Comunicado N° 04-2021-CF

Comunicado del Consejo Fiscal sobre el Decreto de Urgencia N° 086-2021 mediante el cual se incorpora un crédito suplementario en el presupuesto del Sector Público

El Consejo Fiscal (CF), en cumplimiento de su misión de fortalecer la transparencia e institucionalidad de las finanzas públicas, expresa su preocupación por la autorización de mayores niveles de gasto público mediante la incorporación de créditos suplementarios en el presupuesto a través de decretos de urgencia (DU), y, por lo tanto, sin la aprobación de una ley del Congreso de la República. El CF considera que dicha práctica, independientemente de su conformidad con el marco legal actual, no concuerda con la institucionalidad fiscal vigente y resta transparencia al manejo de la política fiscal, en una coyuntura donde se requiere que se demuestre o sustente la conveniencia de autorizar mayores niveles de gasto en lugar de reducir el nivel de déficit fiscal y recomponer los ahorros fiscales, en vista de la situación actual de fragilidad fiscal.

El presente comunicado se refiere a la aprobación del Decreto de Urgencia N° 086-2021 (DU 086-2021)[1], mediante el cual se autorizó incorporar en el presupuesto del sector público del presente año fiscal, un crédito suplementario por S/ 2 900 millones, con cargo "*a la mayor recaudación de ingresos tributarios estimados para el presente año*" y en favor de la reserva de contingencia. De acuerdo con la exposición de motivos del mencionado DU, su objetivo es seguir atendiendo la emergencia sanitaria de la COVID-19 y continuar con las medidas para impulsar la recuperación económica. Su financiamiento se da con cargo a la mayor previsión de ingresos tributarios que se estima recaudar en el presente año, respecto de lo que se proyectaba cuando se elaboró el presupuesto del sector público para 2021[2, 3].

Con relación a la institucionalidad fiscal[4], cabe indicar que los créditos suplementarios constituyen incrementos a las autorizaciones de gasto consignadas en la ley de presupuesto, la cual es propuesta por el Poder Ejecutivo pero aprobada por el Congreso de la República[5]. En ese sentido, de acuerdo con la Constitución, los créditos suplementarios, al igual que otras modificaciones al

[1] Publicado en el diario oficial el 16 de septiembre de 2021.

[2] En efecto, en el Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025 (agosto 2021) se estima que en 2021 se recaudarán ingresos tributarios del Gobierno General por S/ 129 576 millones, lo cual es mayor en S/16 162 millones respecto a lo proyectado en el MMM de agosto de 2020. Esta mayor recaudación se debe a mayores ingresos por regularización del impuesto a la renta, mayores tributos del sector minería y por la recaudación anticipada de ingresos extraordinarios.

[3] En ese sentido, a diferencia de otros DU expedidos durante el periodo de la pandemia, el DU 086-2021 no se da por la necesidad de sustituir el financiamiento afectado por la crisis, sino para financiar mayores niveles de gasto.

[4] La institucionalidad fiscal está determinada por prácticas presupuestales, de gestión de los recursos públicos y fiscales establecidas en normas de distinto rango como la Constitución, leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia y normas de rango inferior como decretos supremos, directivas, entre otros. En dichas normas se establecen los lineamientos, funciones y responsabilidades que rigen el manejo de la política fiscal y la administración de la hacienda pública.

[5] La competencia de aprobar el presupuesto del sector público es exclusiva del Poder Legislativo, tanto así que no puede ser objeto de delegación de facultades en el Poder Ejecutivo, en concordancia con los artículos 104° y 102° de la Constitución. La excepción es el período de interregno parlamentario cuando dicha aprobación se realiza mediante decreto de urgencia, tal como sucedió en 2019 con el presupuesto de 2020.

presupuesto público, deben tramitarse de forma similar a la ley de presupuesto[6, 7].

El CF considera que al realizar modificaciones al techo del presupuesto del Sector Público mediante DU se vulnera un componente importante de la institucionalidad fiscal mediante el cual, le corresponde al poder ejecutivo la iniciativa en materia de gasto público, y al Congreso la aprobación y el control de dicho gasto, ello en el marco constitucional de la separación de poderes[8].

El respeto a esta institucionalidad fiscal es aún más relevante en la actual situación de las finanzas públicas. Como lo ha señalado el CF anteriormente[9], las finanzas públicas vienen mostrando una mayor vulnerabilidad que en el periodo prepandemia, la cual se refleja principalmente en los altos niveles de déficit fiscal de 2020 y 2021, el incremento significativo del nivel de deuda pública y en la reducción significativa de los ahorros fiscales, principalmente los depositados en el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF)[10]. En esas circunstancias el CF ha resaltado la necesidad de llevar adelante un proceso de consolidación fiscal que asegure la sostenibilidad de la deuda pública y que permita reconstruir las fortalezas fiscales afectadas durante la pandemia[11].

Además, de acuerdo con el Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero[12], el principio general la política fiscal señala que el Estado *"(…) debe acumular superávits fiscales en los periodos favorables y permitir únicamente déficits fiscales moderados y transitorios en periodos de menor crecimiento*". En ese sentido, de acuerdo con dicho principio, se debería evitar mantener altos niveles de déficit fiscal por periodos prolongados y procurar que la recaudación de ingresos por encima de los programados sea dirigida para reducir el déficit e incrementar los ahorros fiscales.

Por lo tanto, el CF considera que toda medida contraria al mencionado principio general y a la necesidad de iniciar el proceso de consolidación fiscal, debería ser sustentada con un análisis costo beneficio que demuestre, con rigurosidad técnica, la conveniencia de incrementar ese mayor gasto, en lugar de reducir el déficit fiscal, más aún en un periodo como el actual en el cual las reglas fiscales se encuentran suspendidas y se requiere reforzar la rendición de cuentas sobre las decisiones de política fiscal. Dicho análisis no se encuentra presente en la exposición de motivos que sustenta el DU 086-2021.

Cabe indicar además que si bien no todo lo que se estima recaudar por encima de lo previsto en el presupuesto institucional de apertura ha sido incorporado al presupuesto[13], resulta necesario que

[6] Según el tercer párrafo del artículo 80° de la Constitución, "*los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario, se tramitan ante la Comisión Permanente (…)*."

[7] En palabras del jurista Marcial Rubio Correa, citado en un informe de la Comisión de Constitución del Congreso de la República del año 2004, "*Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, son modificaciones posteriores del Presupuesto originalmente aprobado por el Congreso y se deben a la existencia de mayores ingresos que los previstos y a cambios en la prioridad de los gastos. Nada de eso puede modificarse sin aprobación del Congreso para que haya garantía de que los administradores, finalmente, no manejan los recursos del Estado a su antojo.*"

[8] No obstante, la práctica de aprobar modificaciones presupuestales por DU es común. Así, entre 2010 y 2021 el 76 por ciento de los créditos suplementarios fueron autorizados mediante DU.

[9] Ver, por ejemplo, el Informe N° 05-2021-CF que contiene la opinión del CF sobre el MMM 2022-2025.

[10] La finalidad del FEF es incrementar la capacidad de respuesta del Estado ante escenarios negativos como la ocurrencia de desastres naturales de gran magnitud o el acontecimiento de otra crisis económica.

[11] La declaración de política fiscal del Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025 señala como uno de los principales lineamientos el "*Mantener el compromiso con la sostenibilidad fiscal a través de una senda de consolidación gradual y prudente del déficit fiscal que apoye la recuperación económica y permita la atención de la emergencia sanitaria*".

[12] Aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1276.

[13] De acuerdo con la exposición de motivos del DU 086-2021, actualmente se proyectan recursos ordinarios para el año 2021 superiores a los previstos en el PIA por S/ 12 529 millones. De dicho monto S/ 2900 millones se incorporaron al presupuesto 2021 mediante el propio DU 086-2021 y se destinaran S/ 5080 millones para el presupuesto 2022, de acuerdo con el proyecto de ley de equilibrio financiero 2022.

se informe sobre la recuperación de los ahorros fiscales que se redujeron durante la pandemia y si medidas como esta, están alineadas con la misma. Como lo ha señalado anteriormente el CF, dicha información no se encuentra presente en el Marco Macroeconómico Multianual[14].

Como se indicó anteriormente, el DU 086-2021 incorpora en el presupuesto ingresos que se estima recaudar por encima de lo previsto originalmente. Desde la creación del Consejo Fiscal, el único, antecedente de una norma similar es el DU 004-2017 (marzo de 2017), mediante el cual se autorizó un crédito suplementario por S/ 4 400 millones, con cargo a mayores ingresos por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, con la finalidad estimular la economía y financiar las intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados al fenómeno climatológico El Niño Costero (FEN). Sin embargo, a raíz de la menor actividad económica producida por el FEN y las medidas de alivio tributario que se brindaron en ese año, la recaudación tributaria terminó siendo aproximadamente S/ 10 500 menor a lo previsto cuando se elaboró el PIA. Es decir, mediante el DU 004-2017 se autorizó financiar mayores niveles de gasto con ingresos que no fueron recaudados. Ello colaboró a que en ese año se incrementara el déficit fiscal a 3,0 por ciento del PBI, el mayor nivel visto desde el año 2000.

En el plano legal, si bien el CF reconoce que en la Constitución se otorga al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en situaciones de emergencia, la propia Constitución y la jurisprudencia del TC prevé el uso de tal atribución bajo cumplimiento de una serie de requisitos formales y sustanciales. Entre estos requisitos se encuentra el de imprevisibilidad, el cual requiere demostrar que la situación que se requiere corregir es imprevisible, o el de necesidad, según el cual se debe demostrar la urgencia de expedir la norma en un periodo de tiempo tan corto que sea incompatible con el procedimiento parlamentario[15]. En ese sentido, corresponderá al Congreso de la República realizar el procedimiento de control correspondiente y determinar si el DU 086-2021 cumple con los requisitos exigidos.

Finalmente, el CF exhorta a que en el futuro las modificaciones presupuestarias se realicen, en la medida de lo posible, respetando el procedimiento regular que implica la presentación y aprobación de un proyecto de ley. Dicho mecanismo es más transparente y promueve un espacio de debate público para el análisis de las políticas fiscales, en el que participan tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo. Asimismo, el CF considera que, para la aprobación de créditos suplementarios en el futuro, el Poder Ejecutivo deberá demostrar mediante un riguroso análisis costo - beneficio la conveniencia de utilizar la mayor recaudación de ingresos en el financiamiento de estos créditos, respecto de utilizar estos mayores ingresos para reducir el déficit fiscal e incrementar el ahorro público.

Lima, 11 de octubre de 2021.

CONSEJO FISCAL DEL PERÚ

[14] En el Informe N° 05-2021-CF, el CF sugirió incorporar los activos financieros y la deuda neta del SPNF como variables de proyección del MMM.

[15] A pesar de que los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo tienen carácter de urgente ante el Parlamento y deben ser priorizados. Además, el Congreso cuenta con mecanismos excepcionales para acortar los tiempos de sus procedimientos. Por otro lado, con información al 8 de octubre de 2021, aún se observan recursos superiores a los 6 mil millones de soles en el presupuesto institucional modificado de la reserva de contingencia, lo que le restaría fuerza al argumento de la necesidad legal (urgencia) para expedir un DU.