

Comunicado N° 05-2022-CF

Comunicado del Consejo Fiscal que expresa su preocupación por la interpretación del Tribunal Constitucional acerca de la prohibición del Congreso para generar gasto público

El Consejo Fiscal (CF), en cumplimiento de su objetivo de contribuir con el análisis técnico e independiente de la política fiscal, expresa su profunda preocupación por la interpretación adoptada por el Tribunal Constitucional (TC) referida a que la prohibición constitucional de iniciativa de gasto de parte del Congreso de la República, se limitaría únicamente a aquellas iniciativas que afecten el presupuesto vigente y no a las que generen gastos para años posteriores. El CF considera que esta interpretación puede acarrear efectos nocivos para el manejo responsable de la política fiscal, y pone en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas, y por lo tanto, afectaría la estabilidad macroeconómica del país.

En efecto, el artículo 79º de la Constitución Política del Perú (CPP) establece claramente que “*Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto*”. No obstante, el TC ha señalado en sus sentencias recaídas en los expedientes N° 00018-2021-PI/TC¹ y N° 00027-2021-PI/TC², que la finalidad de dicho artículo es que las iniciativas legislativas no generen nuevos desembolsos o erogaciones no previstas en el presupuesto del correspondiente año fiscal que afecten el balance general de ingresos y egresos previamente establecido.

A juicio del CF, desde el punto de vista económico la interpretación que vincula la iniciativa de gasto del Congreso sólo al gasto en el presupuesto vigente, estaría ignorando que los conceptos de equilibrio fiscal y macroeconómico de un Estado son intertemporales³. Además, el cambio en la interpretación⁴ del artículo 79º de la CPP puede generar serios desbalances en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de manejo de la hacienda pública, puesto que permitirá que el Congreso añada presiones de gasto sin contar con el aval financiero del Poder Ejecutivo, con la única limitación de que dichas presiones ocurran en los siguientes años.

En el extremo, el Congreso de la República adoptaría un papel preponderante en determinar las prioridades de gasto público, mientras que al Poder Ejecutivo le correspondería ejecutar dichas

¹ Expediente sobre la demanda de inconstitucionalidad sobre la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva, cuya sentencia se dio el 30 de noviembre de 2021.

² Expediente sobre la demanda de inconstitucionalidad sobre la Ley N° 31125, Ley que declara en Emergencia del Sistema Nacional de Salud y Regula su Proceso de Reforma, cuya sentencia se dio el 28 de octubre de 2022.

³ Los conceptos de intertemporalidad y sostenibilidad fiscal son piezas fundamentales para el equilibrio macroeconómico. Por eso, el Ejecutivo elabora el Marco Macroeconómico Multianual cada año para la aprobación del presupuesto público, donde las nuevas previsiones de gasto tienen un arrastre en su continuidad en los años futuros. El correcto manejo de los equilibrios macroeconómicos exige entender el impacto de las políticas de gasto en el presupuesto y hacerlo consistente y creíble con el equilibrio multianual. En ese sentido, el país ha venido desarrollando desde hace varios años, en línea con las buenas prácticas internacionales, herramientas de programación multianual desde el punto de vista de la macroeconomía y la administración financiera, las cuales perderían relevancia de adoptarse la interpretación del TC del artículo 79 de la CPP.

⁴ Por ejemplo, en la sentencia del TC sobre la ley de retiro de fondos de ONP (Expediente Expediente 00016-2020-PI/TC), el TC indica, como parte de sus argumentos para declarar inconstitucional la norma respecto de la creación de gasto público por parte del Congreso, lo siguiente: “... ha transgredido la competencia del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública, así como la prohibición dirigida a los congresistas respecto de la creación de gasto público en una materia ajena a su presupuesto...”.

directrices y buscar las forma de acomodar las nuevas demandas de gasto, en detrimento de otras, en los presupuestos anuales. Ello no sería consistente con el equilibrio de poderes y restringe el numeral 17 del artículo 118° de la CPP que otorga al Presidente de la República la función de administrar la hacienda pública⁵.

Por estas razones, el CF considera oportuno reiterar la necesidad de que el TC y el Congreso de la República incorporen, como parte de su análisis, elementos relacionados con la responsabilidad y sostenibilidad fiscal, que permitirían reforzar la equidad intergeneracional en el manejo de las finanzas públicas. En ese sentido el CF considera relevante recordar que la sostenibilidad fiscal, la cual es una condición necesaria para mantener la estabilidad macroeconómica, conlleva múltiples beneficios para la economía, tales como reducir los pagos de intereses y reasignar el gasto público hacia a una mayor provisión de servicios para los ciudadanos, reducir los costos de financiamiento para el sector público y privado, y generar ahorros fiscales que permitan implementar políticas fiscales contracíclicas, entre otros.

Lima, 8 de noviembre de 2022

CONSEJO FISCAL DEL PERU

⁵ Existen otros temas que generan dudas de la interpretación del TC, como por ejemplo no queda claro las eventuales restricciones del artículo 79 de la CPP para entidades que no forman parte explícita del presupuesto público aprobado por el Congreso, como las empresas públicas.