

Opinión del Consejo Fiscal sobre el Decreto de Urgencia que establece las reglas macrofiscales para el Sector Público No Financiero para el año fiscal 2022

Carlos Oliva Neyra
Presidente del Consejo Fiscal

1.- El Consejo Fiscal del Perú

1. El Consejo Fiscal del Perú

- ✓ El Consejo Fiscal del Perú es una institución pública autónoma que contribuye al análisis técnico e independiente de la política macrofiscal y con el manejo transparente y prudente de las finanzas públicas.
- ✓ El Consejo Fiscal inició sus actividades en **enero 2016**.
- ✓ Actualmente, el Consejo Fiscal informa y alerta sobre posibles riesgos fiscales.
- ✓ El MEF garantiza su **autonomía e independencia, en el cumplimiento de su objeto**.
- ✓ Se pronuncia a través de documentos colegiados **no vinculantes** referidos a:

Modificación y cumplimiento de las reglas macrofiscales y las reglas fiscales subnacionales.

Las proyecciones macroeconómicas del MMM.

Evolución de las finanzas públicas de corto, mediano y largo plazo.

Metodología para el cálculo del resultado fiscal estructural.

1. El Consejo Fiscal peruano

Características institucionales



El Consejo Fiscal es una entidad autónoma establecida por ley.



Miembros del Consejo Fiscal: *5 economistas reconocidos e independientes con más de 10 años de experiencia comprobada en temas macroeconómicos y fiscales.*



Procedimiento de cese: miembros son cesados solo por renuncia o falta grave.



Mandato: 4 años como máximo. Los periodos son escalonados (explícito por ley). El presidente se mantiene 4 años en el cargo para mantener la continuidad.



Staff: personal propio a tiempo completo.



Acceso a la información: acceso a información relevante del gobierno (garantizado por ley).

2.- Opinión del CF sobre el Decreto de Urgencia (DU)-079-2021

Contenido del DU 079-2021

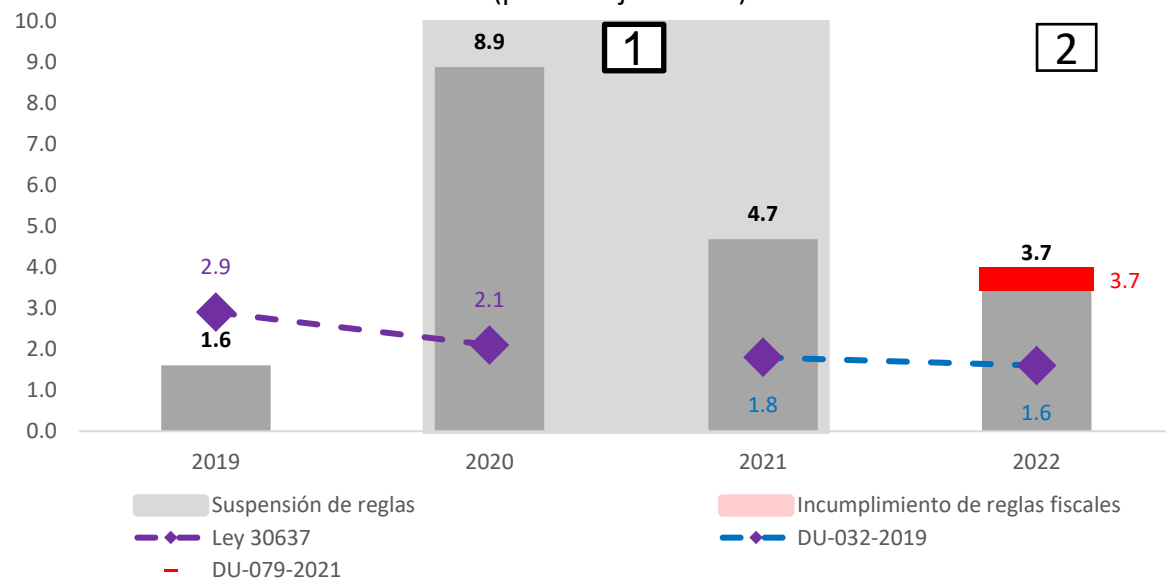
El DU-079-2021 establece que para el año 2022 las reglas fiscales de resultado económico y de deuda son las siguientes:

- A. Regla de resultado económico del SPNF:** *“el déficit fiscal anual del Sector Público No Financiero para el año fiscal 2022 no debe ser mayor a 3,7 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI)”*.

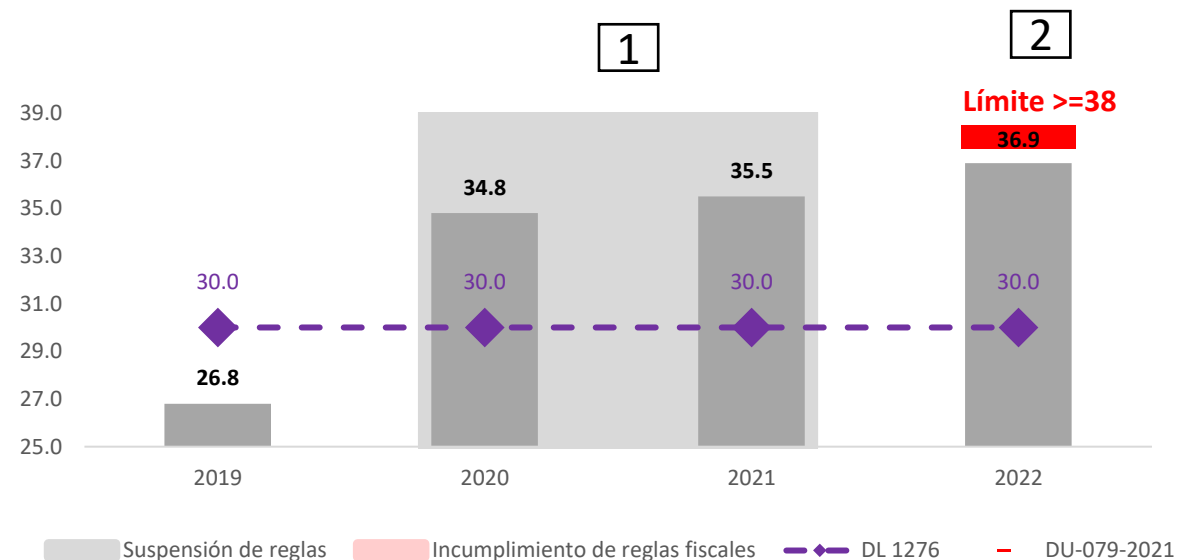
 - B. Regla de deuda pública del SPNF:** *“la deuda bruta total del Sector Público No Financiero no debe ser mayor al 38 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI). Excepcionalmente, y siempre que se cumpla con las otras reglas macrofiscales vigentes para el año fiscal 2022 con arreglo a lo dispuesto en el presente Decreto de Urgencia, la deuda pública puede tener un desvío por diferencias atribuibles a variaciones del tipo de cambio y prefinanciamientos”*.
- El resto de las reglas macrofiscales del SPNF (referidas al crecimiento del gasto público no financiero y al gasto corriente excluyendo mantenimiento), mantienen su vigencia para el año 2022, según lo *dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del SPNF*.

Necesidad de cambiar las reglas para 2022

Déficit fiscal y cumplimiento de la regla de resultado económico (porcentaje del PBI)



Endeudamiento público y cumplimiento de la regla de deuda (porcentaje del PBI)

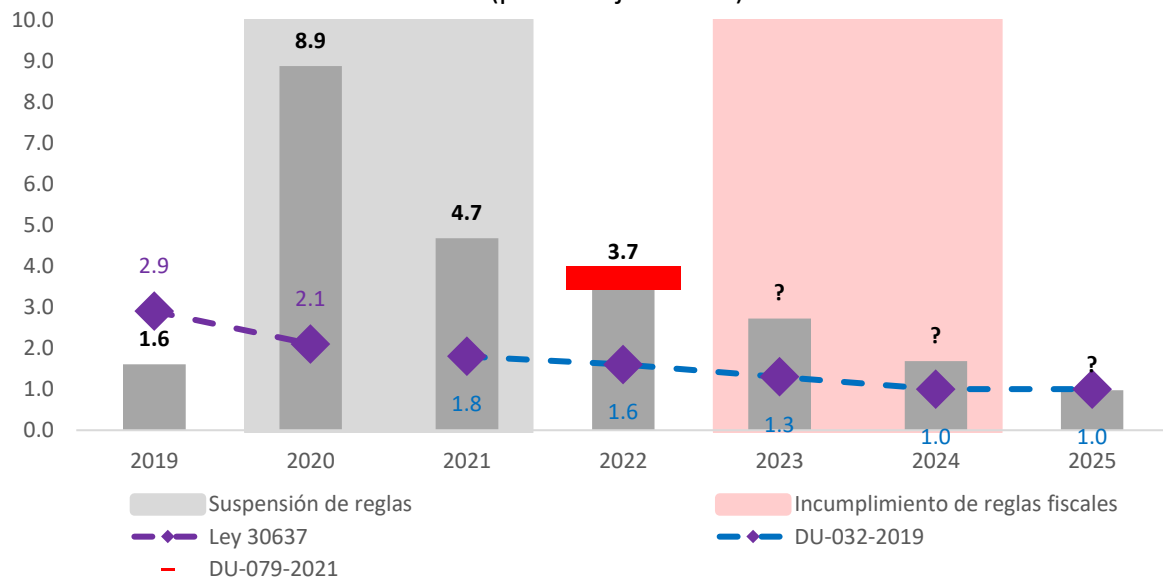


1. A inicios de la emergencia sanitaria, se suspendieron las reglas fiscales aplicables al SPNF para los años 2020 y 2021.
 2. A partir de 2022, las reglas fiscales hubieran estado sujetas a los parámetros establecidos en el **DU N° 032-2019** y en el **Decreto Legislativo (DL) N° 1276**, por lo que su cumplimiento hubiese generado un retiro abrupto del impulso fiscal **no recomendable**, por lo que **una nueva definición de parámetros era necesaria**.
- El DU-079-2021, representa un arreglo transitorio, necesario para la formulación y aprobación del presupuesto público de 2022, pero **no soluciona el problema de inconsistencia temporal** generado a partir de la suspensión de las reglas fiscales para 2020 y 2021.

El problema de inconsistencia temporal se traslada

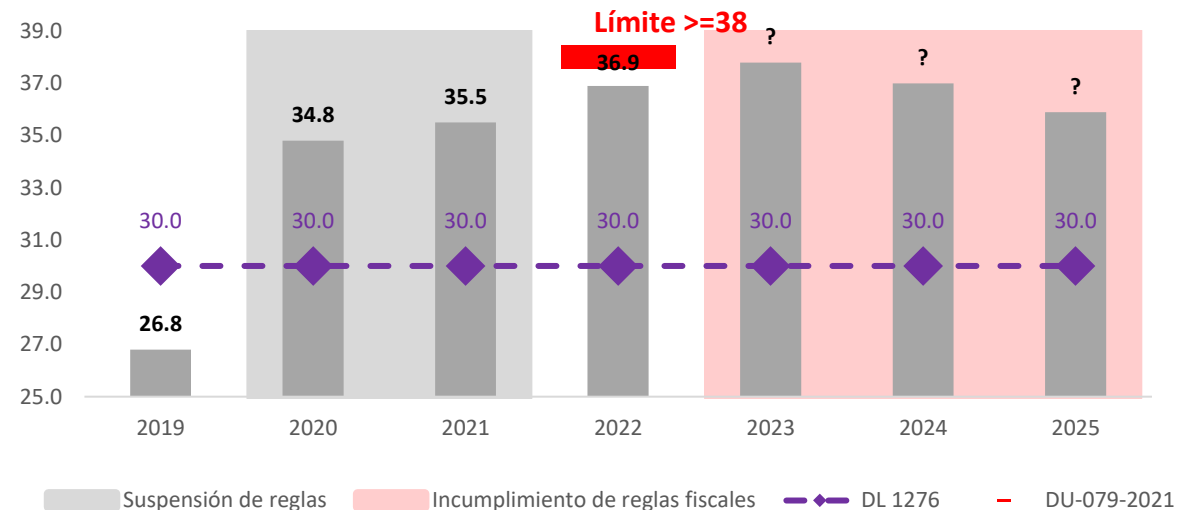
Déficit fiscal y cumplimiento de la regla de resultado económico

(porcentaje del PBI)



Endeudamiento público y cumplimiento de la regla de deuda

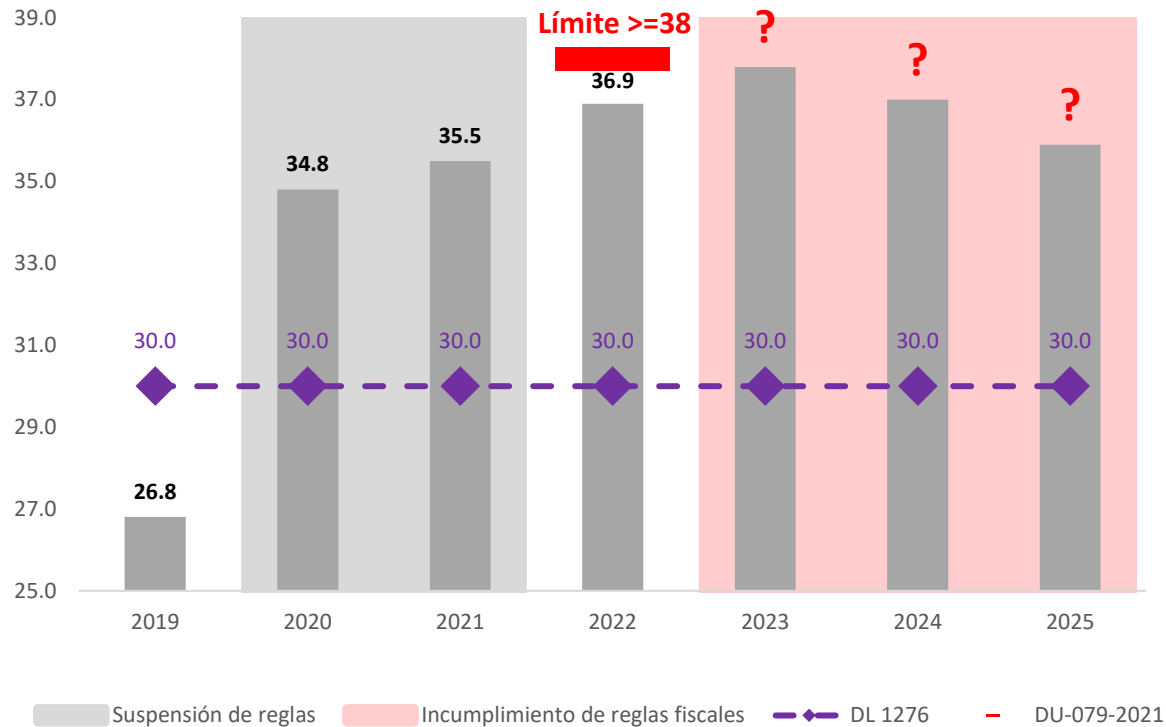
(porcentaje del PBI)



- Este problema se mantendrá en tanto la definición de las reglas fiscales se realice para un año específico, puesto que su **restitución debe considerar un horizonte de mediano plazo**.
- **El CF recomienda que modificaciones posteriores a las reglas fiscales se realicen mediante ley**, tal como está previsto en el Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal del SPNF. Esta vía legal permite **modificar las sendas fiscales de mediano plazo**, a la vez que genera un debate público donde **participan el Poder Ejecutivo, el Congreso de la República y permite contar con la opinión previa del CF**, lo cual promovería mayor transparencia y respeto a la institucionalidad que debe guiar la política fiscal.

Calibración de las reglas fiscales debe considerar objetivos de mediano y largo plazo

Endeudamiento público y cumplimiento de la regla de deuda
(porcentaje del PBI)

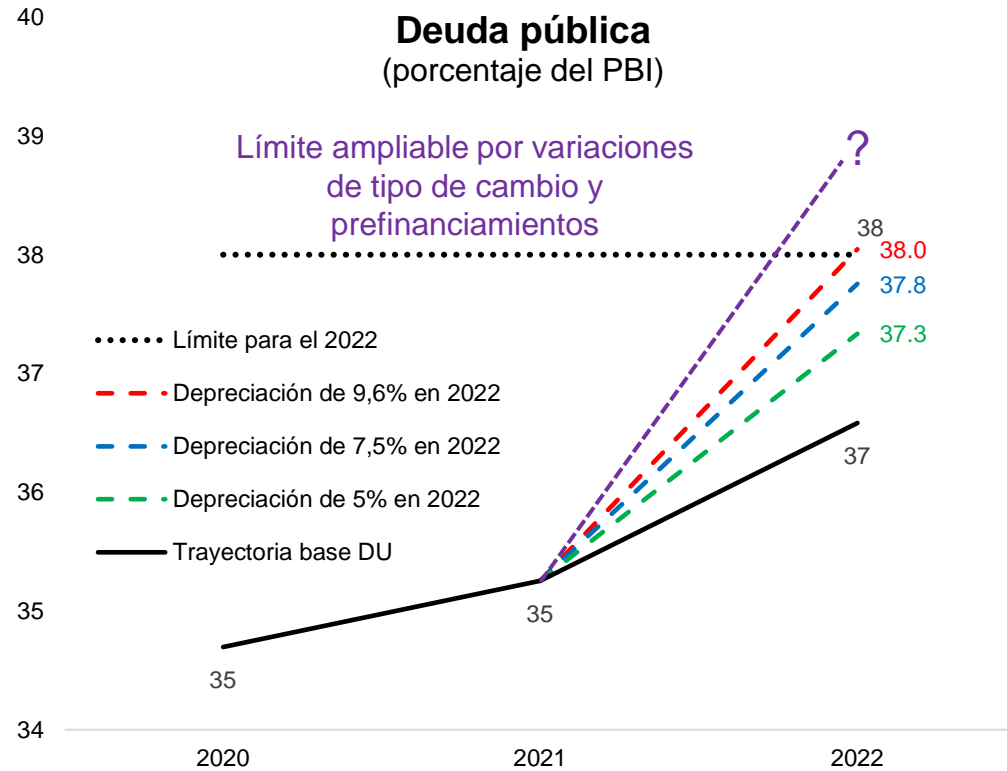


1. Con relación a la regla de deuda pública, dado que el límite de 38 por ciento del PBI no ha sido calibrado considerando una meta o un objetivo de endeudamiento en el mediano plazo, el CF considera que dicho límite deberá ser reevaluado cuando se establezcan las reglas fiscales de mediano y largo plazo.

Las reglas fiscales buscan:



Permitir desvíos por diferencias a variaciones cambiarias no es adecuado



1. La regla de deuda pública definida en el DU-079-2021 permite que la deuda se desvíe del límite de 38,0 por ciento del PBI por diferencias atribuibles a variaciones al tipo de cambio.
2. **El CF considera que esta modificación es innecesaria, pues el límite establecido permite absorber choques cambiarios razonables.**
3. El endeudamiento previsto para 2022 estaría en torno a 37 por ciento del PBI, con lo cual existe alrededor de 1 punto porcentual del PBI disponible para absorber depreciaciones cambiarias de hasta 9,6 por ciento durante 2022.
4. El CF considera que, al permitir desvíos de la deuda por variaciones de tipo de cambio, **se está modificando el diseño de la regla de deuda contemplada en el DL 1276 y su cláusula de excepción.**
5. El CF señala que **esta modificación** realizada a la regla de deuda pública **no es adecuada porque: i) emite una señal errónea sobre la variabilidad del tipo de cambio; y ii) traslada la volatilidad cambiaria al límite de deuda, y iii) puede inducir a una mayor dolarización de la deuda pública.**

$$DP_{2022} \leq 38\% + Prefinanciamientos_{2022} + DPE_{2022} \times \frac{TC_{Obs_{2022}} - TC_{2022,MMM}}{TC_{Obs_{2022}}}$$



$Prefinanciamientos_{2022}$: Deuda emitida en 2022 para prefinanciar el pago de la deuda en 2023

DP_{2022} : Deuda pública en 2022 como porcentaje del PBI

$TC_{Obs_{2022}}$: Tipo de cambio a cierre de año en 2022

DPE_{2022} : Deuda pública externa en 2022 como porcentaje del PBI

$TC_{2022,MMM}$: Tipo de cambio previsto en el MMM para el 2022

El CF debería poder opinar de manera previa

1. De acuerdo con el MRTF-SPNF, cuando, por excepción, **se modifican las reglas fiscales, el Poder Ejecutivo debe proponer al Congreso de la República un proyecto de ley para tal fin.** Dicho proyecto de ley debe ser remitido también al CF para que pueda cumplir con su obligación de emitir opinión sobre el mismo.
2. **El CF considera que el objetivo de este mecanismo es generar un espacio de debate público que permita lograr ciertos consensos en torno a los objetivos fiscales de largo plazo.** En ese sentido, la labor del CF es contribuir con un **análisis técnico e independiente de la política fiscal, mediante la emisión de su informe, el cual no es vinculante.** Por lo tanto, el CF considera como una mala práctica la modificación de las reglas fiscales mediante decretos de urgencia sin recoger y analizar la opinión técnica del CF sobre los cambios a realizar, lo cual resta transparencia en el manejo de las finanzas públicas.
3. Cabe indicar que **cuando se modificaron las reglas fiscales para el periodo 2021-2023 mediante Decreto de Urgencia N° 032-2019 (diciembre de 2019) el CF también opinó que el Poder Ejecutivo debió solicitar la opinión previa del Consejo Fiscal.**
4. El CF considera que **no existen impedimentos legales para solicitar la opinión previa del CF cuando se modifican reglas fiscales con normas expedidas por el Poder Ejecutivo.** Muestra de ello es que para la aprobación del Decreto Legislativo N° 1276, el Poder Ejecutivo sí solicitó la opinión previa del CF. No obstante, el CF sugiere precisar en el MRTF-SPNF que la obligación del CF respecto de las modificaciones de las reglas fiscales es la de emitir opinión previa.

Conclusiones

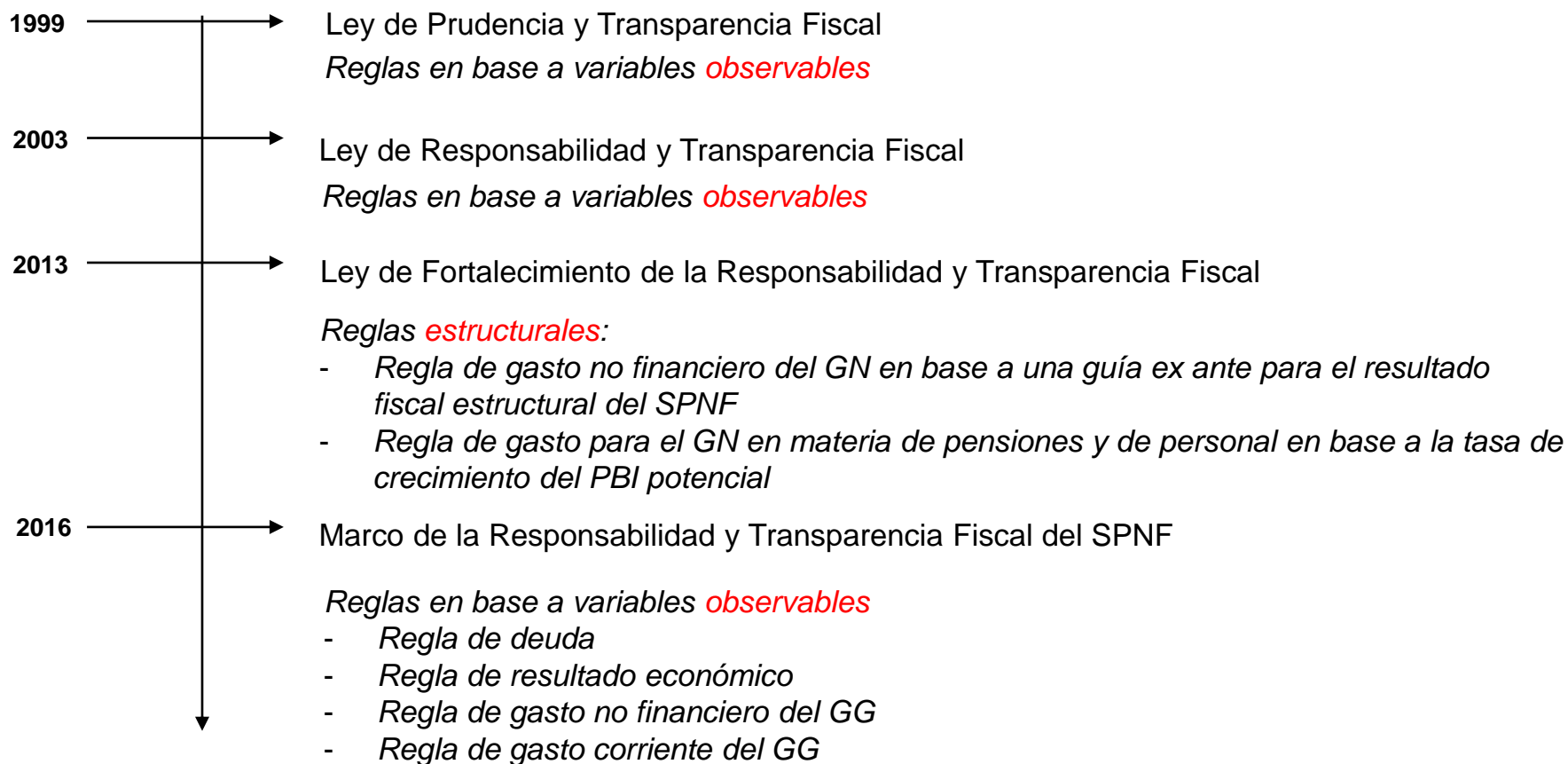
1. El CF recuerda que las reglas fiscales se establecen con el objetivo de otorgar credibilidad a las políticas económicas y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.
2. El CF considera primordial determinar el nivel de endeudamiento público al cual se quiere converger y, sobre la base de ello, determinar las reglas fiscales que guiarán el proceso de consolidación fiscal en los próximos años.
3. El CF considera que en la situación macroeconómica y fiscal presente es indispensable reafirmar el compromiso del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo con la prudencia y sostenibilidad fiscal. Sin embargo, dado el alcance acotado del DU 079-2021, propio de una norma de este tipo, urge complementar el mismo mediante la presentación de un proyecto de ley que establezca las reglas fiscales para el mediano y largo plazo.
4. El CF recomienda que modificaciones posteriores a las reglas fiscales sean realizadas por ley, pues la restitución de las reglas debe considerar un horizonte de mediano plazo y no un año en particular. Esta vía legal permite modificar las sendas fiscales generando un debate público donde participan el Poder Ejecutivo, el Congreso de la República y cuenta con la opinión previa del CF.
5. El CF reitera la importancia y necesidad de que los cambios o modificaciones a las reglas fiscales propuestas por el Poder Ejecutivo, cuenten con la opinión previa del CF en aras de la transparencia y del cumplimiento de las funciones de esta entidad.
6. Respecto de la calibración de las reglas fiscales para el 2022, el CF considera que la inclusión de una excepción a la regla de deuda por desvíos del tipo de cambio es innecesaria e inadecuada, debido a que se traslada toda la volatilidad cambiaria al límite de deuda y se puede inducir a una mayor dolarización de la deuda pública.

Opinión del Consejo Fiscal sobre el Decreto de Urgencia que establece las reglas macrofiscales para el Sector Público No Financiero para el año fiscal 2022

Carlos Oliva Neyra
Presidente del Consejo Fiscal

Anexos

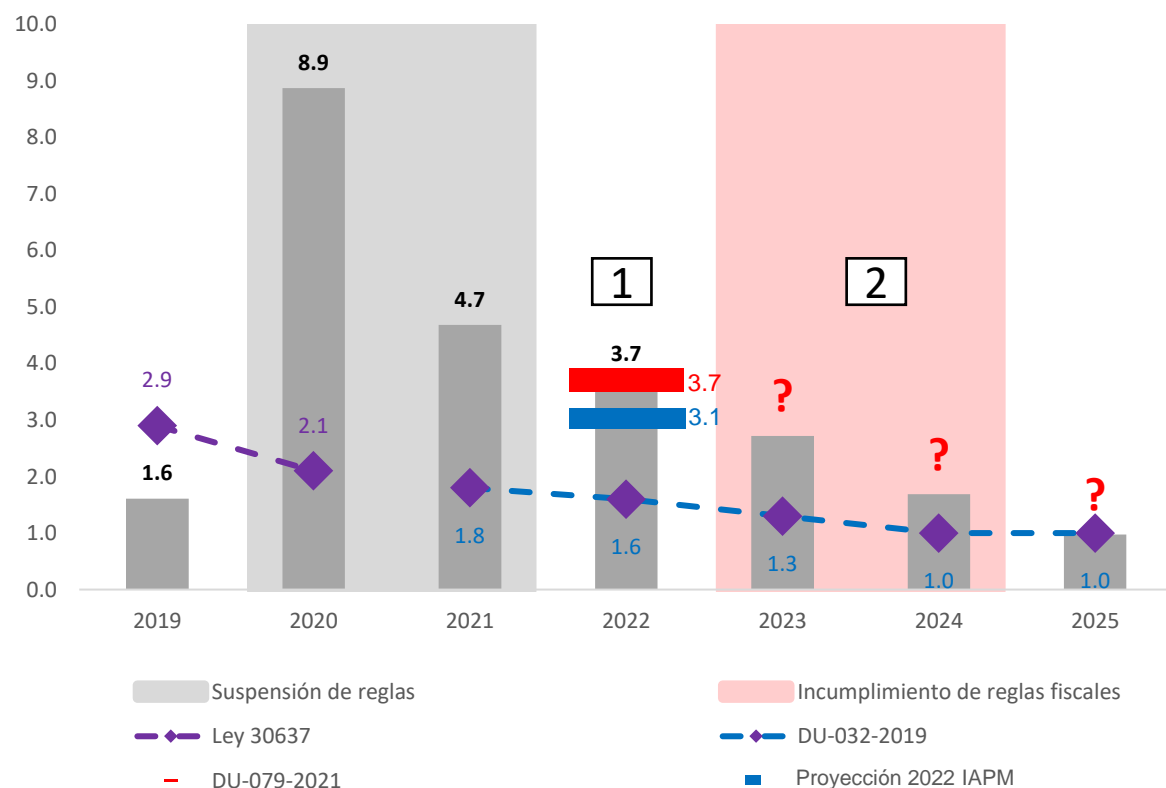
Reglas fiscales implementadas en la economía peruana



Fuente: STCF.

Sobre la calibración a la regla de déficit fiscal para el 2022

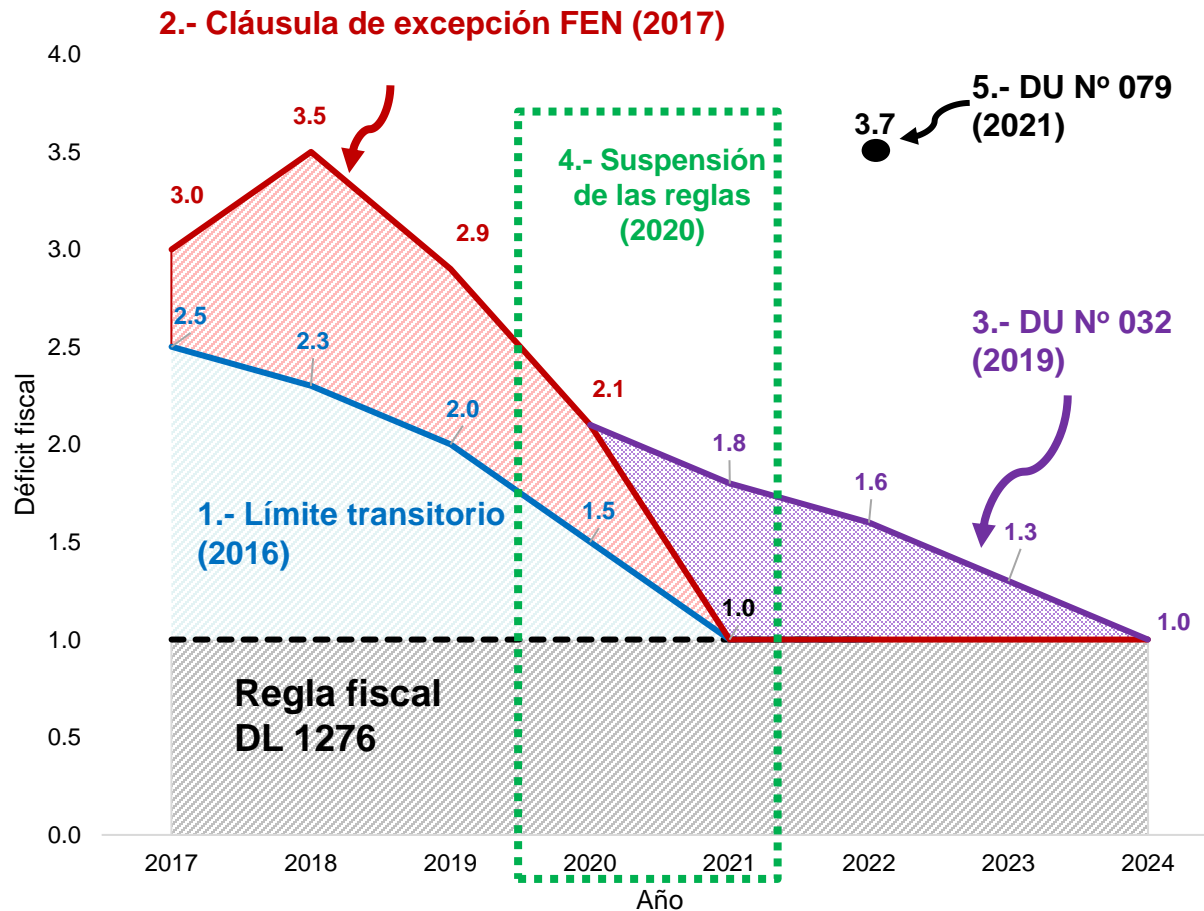
Déficit fiscal y cumplimiento de la regla de resultado económico
(porcentaje del PBI)



1. El CF observa que el **límite de 3,7 por ciento del PBI** definido en el DU-079-2021 **sería consistente con un retiro gradual del impulso fiscal para el 2022**; sin embargo, resulta superior a la proyección del déficit fiscal de 3,1 por ciento del PBI del Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2021-2024.
2. Debido a esto, el CF señala que **el límite de déficit fiscal requiere ser evaluado junto con una senda de déficit fiscal y una trayectoria de endeudamiento de mediano plazo**, por lo que **su calibración no se encuentra plenamente justificada** con lo señalado en la exposición de motivos del decreto de urgencia.

Modificaciones previas a las reglas fiscales

Regla de déficit fiscal: límites transitorios y suspensiones (2016-2021)

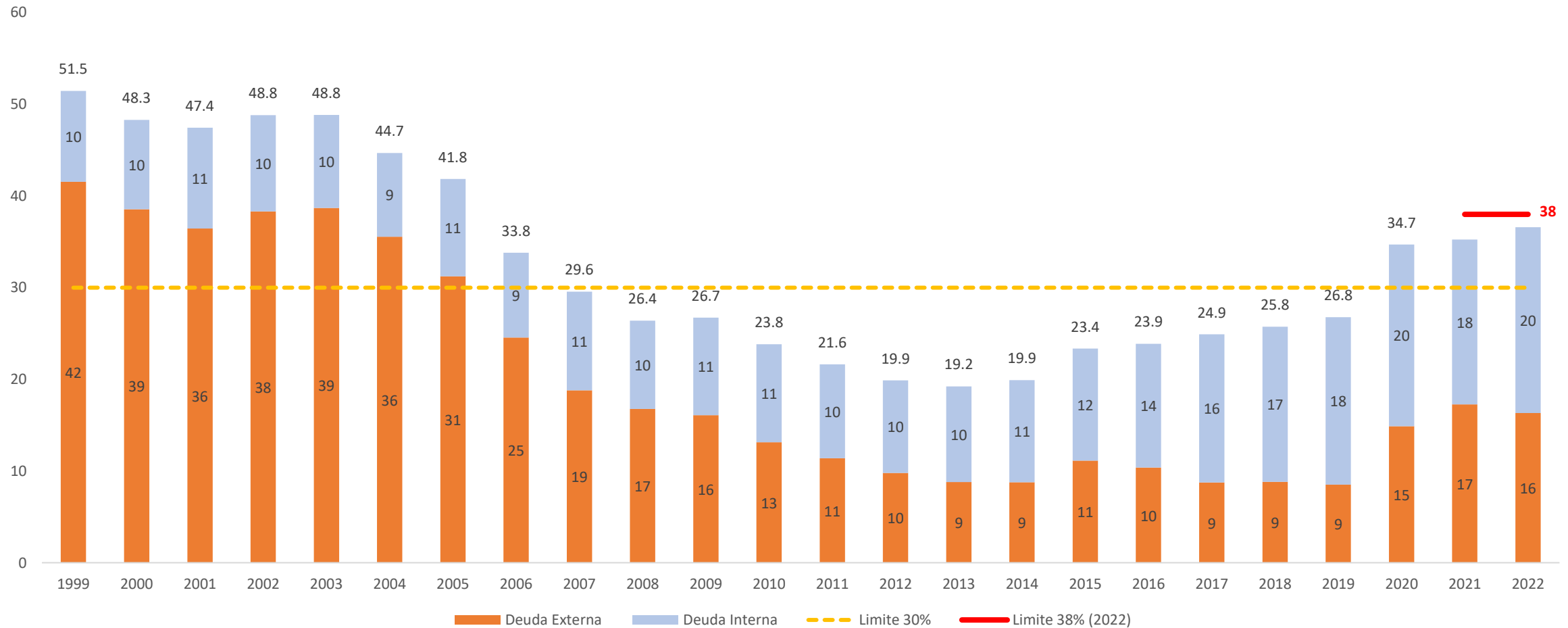


Modificaciones a las reglas fiscales

- 2016: DL N 1276: se cambia el marco fiscal y se establecen límites transitorios al déficit.**
 - Conto con opinión previa del CF.
- 2017: Ley No 30637 (Aplicación de la cláusula de excepción)**
 - Conto con opinión previa del CF.
- 2019: DU 032 (26 de diciembre de 2019).**
 - No conto con opinión previa del CF.
- 2020: DL 1457**
 - Suspende las reglas macro fiscales para los años 2020-2021.
 - Opinión institucional sobre el cambio de las reglas fiscales fue ex - post.
- 2021: DU No 079**
 - Se modifican las reglas macro fiscales para el 2022.
 - Opinión institucional sobre el cambio de las reglas fiscales fue ex - post.

Evolución de la deuda pública

Deuda pública del SPNF
(porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP.