

Informe N° 001-2017-CF

**Opinión del Consejo Fiscal sobre el Proyecto de Ley N° 1318-2016-PE
“Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas
macrofiscales del Sector Público no Financiero”**

El presente informe contiene la opinión colegiada del Consejo Fiscal (CF) sobre el Proyecto de Ley N° 1318-2016-PE (PL), “Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público no Financiero”, enviado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) mediante Oficio N° 936-2017-EF/10.01¹. De esta forma, el CF cumple con las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1276, que aprueba el Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero (MRTF-SPNF)², del Decreto Supremo N° 287-2015-EF por el que se establecen disposiciones para la implementación y funcionamiento del CF, y del Decreto Supremo N° 104-2015-EF que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LFRTF)³.

Cabe indicar que el mencionado PL se presenta de conformidad con el párrafo 10.1 del artículo 10 de la LFRTF⁴ y su Reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N° 104-2014-EF, que establecen que las reglas macrofiscales pueden ser modificadas de manera excepcional, en casos extraordinarios de emergencia nacional que puedan afectar sustancialmente la economía nacional, y que para ello el Poder Ejecutivo debe remitir al Congreso de la República el proyecto de ley correspondiente.

Contexto macrofiscal

Desde principios del 2017 la economía peruana ha sido afectada por un choque adverso y transitorio ocasionado por la ocurrencia del Fenómeno El Niño Costero, el cual, según el ENFEN⁵, se espera continúe hasta mayo de este año. El evento ocasionó la presencia de lluvias extremadamente fuertes, principalmente en la costa norte del país, que activaron quebradas y provocaron inundaciones y huaicos, generando significativas pérdidas económicas y humanas⁶.

¹ Oficio recibido el 28 de abril de 2017, en el cual el Ministerio de Economía y Finanzas envía al Consejo Fiscal una copia del Proyecto de Ley N° 1318-2016-PE, que fue presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República el 28 de abril de 2017.

² El numeral 15.1 del Artículo 15 del MRTF-SPNF dispone que el CF emite opinión sobre la modificación y el cumplimiento de las reglas macrofiscales y de las reglas fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

³ El numeral 16.4, del Artículo 16 del Reglamento de la LFRTF dispone que el CF emite opinión sobre el proyecto de Ley que autoriza la modificación de las reglas macrofiscales por emergencia nacional en un plazo no mayor a 5 días calendario. Dicha opinión deberá ser publicada en el Portal Institucional del Consejo Fiscal.

⁴ Cabe precisar que a la fecha las cláusulas de excepción se encuentran reguladas por la LFRTF, mediante su artículo 10°. En relación al MRTF-SPNF, de acuerdo a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1276, el capítulo I del Decreto Legislativo 1276, que regula los casos de excepción a las reglas macrofiscales, entrará en vigencia el 1 de enero de 2018.

⁵ Véase el Comunicado Oficial ENFEN N° 08 del 2017.

⁶ Según información de INDECI, al 26 de abril de 2017 se registran 188 073 personas damnificadas y 133 fallecidos. Además se registran 21 294 viviendas colapsadas, 21 333 viviendas inhabitables y 247 127 viviendas afectadas; 3 563 km de carreteras destruidas y 7 102 km afectadas; 61 403 hectáreas de cultivo afectadas y 25 671 pérdidas. A la fecha, estimaciones de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal (STCF) calculan el valor de las principales pérdidas económicas del FEN en alrededor de 2,9 por ciento del PBI.



Este evento es la justificación planteada por el Poder Ejecutivo para la activación de la cláusula de excepción que permite la modificación temporal de las reglas macrofiscales en concordancia con el párrafo 10.1 del artículo 10 de la LFRTE.

Contenido del Proyecto de Ley N° 1318-2016-PE

El PL plantea un cambio en las reglas fiscales para el periodo 2017-2021. Para el año 2017 se amplía el límite de déficit fiscal de 2,5 por ciento a 3,0 por ciento del PBI para la regla de resultado económico del SPNF, la única regla de las cuatro establecidas en el MRTF-SPNF que entra en vigencia en 2017⁷. Adicionalmente, se suspende la regla de ahorro en cuenta corriente establecida en el MRTF-SN para los gobiernos regionales y locales en estado de emergencia, quedando vigente solo la regla de deuda.

A partir del 2018, el PL mantiene sin cambios la regla de deuda pública, con un límite de 30 por ciento del PBI. Sin embargo, se modifican los límites de déficit fiscal en la regla de resultado económico del SPNF. Los nuevos límites se establecen en 3,5; 2,9 y 2,1 por ciento del PBI para los años 2018, 2019 y 2020, respectivamente; niveles superiores a los que se dispusieron en el MRTF-SPNF (2,3; 2,0; 1,5 por ciento del PBI, respectivamente)⁸; para luego converger al límite de 1 por ciento del PBI en 2021.

Por otro lado, el PL deja sin efecto⁹ la regla de Gasto No Financiero del Gobierno General para los años 2018 y 2019. A partir del 2020, se reintroduce esta regla tal y como se estableció en el MRTF-SPNF.

Finalmente, la regla de Gasto Corriente del GG se mantiene inalterada hasta el 2019. Para los años 2020 y 2021, se restringe su crecimiento a una tasa menor en 0,5 puntos porcentuales al límite de crecimiento establecido en el MRTF-SPNF.

Opinión del Consejo Fiscal

El CF opina que la presencia de una situación de emergencia nacional que puede afectar sustancialmente la economía nacional es innegable y, por lo tanto, sustenta la modificación temporal de las reglas macrofiscales de acuerdo a la normatividad vigente.

De acuerdo con el PL, el déficit fiscal podrá incrementarse entre los años 2017 y 2020, de forma acumulada, hasta en 3,2 puntos porcentuales del PBI por encima de los límites establecidos en el MRTF-SPNF, equivalentes a alrededor de USD 6 400 millones. El CF reconoce que es necesario realizar estos cambios a la senda de déficit para atender el gasto en reconstrucción.

De esta manera, la economía peruana estaría operando por un nuevo periodo de altos déficits fiscales con niveles superiores al límite de 1 por ciento del PBI planteado para la nueva regla

⁷ Según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 30499, publicado en el diario El Peruano el 25 de agosto de 2016.

⁸ Según lo dispuesto en la primera disposición complementaria transitoria del MRTF-SPNF.

⁹ El literal c del artículo 2.2 del PL, al modificar la primera Disposición Complementaria Transitoria del MRTF-SPNF, suspende la vigencia de la Regla de Gasto No Financiero del Gobierno General durante los años 2018 y 2019.



fiscal al menos por seis años consecutivos (2015-2020)¹⁰, y el límite al déficit fiscal planteado para 2018 sería el más alto de los últimos 25 años¹¹.

Aun así, el CF considera que al ajuste fiscal propuesto para los años 2020 y 2021 es exigente¹² y por eso contiene un riesgo de incumplimiento. Primero, porque la recuperación prevista en las proyecciones de ingresos, la cual contrasta con la tendencia decreciente de los últimos 5 años de la presión tributaria, no se encuentra sustentada adecuadamente¹³. Segundo, la contracción esperada en el gasto corriente es elevada¹⁴. Tercero, la tasa de crecimiento del PBI proyectada para 2019-2021 se encuentra por encima de las estimaciones del crecimiento potencial¹⁵. Al respecto, el CF señala que la experiencia internacional respecto al éxito o fracaso en la ejecución de planes de ajuste fiscal muestra que los gobiernos deben ser cautos en la formulación de planes ambiciosos de consolidación, debido a que en promedio estos no llegan a cumplirse en el tiempo establecido, lo cual es incluso percibido negativamente por los mercados financieros¹⁶.

Dada esta experiencia internacional y dados los riesgos que hemos expresado, el CF sugiere una alternativa con una senda de ajuste fiscal menos pronunciada, con un periodo de convergencia al 1 por ciento del PBI para el 2022 o 2023, lo cual generaría un retiro del impulso fiscal ordenado y creíble. La nueva senda garantizaría también el cumplimiento de los límites al déficit fiscal, evitando cambios adicionales en las reglas fiscales. Aun así, reconocemos que este es un dilema de carácter intertemporal que el gobierno debe resolver en consenso con las fuerzas políticas.

En relación a los otros cambios en la reglas macrofiscales y la evolución del gasto público, teniendo en cuenta las proyecciones macrofiscales contenidas en el "Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas" (IAPM-2017) del MEF, el CF observa lo siguiente: i) la

¹⁰ Es importante notar que la nueva regla de resultado económico observado entra en vigencia a partir del año 2017. Durante los años 2015 y 2016, las reglas fiscales establecidas para el Gobierno Nacional consistían en la Regla de gasto no financiero (basado en un objetivo ex ante de déficit estructural del SPNF de 1 por ciento del PBI potencial) y la Regla de gasto en personal y pensiones.

¹¹ En el año 1999, año el que la economía peruana sufría aún los efectos económicos combinados de una crisis financiera internacional y del fenómeno de El Niño ocurridos durante el año previo, se observó un nivel de déficit similar (3,4 por ciento del PBI) al planteado para 2018.

¹² En particular, el déficit fiscal se reduciría durante los años 2020 y 2021 en 0,8 y 1,0 por ciento del PBI, respectivamente.

¹³ Los ingresos corrientes del Gobierno General (ICGG) han disminuido continuamente desde el año 2012, año en que alcanzó su máximo en la historia reciente. De acuerdo a información del BCRP, los ICGG pasaron de 22,8 por ciento del PBI en 2012, a 18,5 por ciento del PBI en 2016, cifra similar a la registrada en el año 2003. Según el "Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas" (IAPM-2017), del 30 de abril de 2017, los ICGG se recuperarían a 19,6 por ciento del PBI en 2021 impulsados por la normalización de las devoluciones tributarias, la profundización de las medidas tributarias adoptadas en el 2016-IV, y el pago de impuesto a la renta de proyectos mineros (Las Bambas, Toromocho y Constancia). El IAPM-2017 se encuentra disponible en:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/informe_actualizacion_proyecciones.pdf.

¹⁴ El IAPM-2017 considera un ajuste en gastos corrientes del Gobierno General de 15,3 por ciento del PBI en 2016 a 13,5 por ciento del PBI en 2021.

¹⁵ En el Reporte de Inflación de Marzo 2017, el BCRP reduce su estimación del PBI potencial de 4 por ciento, estimado en su reporte previo, a 3,8 por ciento para el periodo 2017-2018. Por su parte, el FMI prevé, en su informe sobre Perspectivas de la Economía Mundial, un crecimiento de mediano plazo de la economía peruana convergiendo a 3,5 por ciento al 2021.

¹⁶ Ver por ejemplo: Gupta, Tovar Jalles, Mulas-Graniados y Schena, 2017. "Governments and promised fiscal consolidations: do they mean what they say?" IMF Working Paper 17/39.



dinámica del gasto público durante el periodo 2017-2021 estará determinada principalmente por la regla de resultado económico; ii) la suspensión de la regla de Gasto No Financiero del Gobierno General para los años 2018 y 2019 solo sería vinculante en un escenario de sub-ejecución de gasto en 2017 y/o 2018 o de un fuerte incremento de los ingresos en 2018 y/o 2019; y iii) los cambios propuestos a la regla de gasto corriente del GG afectarían solo la composición del gasto pero no su dinámica. El CF considera que la necesidad de suspender la regla de Gasto No Financiero del Gobierno General para los años 2018 y 2019 es un indicador de la limitada flexibilidad del nuevo marco macrofiscal ante situaciones de excepción.

Respecto a la suspensión de la regla del ahorro corriente para los gobiernos regionales y locales de las jurisdicciones declaradas en emergencia, cabe notar que de acuerdo a la normatividad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)¹⁷, las jurisdicciones son declaradas en emergencia en caso de peligro inminente de un desastre o por la ocurrencia de un desastre. El CF opina que la excepción a la regla debiera ser aplicable únicamente a aquellos casos en los que el FEN ha producido daños a la infraestructura o población damnificada de acuerdo al inventario que realizarán el INDECI y los sectores del Gobierno Nacional, según corresponda.

Por otro lado, como el CF manifestó previamente¹⁸, resulta necesario evaluar estrategias financieras para garantizar una adecuada capacidad del gobierno para afrontar potenciales costos ocasionados por contingencias fiscales de gran magnitud, como son los casos de desastres asociados a fenómenos naturales, crisis económicas y contingencias fiscales explícitas. Dicha evaluación debe considerar el acceso a mecanismos como el endeudamiento a través de líneas de crédito contingente, la transferencia de riesgos por medio de contratos de seguro, entre otros. En particular, la adquisición de contratos de seguro por el sector público y privado, tendrían la ventaja de reducir el esfuerzo fiscal requerido para atender estas eventualidades, y con ello el impacto sobre el déficit fiscal y endeudamiento neto público, además de reducir la necesidad de modificar las reglas macrofiscales ante este tipo de situaciones.

Asimismo, el CF considera que la incorporación de un desvío temporal al límite de deuda pública ante la ocurrencia de desastres naturales, además de eventos de volatilidad financiera, podría otorgar un mayor grado de holgura al gobierno para enfrentar este tipo de situaciones.

Finalmente, el CF recomienda tomar medidas para recuperar los niveles de presión tributaria observados en años anteriores para cumplir con los objetivos propuestos al 2021.

¹⁷ Artículo 68° del Decreto Supremo N° 048-2011-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley del SINAGERD y Decreto Supremo N° 074-2014-PCM que aprueba la Norma Complementaria sobre la declaratoria de Estado de Emergencia por Desastre o Peligro Inminente, en el marco de la Ley del SINAGERD

¹⁸ Informe N° 008-2016-CF, "Opinión del Consejo Fiscal sobre el nuevo Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal", disponible en: https://www.cf.gob.pe/images/DOCUMENTOS/Informe_CF_N_008-2016.pdf



Conclusiones

El CF opina que las significativas pérdidas económicas y humanas generadas por la ocurrencia del Fenómeno de El Niño Costero justifican la modificación temporal de las reglas fiscales de acuerdo a la normatividad vigente.

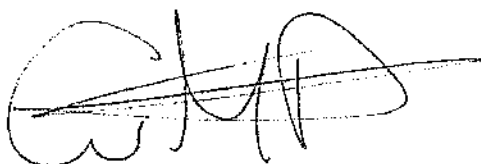
El CF considera que el ajuste fiscal propuesto para los años 2020 y 2021 es exigente y por eso contiene un riesgo de incumplimiento. El CF sugiere considerar una senda de ajuste fiscal menos pronunciada, con un periodo de convergencia del déficit al 2022 o 2023, lo cual generaría un retiro del impulso fiscal ordenado y creíble.

El CF recomienda evaluar estrategias financieras complementarias para garantizar una adecuada respuesta del gobierno ante desastres naturales, lo cual reduciría la necesidad de modificar la trayectoria de las reglas macrofiscales ante este tipo de situaciones.

El CF considera que la incorporación de un desvío temporal al límite de deuda pública ante la ocurrencia de desastres naturales podría otorgar mayor flexibilidad a la política fiscal para enfrentar estos eventos.

Finalmente, el CF opina que la caída de la presión tributaria en los últimos años manifiesta la presencia de un problema estructural en las finanzas públicas que puede poner en riesgo la consolidación fiscal propuesta al 2021, el cual la actual administración debe atender con prontitud.

Lima, 03 de mayo de 2017



WALDO MENDOZA BELLIDO
PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL