

Comunicado N° 02-2023-CF**Comunicado del Consejo Fiscal respecto al cumplimiento de las reglas fiscales para el período 2023-2024 y medidas recientes que pueden afectar la credibilidad de la política fiscal**

El Consejo Fiscal (CF) reitera lo expresado en su opinión sobre el Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027 (MMM)¹ y considera que en 2023 y 2024 existe una alta probabilidad de incumplir con la regla fiscal que establece límites al déficit del Sector Público No Financiero (SPNF). En efecto, a noviembre de 2023, se estima que el déficit fiscal acumulado a 12 meses es de 2,7 por ciento del PBI², superior al límite establecido por la regla fiscal para 2023 en 0,3 puntos porcentuales (p.p.) del PBI.

La probabilidad de incumplir con la regla de déficit fiscal en los años 2023 y 2024 es significativa debido, en buena medida, a la inadecuada práctica de hacer coincidir las proyecciones del MMM con el límite establecido por la regla del déficit fiscal de manera recurrente. Esto permite autorizar mayores niveles de gasto en el presupuesto público³ a costa de, como ha sido resaltado en varias oportunidades por el CF, incrementar las posibilidades de incumplir con la regla fiscal ante cualquier desvío en la recaudación de ingresos fiscales o la materialización de otros de los riesgos fiscales identificados en el propio MMM. Como se viene observando a noviembre 2023, los ingresos corrientes se habrían reducido 10,6 por ciento en términos reales, mientras que la reducción esperada en el MMM vigente (agosto de 2023) era de 6,2 por ciento.

En este contexto, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha anunciado medidas para reducir el déficit fiscal y cumplir la regla durante el presente año. Por ejemplo, se aprobó una transferencia extraordinaria de recursos del Banco de la Nación al Tesoro Público por S/ 1 000 millones, como un adelanto de las utilidades esperadas del ejercicio 2023, y se ha anunciado que en el último mes del año se podría racionalizar el gasto público mediante el uso de la Programación de Compromisos Anual (PCA)^{4; 5}. Una eventual racionalización del gasto a cierre de año se contrapone a la emisión de créditos suplementarios a lo largo del 2023 por más de S/ 12 mil millones⁶, afectando la predictibilidad del presupuesto anual.

Por su parte, la transferencia extraordinaria de S/ 1 000 millones por parte del Banco de la Nación, como adelanto de utilidades cuya distribución correspondería se realice en 2024, tiene por objetivo registrar un mayor nivel de ingresos no tributarios en 2023 y así contribuir con el cumplimiento de la regla fiscal, aportando alrededor de 0,1 p.p. del PBI a la reducción del déficit fiscal del SPNF. El CF considera que recurrir a este tipo de mecanismo con la intención de forzar el cumplimiento de la regla fiscal, como se ha afirmado (ver nota al pie de página n° 5) no es una buena práctica (ni corporativa, ni fiscal) puesto que aún no se cuenta con estados financieros auditados al cierre del ejercicio anual y se altera la programación de las fuentes de financiamiento sin que exista la necesidad financiera, toda vez que el Tesoro Público cuenta con

¹ Informe N° [03-2023-CF](#).

² Cifras preliminares.

³ Vía la asignación inicial del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), o a través de créditos suplementarios que configuran el Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

⁴ La PCA es un instrumento de programación del gasto público, de corto plazo, dirigido a ordenar el gasto dentro del año presupuestal y compatibilizarlo con las reglas fiscales.

⁵ Fuente: Diario Gestión (01/12/2023). Enlace: <https://gestion.pe/economia/alex-contreras-mef-estamos-evaluando-un-paquete-de-incentivos-para-que-se-pueda-repatir-capitales-noticia/?ref=gesr>

⁶ La cifra considera únicamente los créditos suplementarios aprobados mediante las Leyes N° 31728 (22 de abril de 2023) y 31912 (27 de octubre de 2023).

recursos para cubrir un eventual déficit de caja⁷. No existe tampoco claridad sobre el impacto de dicha transferencia en la solvencia del Banco de la Nación. En ese sentido, el CF opina que esta medida, más allá del debate técnico sobre su registro apropiado, representa un incremento forzado de ingresos presentes a costa de menores ingresos futuros y podría estar generando un desequilibrio en el presupuesto del sector público del ejercicio 2024, recientemente aprobado⁸.

Con relación al ejercicio 2024, el CF advierte que existen factores adicionales que dificultarán el cumplimiento de la regla fiscal en dicho año. Adicional al hecho de que ante una menor base se obtendrían menores ingresos respecto a los previstos en el MMM y al adelanto de utilidades del Banco de la Nación antes referido, el CF considera que la asignación presupuestal aprobada en la Ley de Presupuesto Público del 2024⁹ es inconsistente con los supuestos de crecimiento del gasto público del MMM. En efecto, en la referida ley se prevé un crecimiento en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del rubro “Personal y Obligaciones Sociales” de aproximadamente S/ 10 mil millones, el cual no es consistente con el MMM, en el que se estima un crecimiento total del Gasto No Financiero del Gobierno General (por todos los rubros) de similar magnitud. De esta forma, el incremento del gasto en personal del presupuesto no dejaría espacio para el incremento en ningún otro rubro de gasto público¹⁰. El CF considera que esta clase de inconsistencias deben evitarse, debido a que el MMM es el documento que establece los principales supuestos para la elaboración de la Ley de Presupuesto, y estos no pueden dejar de respetarse durante el proceso de formulación y aprobación de esta.

El CF también nota que en el Decreto de Urgencia (DU) N° 039-2023 también se autorizó un nuevo crédito suplementario para el año 2024 por S/ 400 millones para el financiamiento del honramiento de garantías en el marco del programa MYPERU. El CF considera que esta medida no es acorde con la institucionalidad fiscal vigente pues, en la medida de lo posible, los créditos suplementarios deben ser tramitados a través de un Proyecto de Ley ante el Congreso de la República, como se establece en la Constitución (Artículo 80°). En ese sentido, el CF reafirma lo expresado en ocasión de los créditos suplementarios aprobados por los DU N°s 086-2021 y 100-2021, incluyendo la necesidad del análisis del cumplimiento de requisitos formales y sustanciales previstos en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹¹. Asimismo, el CF considera que dicha medida sería contraria al propio Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto que establece que los créditos suplementarios son asignaciones presupuestarias adicionales a las aprobadas en la Ley de Presupuesto. En la fecha de aprobación del crédito

⁷ Han transcurrido casi dos décadas desde la última vez que el gobierno peruano utilizó una medida de este tipo, cuando aún no era un país grado de inversión y el marco de reglas fiscales era relativamente reciente.

⁸ Usualmente en la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios se prevén las transferencias al Tesoro Público de utilidades de aquellas entidades obligadas a transferirlas. Al respecto, cabe indicar que mediante los Oficios N°s 160-2023-CF/ST (18/09/23) y 187-2023-CF/ST (02/11/23), el CF solicitó al MEF el informe de recursos públicos mediante el cual se determinaron las fuentes de financiamiento del presupuesto del sector público para el año 2024, pero a la fecha no se ha recibido respuesta.

⁹ Ley N° 31954.

¹⁰ Además, en el MMM el crecimiento en el rubro remuneraciones entre 2023 y 2024 asciende tan solo a S/ 3800 millones y, como porcentaje del PBI, el GNF total debería retroceder en 0,3 puntos porcentuales, cifras muy distintas que las del proyecto de ley de presupuesto enviado al Congreso (y de la ley aprobada). Mediante los oficios señalados en la nota al pie de página n° 8, el CF solicitó al MEF aclaraciones ante la aparente inconsistencia, no habiéndose recibido una respuesta a la fecha.

¹¹ Sobre dichos Decretos de Urgencia, el CF se pronunció a través de los Comunicados N° [04-2021-CF](#) y [05-2021-CF](#). Si bien corresponde al Congreso de la República evaluar el cumplimiento tales requisitos, el CF considera que varios elementos del DU 039-2023 son difícilmente compatibles con el requisito 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.

suplementario (29 de noviembre) todavía no se había publicado, y, por tanto, no estaba vigente, la Ley de Presupuesto Público del 2024 (6 de diciembre).

Finalmente, cabe señalar que el CF opina en función de sus competencias legales y tiene el compromiso de respetar y hacer respetar la institucionalidad fiscal vigente, como lo ha demostrado desde su creación. Las opiniones emitidas por el colegiado, o por sus miembros autorizados, pueden no ser compartidas por las actuales autoridades económicas, pero representan la opinión unánime de los cinco consejeros. El CF reitera que sus opiniones se formulan de forma autónoma y con sustento técnico, libres de cualquier interés subalterno.

Lima, 12 de diciembre de 2023.

CONSEJO FISCAL DEL PERÚ