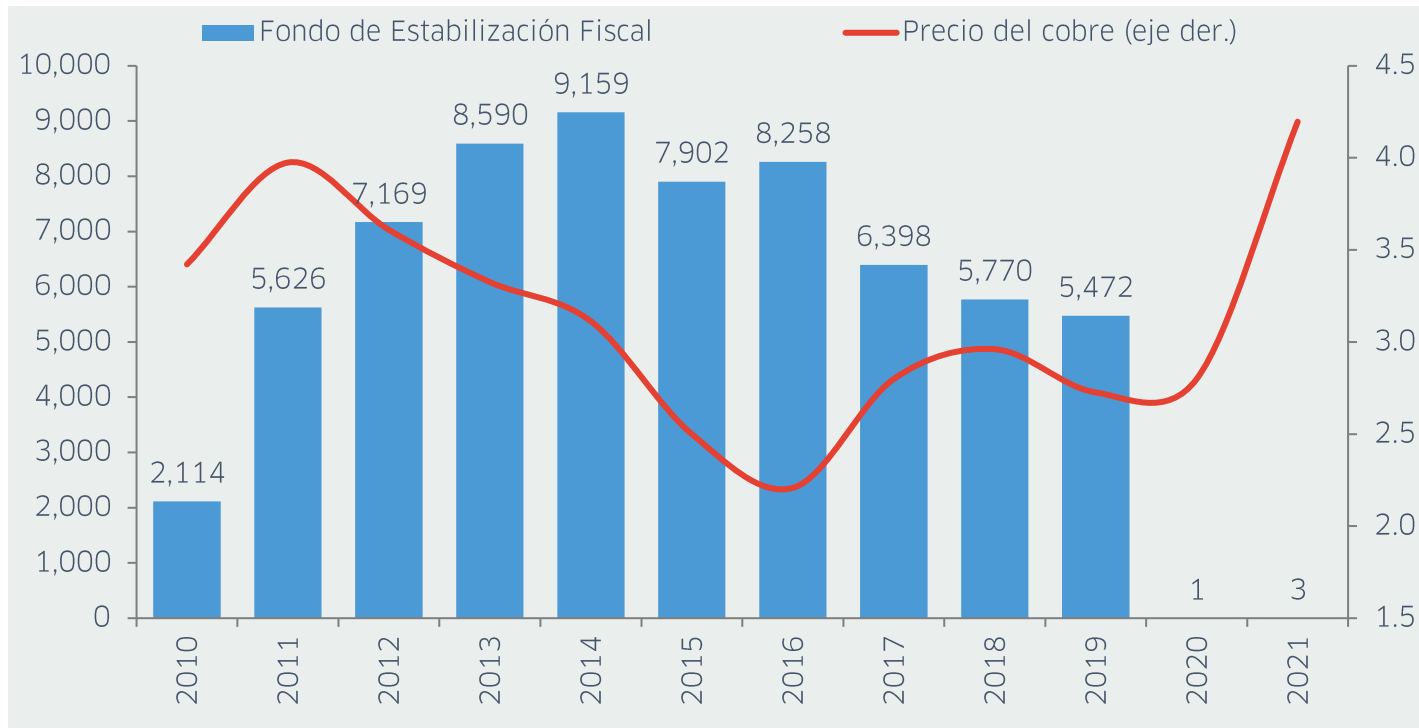
Fuente: BCRP



En episodios previos de alzas significativas en las cotizaciones de metales, los recursos fiscales adicionales se utilizaron para acumular activos financieros. Esto se ve reflejado en el aumento de casi US\$ 7,000 millones que registró el Fondo de Estabilización Fiscal entre el 2010 y 2014.

Fondo de Estabilización Fiscal y precio del cobre, 2010-2021*

(millones de US\$; US\$ por libras)



*/ Información a setiembre del 2021.

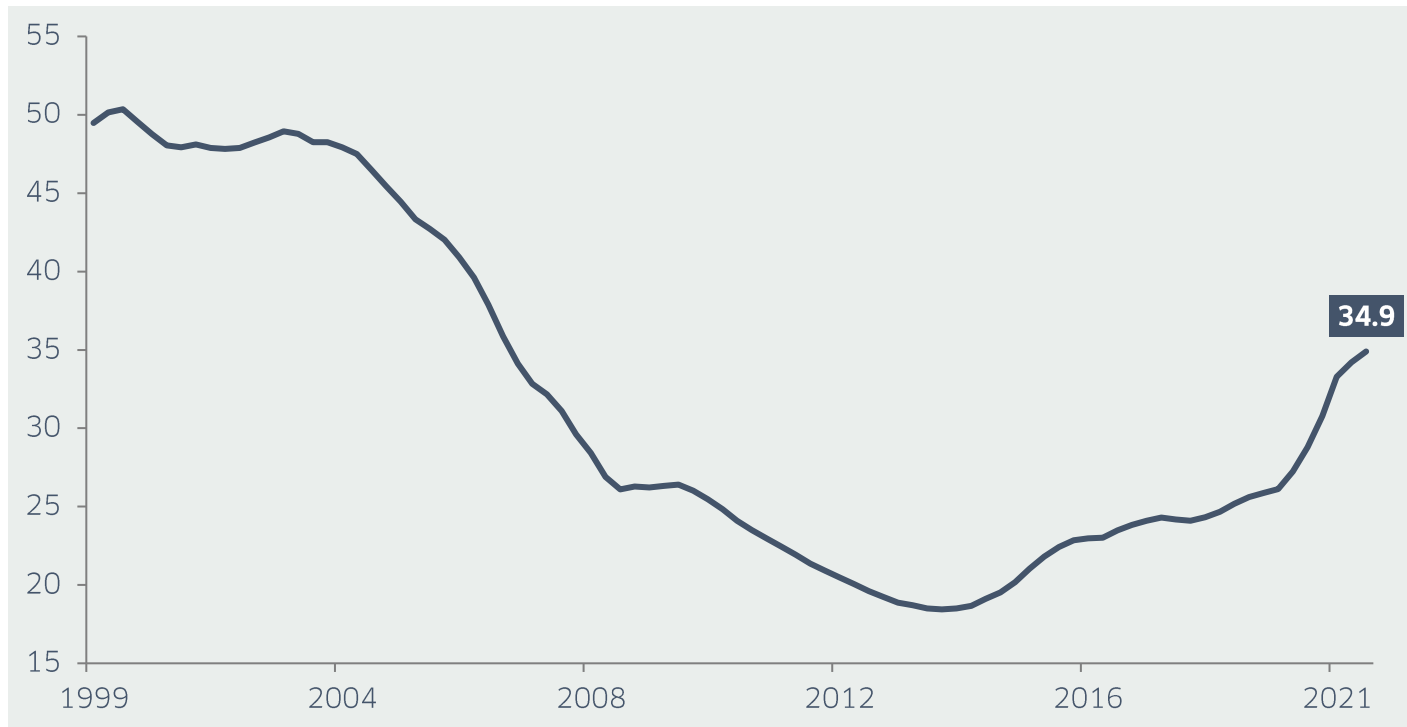
Fuente: BCRP y MEF.



Los mayores ingresos fiscales también podrían ser aprovechados si es que se orientan a reducir las presiones sobre el endeudamiento público. Actualmente la deuda del sector público se sitúa en sus mayores niveles de los últimos 15 años.

Deuda pública, 1999-2021*

(% del PBI, prom. móvil 4 trimestres)



*/ Información al tercer trimestre del 2021.

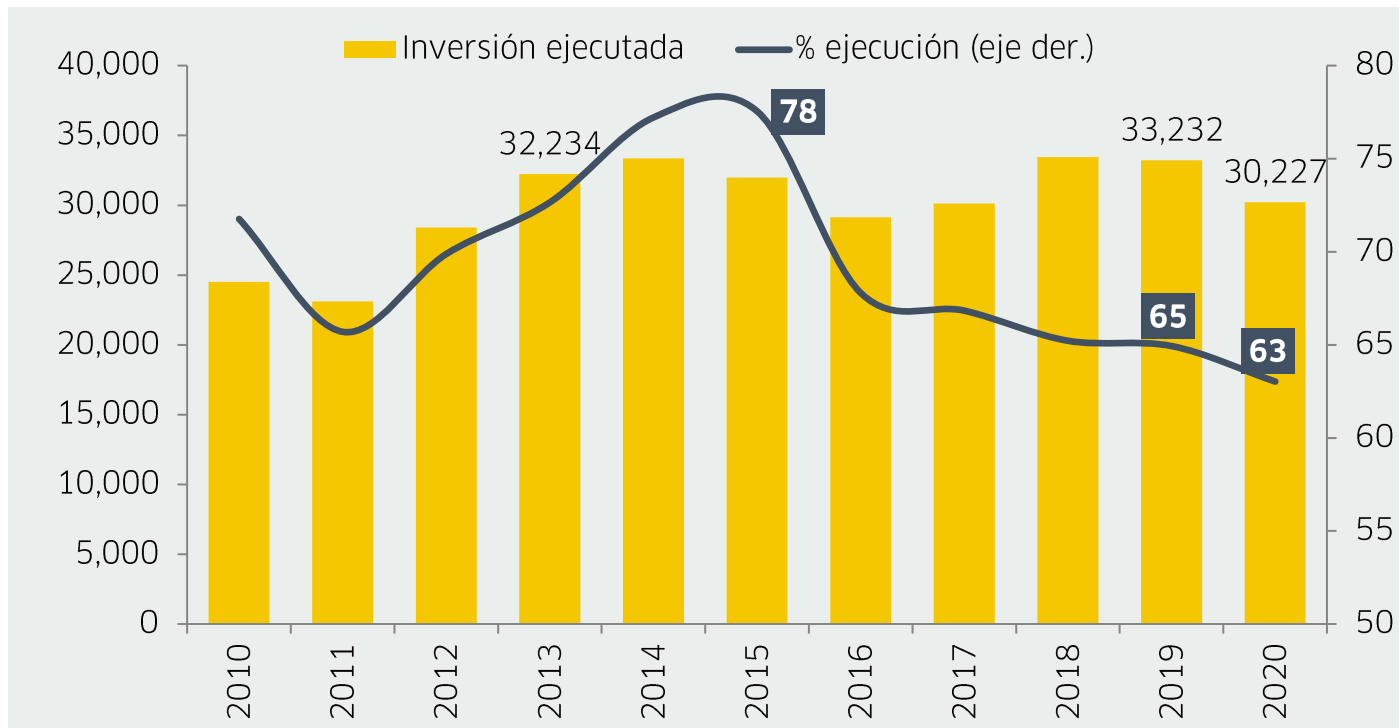
Fuente: BCRP y MEF.



Si se decidiese utilizar los recursos adicionales para no ahorrar o reducir el endeudamiento público, otros fines no recurrentes –como inversión pública– enfrentarían serios problemas de ejecución. Durante los últimos 8 años, los montos ejecutados de inversión pública se han mantenido casi constantes en alrededor de S/ 31 mil millones.

Inversión pública, 2010-2020

(millones de S/; % del presupuesto anual)



Fuente: MEF.



Institucionalidad fiscal
Decisiones de gasto
Conclusiones



Es importante cuidar la institucionalidad fiscal y usar responsablemente los recursos extraordinarios en preparación para épocas de bajos precios de minerales.

- No queda claro que los Decreto de Urgencia 086-2021 y Decreto de Urgencia 100-2021 cumplan con los requisitos que la institucionalidad fiscal demanda.
- Resulta necesario promover un mayor debate entorno al destino que se le otorgará a los recursos generados de manera extraordinaria, como aquellos relacionados al ciclo de precios de los minerales o al pago adelantado de deudas tributarias.
- Ante la recuperación de la economía se debería poner más énfasis a la reconstrucción de la fortaleza macroeconómica para atender las consecuencias de eventos imprevistos y empeoramiento de las condiciones externas.



IPE INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

Encuéntrenos en ipe.org.pe

¡Síguenos en redes!

