

**Documento N° 01-2021-CF/ST****Análisis de la normativa que autoriza la incorporación de mayores ingresos al presupuesto**

El presente documento contiene el análisis de la Dirección de Estudios Macrofiscales (DEM) de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal (STCF) acerca de la práctica de autorizar la incorporación créditos suplementarios en el presupuesto del sector público mediante decretos de urgencia<sup>1</sup>. El presente, constituye un documento técnico que profundiza en los argumentos expresados por el Consejo Fiscal en el Comunicado N° 04-2021-CF referido al Decreto de Urgencia N° 086-2021. Dicho decreto de urgencia dispone incorporar recursos al presupuesto del Sector Público mediante 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. En particular, se revisa la consistencia de la práctica de aprobar créditos suplementarios mediante decretos de urgencia con la institucionalidad fiscal vigente, la aplicación de este tipo de prácticas en el pasado por parte del Poder Ejecutivo, y se propone una discusión de política económica en el marco del proceso de consolidación vigente y el fortalecimiento de la transparencia e institucionalidad de las finanzas públicas.

**1. Definiciones****1.1 Créditos Suplementarios**

Los créditos suplementarios constituyen incrementos en los créditos presupuestarios autorizados, provenientes de mayores recursos respecto de los montos establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público<sup>2</sup>.

**1.2 Decretos de Urgencia (DU)**

Los DUs son normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, salvo en materia tributaria, se expiden cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso<sup>3</sup>. Para su emisión, todo DU debe cumplir con requisitos habilitantes, tales como<sup>4</sup>:

- a) **Excepcionalidad:** La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la "voluntad" de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables.
- b) **Necesidad:** Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pueda impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.
- c) **Transitoriedad:** Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.
- d) **Generalidad:** Debe ser el “interés nacional” el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no

<sup>1</sup> Documento elaborado por la Dirección de Estudios Macrofiscales de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal. Las opiniones vertidas en este documento no reflejan necesariamente la posición de los miembros del Consejo Fiscal.

<sup>2</sup> Según el Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público N° 1440.

<sup>3</sup> Definición tomada del portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas, basada en el artículo 118° de la Constitución Política del Perú

<sup>4</sup> De acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional expresada en la Resolución N° 0708-2005-AA/TC.

pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.

- e) **Conexidad:** Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes.

## 2. **Marco normativo e institucionalidad fiscal**

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. En ese sentido el respeto a la institucionalidad fiscal se refleja principalmente en el respeto a la normatividad vigente y en el cumplimiento de las funciones que dicho arreglo normativo asigna a cada institución.

De acuerdo con el artículo 80 de la Constitución, los créditos suplementarios se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto. De acuerdo con el jurista Marcial Rubio Correa, citado en un informe de la Comisión de Constitución del Congreso de 2004<sup>5</sup>, la razón para que se haya establecido así es que *“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”*.

En ese sentido Rubio Correa fundamenta la presencia de esa disposición constitucional en el principio de separación de poderes mediante el cual le corresponde a cada poder del Estado (entre ellos el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo) ejercer diferentes funciones. Así, en materia presupuestal al Poder Ejecutivo le corresponde principalmente el ejercer la iniciativa legislativa y al Poder Legislativo le corresponde evaluar y aprobar las normas<sup>6</sup>. Esto se refleja en otros artículos constitucionales que le dan al Poder Ejecutivo la función de presentar el proyecto de ley anual de presupuesto (artículo 79°) y al Congreso la función de aprobarlo (artículo 80), mientras que en materia de gasto público se establece que el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar los gastos públicos (artículo 79°). Cabe indicar también que la Constitución también establece que la facultad de aprobar la ley de presupuesto público es exclusiva del Poder Legislativo y en ese sentido no puede ser delegada en el Poder Ejecutivo<sup>7</sup>.

No obstante, tal como señala Donayre Montesinos<sup>8</sup>, la práctica por parte del Poder Ejecutivo dista mucho de lo previsto en la Constitución *“(..) en efecto, en nuestro país en no pocos casos los créditos suplementarios y en algunas ocasiones las transferencias de partidas han sido*

<sup>5</sup> Informe de la Comisión de Constitución del Congreso de la República del año 2004. Disponible en: <https://www2.congreso.gob.pe/sicr/apoycomisiones/informes.nsf/3a50baf782e249005256aff00772c6c/9869a1f5e7a4f3e205256e2800781015?OpenDocument>

<sup>6</sup> Adicionalmente, al Poder Ejecutivo le corresponde la ejecución presupuestal, mientras que al Congreso le corresponde fiscalizar dicha ejecución.

<sup>7</sup> De acuerdo con los artículos 102 y 104 de la Constitución. Un mayor análisis sobre las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo puede encontrarse en Campos (2015), *“Las facultades legislativas de los presidentes: los casos de Chile, Colombia y Perú”*.

<sup>8</sup> Donayre Montesinos, C. (2007). ¿Se pueden aprobar en el Perú créditos suplementarios y transferencias de partidas a través de Decretos de Urgencia o Decretos Supremos? Foro Jurídico, (07), 99-105. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18463>

*aprobados a través de Decretos de Urgencia e incluso Decretos Supremos, lo cual, como bien podrá percibir el lector, no se ciñe a los parámetros de validez que sobre el particular ha establecido nuestra Carta Magna*". En línea con lo anterior, si bien el artículo 118° de la Constitución no indica que los DU se encuentren excluidos de regular en materia presupuestal, el autor alega que una interpretación constitucional coherente también debe considerar a la materia presupuestal como excluida del ámbito de los DU.

### **3. Sobre el Decreto de Urgencia N° 086-2021**

El 16 de septiembre de 2021 fue publicado en el diario oficial El Peruano el Decreto de Urgencia N° 086-2021 (DU 086-2021) el cual autoriza incorporar, vía crédito suplementario, S/ 2 900 millones al presupuesto del año 2021 a favor de la reserva de contingencia y con cargo a la mayor recaudación de ingresos tributarios estimados para el presente año. Dichos recursos serán destinados a asegurar el financiamiento de las demandas de gasto orientadas, principalmente, a continuar con la recuperación de la economía, y a amortiguar los efectos económicos negativos de la Emergencia Sanitaria producida por la COVID-19 durante 2021<sup>9</sup>.

De acuerdo con la exposición de motivos del referido DU, en lo que va del año se ha registrado un incremento de la recaudación de ingresos respecto a lo proyectado en la elaboración del PIA 2021. En particular, se indica que la proyección actual de Recursos Ordinarios para el año 2021, es superior en S/ 7 449 millones respecto a lo previsto en el PIA10, y que tales recursos serán la fuente de financiamiento para el DU. Esta mayor recaudación se sustenta principalmente por mayores ingresos por regularización del impuesto a la renta, mayores pagos de tributos del sector minería y por la recaudación de ingresos extraordinarios derivados de pagos de deudas tributarias.

Como se ha señalado anteriormente, cuando se expide un DU, se da cuenta de este al Congreso de la República. Por lo tanto, corresponde a dicha entidad realizar el procedimiento de control correspondiente y determinar si el DU 086-2021 cumple con los requisitos exigidos en la Constitución y en la normatividad del Tribunal Constitucional.

### **4. Autorizaciones de créditos suplementarios en la práctica**

Para esta sección se realizó una revisión de todas las normas con rangos de ley emitidas entre 2010 y 2021 que autorizaban incorporaciones de recursos vía créditos suplementarios. De este grupo se observó que en más del 75% de los casos, dichas autorizaciones se hicieron por DU, mientras que solo en un 25% se hicieron a través de leyes o decretos legislativos, es decir con conocimiento y autorización del Poder Legislativo.

En particular, en el marco del financiamiento de la atención frente a la Covid-19 y la reactivación económica (a partir de marzo de 2020), se aprobaron 8 DU<sup>11</sup> que autorizaban la incorporación de recursos al presupuesto, mediante créditos suplementarios, por un monto total de S/ 46 442 millones. La principal fuente de financiamiento de estos créditos fueron recursos por operaciones oficiales de crédito, provenientes de emisiones de bonos y líneas contingentes de crédito, así como por los recursos de fondos públicos, en especial los del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF). De esa forma, fueron incorporando al presupuesto recursos de fuentes de

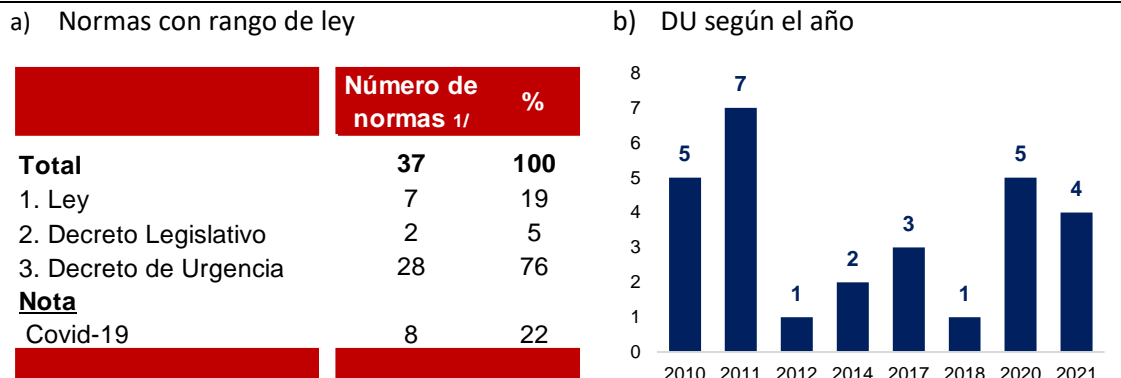
<sup>9</sup> Cabe resaltar que, al 12 de octubre, aún se observan recursos superiores a los S/ 6 mil millones en el presupuesto institucional modificado de la reserva de contingencia.

<sup>10</sup> Esta proyección no considera los recursos que según el artículo 19 del Proyecto de Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022 financian el PIA para dicho año (S/ 5 080 millones).

<sup>11</sup> DU N° 029-2020, 033-2020, 051-2020, 137-2020, 013-2021, 035-2021, 052-2021 y 086-2021.

financiamiento distintas a los recursos ordinarios para compensar la caída de la recaudación tributaria causada por la crisis de la COVID-19.

**Tabla N° 1: Normas que aprueban créditos suplementarios (2010-2021)**



<sup>1/</sup> Se excluye del análisis a las leyes del Presupuesto Público y del Equilibrio Fiscal de cada año y a los DU aprobados en el periodo de interregno parlamentario durante 2019.

Fuente: Diario Oficial El Peruano. Elaboración DEM-STCF

A continuación, se detallan casos específicos de DU que autorizan la incorporación de recursos al presupuesto con cargo a mayores ingresos tributarios, similares a lo estipulado en el DU N° 086-2021.

#### 4.1 Financiamiento del Fondo para la Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC)

En 2011 se aprobaron tres DU<sup>12</sup> que tenían como finalidad transferir recursos, vía crédito suplementario, destinados a financiar el FEPC y evitar que la alta volatilidad de los precios del petróleo en el mercado internacional se traslade a los consumidores del país. Dichas normas autorizaron incorporar, tanto directa como indirectamente<sup>13</sup>, un monto de S/ 1 879 millones al referido fondo.

La incorporación se realizaría con cargo a una mayor previsión de la recaudación respecto a la que se consideraba en las proyecciones del MMM con el que se hizo el presupuesto de dicho año. En particular, el DU N° 017-2011 establecía que el mayor gasto sería financiado por los mayores ingresos recaudados entre enero y abril del 2011 por concepto de regularización del impuesto a la renta, en comparación con los recaudados por dicho concepto en similar periodo del año 2010<sup>14</sup>.

#### 4.2 Dinamización de la economía interna

En 2014 se aprobó el DU N° 001-2014, el cual tenía por objetivo adoptar medidas extraordinarias<sup>15</sup> para reforzar el dinamismo de la economía nacional, contrarrestando así los efectos de la desaceleración de la economía internacional que se tenía en dicho año. Para su financiamiento, se autorizó incorporar S/ 1 736 millones vía crédito suplementario, con cargo a

<sup>12</sup> DU N° 017-2011, 038-2011 y 060-2011.

<sup>13</sup> La aprobación indirecta se realiza a través de Decretos Supremos. En el marco de los referidos DU se autorizaron recursos a través de los Decretos Supremos N° 076-2011-EF, 129-20211-EF, 143-2011-EF y 234-2011-EF. Cabe resaltar, que en 2011 también se aprobó el Decreto Supremo 049-2011 que incorporaba recursos al FEPC por S/ 600 millones, sin embargo, este se encontraba en el marco de un DU previo, el N° 010-2004.

<sup>14</sup> En 2011 se registraron S/ 12 146 millones más de ingresos corrientes del Gobierno General respecto a lo proyectado para dicho año en el MMM 2011-2013 principalmente explicado por los niveles relativamente altos de los precios de exportación.

<sup>15</sup> Entre ellas se encontraban: el otorgamiento de un aguinaldo extraordinario a los funcionarios públicos, el pago del beneficio del DU N° 037-94, autorización de mantenimiento de infraestructura, entre otras.

los mayores ingresos provenientes de la mayor recaudación del Impuesto a la Renta obtenida por ganancias de capital generadas de la venta de empresas del sector minero y petrolero<sup>16</sup>.

#### **4.3 Desastres naturales por el fenómeno El Niño Costero**

En marzo de 2017 se aprobó el DU N° 004-2017, el cual tenía por objetivo adoptar medidas extraordinarias necesarias para estimular la economía, así como para la atención de intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados. Para ello se autorizó incorporar S/ 4 400 millones, vía crédito suplementario, con cargo a los mayores a mayores ingresos provenientes de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios. Así, de acuerdo con informes de la SUNAT y el MEF se estimaban recursos adicionales a los previstos en el MMM con el que se realizó el presupuesto del año 2017 por S/ 4400 millones provenientes de medidas tributarias adoptadas y de otros ingresos extraordinarios. Cabe indicar que, al cierre de 2017, los ingresos tributarios del GG fueron menores en aproximadamente S/ 10,5 miles millones respecto a los previstos en el Presupuesto Institucional de Apertura. 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.

#### **5. Consideraciones de política económica**

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 (8,9 por ciento del PBI) y 2021 (proyección: 4,7 por ciento del PBI), el incremento significativo del nivel de deuda pública (7,9 puntos porcentuales del PBI en el 2020) y la reducción significativa de los ahorros fiscales, principalmente los depositados en el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), cuya finalidad 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 (ver gráfico N° 1). En ese sentido, el Consejo Fiscal en varias oportunidades ha señalado que existe una 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<sup>17</sup>.

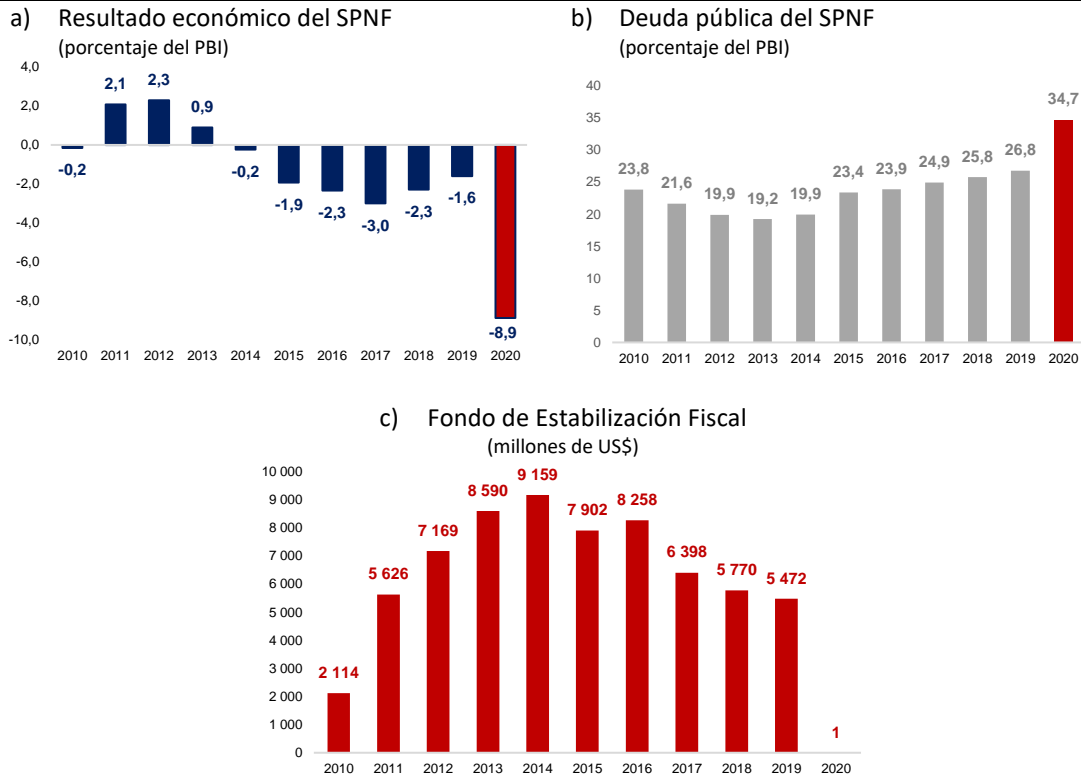
Cabe resaltar que los casos vistos en la sección anterior coincidieron con niveles de déficit fiscal y deuda pública bastante inferiores a los actuales, y con niveles de ahorros en el Fondo de Estabilización Fiscal muy superiores, tal como se puede observar en el Gráfico N° 1 para los años 2011, 2014 y 2017.

---

<sup>16</sup> En 2014 se registraron ingresos extraordinarios derivados de la venta de activos de empresas no domiciliadas, de los cuales S/ 1 474 millones fueron recibidos en agosto por la venta del proyecto minero Las Bambas y S/ 1 274 millones fueron recaudados en noviembre por la venta de Petrobras.

<sup>17</sup> En el mismo sentido, 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”.

**Gráfico N° 1: Finanzas públicas del SPNF (2010-2020)**



Fuente: BCRP. Elaboración DEM-STCF

Además, de acuerdo con el Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1276, los lineamientos generales que deben guiar política fiscal establecen principalmente: i) la necesidad de buscar permanentemente la sostenibilidad fiscal evitando mantener altos niveles de déficit fiscal y ii) manejar las finanzas públicas con altos estándares de transparencia<sup>18</sup>. En ese 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, toda medida contraria a los mencionados principios 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. De esta forma, las medidas estarán plenamente justificadas y se dará espacio para un debate público, acorde con las exigencias de transparencia fiscal que la situación excepcional amerite. El contar dicho espacio para el debate es otra de las ventajas de hacer las

<sup>18</sup> "Artículo 2. Principio general

2.1 El Estado busca asegurar permanentemente la sostenibilidad fiscal, la predictibilidad del gasto público y el manejo transparente de las finanzas públicas, que permita la evaluación constante y la adopción oportuna de medidas correctivas. Para ello, debe acumular superávits fiscales en los periodos favorables y permitir únicamente déficits fiscales moderados y transitorios en periodos de menor crecimiento.

2.2 El manejo transparente de las finanzas públicas se lleva a cabo mediante los mecanismos previstos en la normatividad vigente y siguiendo las mejores prácticas internacionales. Asimismo, la responsabilidad fiscal implica el compromiso a seguir un manejo fiscal prudente y disciplinado que incluya el estricto cumplimiento del marco macro fiscal contenido en la presente norma, con el objetivo de preservar la estabilidad macroeconómica".

modificaciones presupuestarias vía un proyecto de ley en lugar de hacerlo mediante decretos de urgencia que no se hacen de carácter público hasta su publicación en el diario oficial. En ese sentido, en el futuro debería procurarse realizar las modificaciones presupuestales necesarias por el mecanismo previsto en la Constitución y el reglamento del Congreso de la República y con el sustento adecuado.