

MARCO MACROFISCAL DEL PERÚ

Propuestas para fortalecerlo

Comisión Técnica para el
Perfeccionamiento del Marco Macrofiscal

Julio
2013

MARCO MACROFISCAL DEL PERÚ

Propuestas para fortalecerlo

Comisión Técnica para el
Perfeccionamiento del Marco Macrofiscal

Julio
2013

Contenido

▶	Presentación	7
▶	Resumen ejecutivo	9
▶	I. Diagnóstico del contexto económico y legal	13
▶	II. Evaluación del marco macrofiscal e identificación de problemas	25
▶	III. Principales opciones de fortalecimiento del marco macrofiscal	37
▶	IV. Recomendaciones	51
▶	Referencias	61
▶	Anexo I: Análisis de los precios de exportación	64
▶	Anexo II. Principios para instituciones fiscales independientes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico	68
▶	Acrónimos	73

Presentación

El artículo 3 de la Ley 29854 ordenó crear una comisión técnica para que se encargue de evaluar y elaborar una propuesta técnico-normativa para perfeccionar el marco macrofiscal vigente, en especial en lo referido a los mecanismos de responsabilidad, transparencia y reglas fiscales. Ello con la finalidad de fortalecer la gestión de las finanzas públicas del Perú.

En concordancia con el mandato legal se designaron siete miembros para esa comisión:

- a) El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) eligió a la doctora Laura Calderón, viceministra de Economía, como la presidenta de la comisión. Como titular alterno se designó al señor Carlos Prieto, director general de Política Macroeconómica. El señor Giancarlo Gasha fue seleccionado segundo miembro en representación de ese ministerio.
- b) El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) nombró como representante para la comisión al señor Jorge Estrella y como alterno al señor Fernando Vásquez.
- c) Por Resolución Ministerial No. 469-2012-EF/10, el MEF oficializó la designación de George Kopits y Eduardo Wiesner, profesionales internacionales; y a Bruno Seminario y José Valderrama, profesionales nacionales, como expertos en la materia.

La comisión técnica realizó su primera sesión el 14 de junio del 2012. En ella se definió un cronograma tentativo de trabajo, y se encargó a los expertos George Kopits, Eduardo Wiesner, Bruno Seminario y José Valderrama que elaboren un informe que se presentará a la comisión. En ese documento se incorporó lo que en forma resumida se consideró lo más relevante del diagnóstico elaborado por la secretaría técnica (ST) de la comisión, liderada por la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPMAC) y asistida por la Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales (DGDFAS).

El documento es fruto del trabajo conjunto de los expertos, incluidas reuniones de trabajo en Lima en junio, agosto y octubre del 2012, tanto con los demás integrantes de la comisión como con funcionarios del MEF y otros expertos en estos asuntos fuera del MEF. Se han incorporado sugerencias consideradas relevantes, proporcionadas por la ST, la DGDFAS, el BCRP, el señor Mario Marcel de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el señor Giorgio Brosio, el señor Juan Pablo Jiménez, el señor Javier Curcio, y de una misión de funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI).

En su última sesión del 29 de abril del 2013, la comisión técnica acordó presentar su informe final en cumplimiento del encargo de la Ley 29854, que recoge el documento final de los expertos. Los miembros de la Comisión consideran conveniente un debate amplio sobre diversos temas, aquí tratados, por distintos miembros de la sociedad, incluidos, entre otros, los referidos a la cobertura de las reglas, así como la cuantificación específica de una eventual meta o guía en términos estructurales. En este sentido, los miembros de la comisión recomiendan al Ministerio de Economía y Finanzas la publicación en su portal institucional del Informe de la Comisión, previa revisión de sus aspectos de edición, con la finalidad de contribuir a la difusión y al debate en torno al proceso de perfeccionamiento del marco normativo macrofiscal vigente.

Luego de esta introducción y del resumen ejecutivo, este informe presenta un diagnóstico del contexto económico y legal. En la segunda sección se evalúa el marco macrofiscal peruano vigente, y se identifica sus principales problemas y los principales retos para su fortalecimiento.

En base a esa evaluación, en la tercera sección se presentan opciones de reforma para terminar con recomendaciones de política de carácter técnico-normativa para el caso peruano en la cuarta sección.

Es importante señalar que la comisión desea reconocer la valiosa y dedicada labor del equipo de expertos en la elaboración del documento que este informe recoge, así como de la Secretaría Técnica de la Comisión de Perfeccionamiento del Marco Macrofiscal, no solo por el comprehensivo diagnóstico que presentaron, sino también por el continuo apoyo brindado en la elaboración de este documento, sin el cual este no se hubiera podido realizar. Finalmente, la Comisión agradece el apoyo financiero de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO) de la Confederación Suiza.

Resumen ejecutivo

Históricamente la política fiscal en el Perú se caracterizó por ser poco predecible y sesgada hacia el déficit, lo que incrementó la volatilidad macroeconómica e impactó de manera adversa en el crecimiento económico del país.

Reconociendo este problema, en 1999 el Estado peruano estableció un marco macrofiscal mediante la promulgación de la ahora denominada Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF). Este viraje en la política fiscal, acompañado de una política monetaria prudente, fue determinante para que el Perú alcance las altas tasas de crecimiento y una baja volatilidad del producto bruto interno (PBI) en los últimos años.

La disciplina fiscal no impidió un aumento significativo del gasto público, el que se ha visto triplicado en términos nominales en los últimos 11 años, con un énfasis importante en la inversión pública, la cual actualmente está cercana al 6% del PBI, una de las más altas en América Latina. Ante ello la necesidad de fortalecer el marco macrofiscal debe evaluarse en el contexto de la descentralización fiscal en curso y del riesgo de un fuerte deterioro en los precios de las materias primas y, por ende, en el impacto de estos sobre el crecimiento potencial del país.

Ante la notable volatilidad e incertidumbre en la evolución futura de los precios de las materias primas o *commodities*, el Perú debe aprovechar estos recursos de una manera prudente mientras atiende necesidades de gasto en saneamiento, educación, salud, seguridad, infraestructura, entre otras. De otro lado, una política fiscal activa se debe reservar para épocas de crisis (como la sucedida entre el 2008 y el 2009 debido a la crisis internacional), o cuando se espera un desvío significativo de la economía respecto de su nivel potencial.

Por lo tanto, el objetivo principal del fortalecimiento del marco macrofiscal debe ser garantizar la sostenibilidad fiscal a través de medidas orientadas a otorgar predictibilidad al financiamiento del gasto público y a generar ahorro público destinado a atender eventos extraordinarios que afecten la economía, como desastres naturales severos, incertidumbre y descenso del precio de materias primas, o materialización de eventuales contingencias.

El fortalecimiento del marco macrofiscal debe buscar corregir los defectos heredados del pasado —rigideces en la LRTF compensadas por la proliferación de reglas e improvisación discrecional— a nivel de gobierno nacional y subnacional, para enfrentar mejor los desafíos futuros del país. De ahí que las recomendaciones presentadas en este documento se deben contemplar como una continuación de un proceso de evolución institucional comenzado a principios del milenio.

Actualmente, la regla en base al resultado estructural goza de gran popularidad, particularmente por su atractivo conceptual. No obstante existe la dificultad de una estimación confiable de sus componentes en tiempo real, especialmente en una economía en la que el producto potencial ha sido volátil y está determinado en función del precio estructural de una canasta de materias primas.

Por ello para el Perú sería más adecuado adoptar un marco macrofiscal que corrija la rigidez y prociclicidad del presente tope al déficit fiscal. Por lo tanto, nuestra primera opción a considerar sería una regla del crecimiento del gasto del gobierno nacional, dentro de una banda que tenga por referencia un ejercicio a realizarse cada tres años que transparente el indicador estructural subyacente del sector público. Vale decir, una regla que genere una trayectoria estable y predecible del gasto público consistente con el producto potencial y con los recursos fiscales permanentes disponibles en el mediano plazo. El marco integraría, además, hasta cuatro fondos para enfrentar las contingencias específicas, como crisis externas que afecten la economía nacional, caída de los precios de las materias primas, desastres naturales, entre otras.

Es importante señalar que la distinción entre ‘inversión pública’ y ‘gasto corriente’ del sector público es endeble y parcialmente ficticia, por cuanto algunas inversiones públicas no generan un retorno social sustantivo, mientras que muchos componentes del gasto corriente, como el mantenimiento de infraestructura pública y gastos en salud o educación, pueden tener una rentabilidad superior. En efecto, la preservación de un alto nivel de inversión pública es perfectamente compatible a través de una serie de medidas complementarias y necesarias que se discuten en el presente informe. De ahí que también para los gobiernos subnacionales (regionales y locales) se propone reemplazar la denominada ‘regla de oro’ y, a la vez, eliminar una serie de otras reglas para esos gobiernos, con una en la cual el gasto no financiero dependa de la evolución pasada de los ingresos y un límite al saldo de la deuda respecto al promedio de los ingresos corrientes.

El presente informe propone que las nuevas reglas fiscales deben ser apoyadas por normas de procedimiento, como: i) la incorporación de un marco presupuestal multianual, incluido en él el nivel subnacional; ii) la aplicación de la norma ‘pagar-gastar’ para los aumentos de gasto y de reducción de tasa o base impositiva, fuera del presupuesto inicial; iii) una reducción sustancial en las ampliaciones presupuestales; y iv) una reforzada rendición de cuentas, en que el ministro de Economía y Finanzas vaya al Pleno del Congreso a informar sobre el cumplimiento o no de las reglas fiscales, explicar el porqué no se cumplieron en caso de incumplimiento, y divulgar y establecer medidas correctivas. A nivel subnacional es necesario imponer sanciones creíbles por cualquier incumplimiento de regla —en particular de naturaleza administrativa, teniendo en cuenta su viabilidad política—.

Se recomienda, además, crear un consejo fiscal independiente, como elemento central de un seguimiento fiscal integral, comprensivo y de reforzamiento, para que monitoree las finanzas públicas, incluidos los gobiernos regionales y locales. Las opiniones del consejo fiscal independiente incrementarán el costo reputacional de un incumplimiento de las reglas fiscales y normas de procedimiento. El consejo es considerado un pilar crucial en el fortalecimiento del marco macrofiscal, especialmente por la naturaleza flexible de las reglas propuestas.

El enfoque del presente informe y de sus recomendaciones es ofrecer opciones de reforma más que soluciones únicas, concretas o específicas. Esta flexibilidad responde a la necesidad de reconocer tanto las restricciones de economía política en general como el entorno local en particular.

Asimismo, este enfoque no implica cuáles serán las opciones que finalmente escojan las autoridades, aunque debe existir un requisito global de consistencia y de integralidad que surge de las características mismas de las recomendaciones y de sus opciones.

I. Diagnóstico del contexto económico y legal

En forma diametralmente opuesta a la situación que prevaleció en las décadas de los setenta y ochenta, a partir de los años noventa las autoridades peruanas han seguido una política de disciplina fiscal. Este viraje, incluida la institucionalidad de la política fiscal, ha sido un elemento crucial para los logros económicos y sociales que el Perú ha logrado en años recientes.

En efecto, la economía peruana ha tenido un crecimiento impresionante en los últimos 12 años, con un aumento del PBI per cápita de un promedio de 4,6% por año, una tasa de crecimiento persistente no antes vista, con baja volatilidad en el crecimiento de la producción, una inflación promedio anual de 2,6% y una significativa reducción en la pobreza. Ello en claro contraste con solo efímeros momentos de elevado crecimiento en el pasado, seguido de periodos de severa inestabilidad y fuertes caídas en su producción, asociadas muchas veces a un entorno internacional adverso y caída en los términos de intercambio.

Si bien este muy buen desempeño de la economía peruana está ligado a las políticas aplicadas, también ha sido asistido por un ciclo muy favorable en sus exportaciones (con elevados precios internacionales de las materias primas) y en las condiciones financieras de los mercados internacionales de capitales. Por ello resulta necesario afianzar y profundizar lo avanzado, especialmente teniendo en cuenta que la economía peruana sigue siendo particularmente vulnerable tanto al ciclo externo, en particular a los precios de sus productos de exportación, como a posibles choques de oferta, cuellos de botella y otros imprevistos propios de una economía en desarrollo. Entre estos esfuerzos está perfeccionar y fortalecer el marco macrofiscal.

A. NORMATIVIDAD ACTUAL DEL MARCO MACROFISCAL

El marco macrofiscal vigente se formalizó con la promulgación de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (hoy Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, LRTF) a fines de 1999. El principio general de esta ley es establecer un compromiso con un *resultado fiscal equilibrado en el ciclo*, en que se acumulen superávits fiscales en los periodos favorables y se permitan únicamente déficit moderados y no recurrentes en periodos de menor crecimiento. Para hacerla operativa se introdujeron dos reglas fiscales complementarias entre sí:

un límite al déficit fiscal del sector público de 1% del PBI¹ —el limitante en épocas no tan buenas— y un techo al incremento anual del gasto no financiero² —que tenía por fin reducir la prociclicidad en las épocas buenas. La ley no se limitó a reducir la discrecionalidad en la política fiscal, sino también introdujo otros elementos para una mejor institucionalización de la política macrofiscal, como los siguientes:

- a) Una **visión multianual** con un marco macrofiscal de tres años (Marco Macroeconómico Multianual, MMM), con necesidad de anticiparse a posibles eventualidades con la elaboración de simulaciones y su impacto en las proyecciones de las principales variables macroeconómicas, así como con la creación de un fondo de estabilización fiscal (FEF), como un mecanismo de autoahorro para atesorar recursos en las buenas épocas y poder usarlos en tiempo de crisis o de contingencias, como los desastres naturales.
- b) Un **manejo más transparente** de las finanzas públicas, con una Declaración de Principios de Política Fiscal, que explicita sus lineamientos y objetivos de mediano plazo a implementar antes de los resultados (ex ante), acompañada con reportes de monitoreo y una Declaración de Cumplimiento después de esos resultados (ex post), para verificar el cumplimiento de las reglas fiscales y las metas macrofiscales explicitadas en el MMM.
- c) Clarificaciones en los **procedimientos de la programación del presupuesto**, como la aprobación del proyecto de presupuesto en dos etapas —primero por el monto total y luego en su asignación— y el requerimiento de una amplia cobertura para las reglas y las metas macrofiscales.

En el 2001 se complementó la normatividad sobre estos aspectos con la emisión del Decreto de Urgencia 035-2001, luego modificado por la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública³.

La LRTF ha sufrido numerosos cambios, particularmente en relación con sus reglas fiscales a nivel nacional. Los dos cambios más significativos fueron los introducidos en el 2003 y el 2006.

En el 2003 se introdujeron metas para los gobiernos subnacionales al haberse lanzado un proceso de descentralización, entre otras modificaciones⁴. En el 2006, el cambio más importante fue reducir la cobertura de la regla del gasto (que regirá a partir del 2007) a solo

1. Con la reforma del 2003 se permite un déficit de hasta 2,5% del PBI en periodos de caída en el PBI real.
2. Primero de 2% real, a partir del 2004 de 3% y luego de 4% con diferentes coberturas como veremos luego— lo que refleja en parte el estimado del crecimiento del producto potencial en esta década—. En adición, la LRTF establece una regla sobre el endeudamiento que en esencia se debería cumplir siempre. También se establecieron reglas para los años electorales, que antes que reducir un sesgo al ciclo político tienen el propósito de distribuir responsabilidades en años en que las autoridades del gobierno nacional se relevan a fines de julio.
3. Además de detallar mayores requerimientos de información fiscal a divulgar, procedimientos a seguir para acceder a información adicional, la necesidad de publicar los gastos tributarios y un análisis de los riesgos fiscales por desviaciones sustantivas en los supuestos macroeconómicos con indicación sobre medidas contingentes a adoptarse, y un procedimiento explícito para que el Congreso participe en la rendición de cuentas sobre la Declaración de Cumplimiento mediante su presentación al Pleno por parte del ministro de Economía y Finanzas (donde, según el artículo 31 de esa ley, el ministro dentro de los 15 días de su remisión la sustentará ante el Pleno del Congreso).
4. Entre las modificaciones del 2003 se introdujo un proceso más riguroso de monitoreo con ajustes de los gastos si los ingresos fueran menores que los esperados durante el periodo de ejecución (con excepciones en caso de bajo crecimiento), y se estableció un plazo para el máximo número de años bajo la cláusula de excepción, y se requirió un proceso para retornar a los límites de las reglas en un plazo máximo de tres años (pero no se dieron regulaciones para compensar los excesos en los subsiguientes años) y un explícito sustento de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

los aumentos de gasto de consumo, excluidos así los gastos de capital de la cobertura de la regla, y limitando, asimismo, la cobertura del gobierno general a solo la del gobierno central⁵. Con este cambio se limitó el elemento contracíclico más importante que se tenía para las épocas de bonanza, aunque trajo un cambio en la composición del gasto positivo hacia inversiones.

En adición a estos dos grandes cambios, también hubo un buen número de modificaciones menores (algunas de las cuales se revirtieron en esencia al poco tiempo), así como un abuso, en sus primeros años, de la aplicación de la cláusula de excepción. Estos cambios fueron generalmente propuestos por el propio Ministerio de Economía y Finanzas con el propósito de dar a las autoridades mayor discrecionalidad para cumplir las reglas con objetivos inmediatos.

Como era de esperarse, la regla de excepción al déficit fiscal se usó en épocas de inicios de la década cuando no existía bonanza, mientras los pedidos de excepción a la regla o de modificaciones en la regla de aumento al gasto se dieron en la época de bonanza, especialmente con el fuerte aumento en los precios de los minerales. En los últimos años ha habido una presión para ir reduciendo aún más la cobertura de la regla del aumento del gasto, limitando aún más su rol contracíclico en años de bonanza.

Con el impulso dado al proceso de descentralización, entre el 2003 y el 2004 se introdujeron numerosas reglas (además de prohibiciones) para los gobiernos subnacionales (locales y regionales), tres en la LRTF y cuatro adicionales en la Ley de Descentralización Fiscal (Decreto Legislativo N° 955, de febrero del 2004). Aprovechando la circunstancia extraordinaria de la crisis internacional se introdujeron simplificaciones (se suspendieron dos de estas reglas numéricas) y se otorgó un mayor margen de maniobra a los gobiernos subnacionales para el 2009 y el 2010. Estas han sido prorrogadas para el 2011, el 2012 y el 2013 en las respectivas leyes de presupuesto para estos años. Estas son las siguientes:

1. el *stock* de deuda sobre sus ingresos corrientes netos es menor o igual a 120%,
2. el servicio de la deuda sobre los ingresos corrientes netos es menor a 25% para los gobiernos regionales y menor o igual a 30% para los locales,
3. el resultado primario promedio de los tres últimos años es mayor a cero,
4. la deuda de corto plazo sobre los ingresos netos es menor a 30% para los gobiernos regionales y a 35% para los gobiernos locales,
5. el incremento anual del gasto en consumo no supera el 4% en términos reales.

Además de estas reglas, la normativa introducida entre el 2003 y el 2004 incluye varias prohibiciones para los gobiernos subnacionales (como la de endeudarse en el exterior sin aval del gobierno nacional y la contratación de nuevo personal permanente en el último año de una administración). Igualmente obligan a los gobiernos subnacionales a elaborar y publicar un informe multianual *ex ante* (*antes de resultados*), reportes trimestrales de monitoreo y la evaluación de la ejecución del año anterior a presentar

5. Este en la definición usada en el Perú incluye buena parte del gobierno nacional, pero excluye a EsSalud, e incluye a los gobiernos regionales. Se excluyeron las transferencias que hacen a otras instancias, especialmente a los gobiernos locales.

con el informe del siguiente año. Finalmente incluye la posibilidad de imponer sanciones financieras (moderadas) a los gobiernos subnacionales que no cumplan con las reglas, vía cierta restricción en las transferencias. No obstante, la obligatoriedad de los informes ha sido suspendida continuamente, y las sanciones aún están pendientes de implementación y nunca se han aplicado.

B. LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO MACROFISCAL EN LA PRÁCTICA

A nivel nacional, las reglas fiscales y las normas de procedimientos se han respetado casi todos los años. El MMM se usa como base para programar el presupuesto y lo valoran los analistas. Pero las sustanciales modificaciones del presupuesto durante el periodo de ejecución conllevan a desviaciones considerables en relación con los resultados, aunque por lo general cumplen con las reglas modificadas.

Asimismo —como vimos— en los primeros años de aplicación se abusó de la cláusula de escape para incumplir con la regla más restrictiva en esa época (la del déficit fiscal), pero además se dio una serie de modificaciones (la mayoría pequeñas) para cumplir formalmente con la norma con un mayor grado de discrecionalidad. Sin embargo, estas modificaciones fueron bastante moderadas (con la posible excepción de la exclusión de inversiones de la regla del aumento del gasto) y no brindaron fuertes desviaciones con relación a las reglas antes de su modificación, lo que, sin embargo, se podría acentuar en el futuro y relajaría la política fiscal.

Parece que las reglas y los compromisos asumidos, especialmente en el MMM, han desincentivado un manejo fiscal significativamente diferente al que imponía el marco macrofiscal, a pesar de las modificaciones y alteraciones para cumplirlas plenamente. Más que como reglas, el esquema ha servido de guía para un manejo prudente, que por lo discrecional puede cambiar en el futuro. El resultado económico del sector público no financiero (SPNF) en el periodo 2000-2012 ha sido prácticamente nulo (promedio de $-0,1\%$ del PBI)⁶, y ello, aunado al fuerte crecimiento de la producción, ha hecho que la deuda pública se reduzca de casi 50% del PBI a niveles cercanos al 20% recientemente⁷.

Pero hay que estar consciente de que ello se dio en una coyuntura bastante favorable por los altos precios de los productos de exportación. Así, el resultado estructural estimado por el MEF para el 2011 fue deficitario en 0,7% del PBI, un año de fuerte crecimiento⁸.

6. Y de un superávit promedio de 1,2% del PBI si excluimos el periodo inicial (2000-2004), en que se permitan mayores déficit para converger gradualmente a la regla fiscal de 1% del PBI.

7. Incluso la reducción de la deuda del sector público ha sido más dramática si lo vemos como deuda pública neta, en que descontamos los depósitos financieros del sector público, que han crecido fuertemente en estos años.

8. El resultado estructural se calculó estimando el precio estructural de las exportaciones como el promedio móvil de los últimos 15 años. Véase MEF (2012 b).

CUADRO 1. MODIFICACIONES DE LAS REGLAS A NIVEL DEL SECTOR PÚBLICO O CENTRAL

AÑO	CAMBIOS, SUSPENSIONES Y DISPENSAS EN LA REGLA DE GASTO	CAMBIOS, SUSPENSIONES Y DISPENSAS EN LA REGLA DE DÉFICIT FISCAL
2000		<ul style="list-style-type: none"> El déficit fiscal máximo no podrá ser mayor al 2% del PBI para el año 2000^a. El déficit fue de 3.2% del PBI
2001		<ul style="list-style-type: none"> Se suspende durante el 2001 la aplicación de la regla numérica del déficit.
2002		<ul style="list-style-type: none"> Se suspende durante el 2002 la aplicación de la regla numérica del déficit.
2003	<ul style="list-style-type: none"> Se dispensa la aplicación de la regla fiscal del gasto. 	<ul style="list-style-type: none"> El déficit fiscal máximo no podrá ser mayor al 2% del PBI^b.
2004	<ul style="list-style-type: none"> Se modificó el límite del gasto no financiero del Gobierno General de 2,0% a 3,0% real. Se introducen 7 reglas fiscales a los Gobiernos Regionales y Locales^c. 	<ul style="list-style-type: none"> El déficit fiscal máximo no podrá ser mayor al 1,5% del PBI^b.
2005	<ul style="list-style-type: none"> Se dispensa la aplicación de la regla fiscal de gasto. 	
2006	<ul style="list-style-type: none"> Se dispensa la aplicación de la regla fiscal de gasto. 	
2007	<ul style="list-style-type: none"> Se modificó la cobertura institucional de Gobierno General a Gobierno Central y la cobertura de gasto no financiero a gasto de consumo (remuneraciones y bienes y servicios). A partir del 2007, se utilizó la meta del BCRP (2%) en lugar del deflactor del PBI para el cálculo del crecimiento real del gasto. 	
2008	<ul style="list-style-type: none"> Se amplió la definición de gasto de consumo (remuneraciones, bienes y servicios y pensiones) y se modificó el límite de crecimiento del gasto de consumo de 3,0% a 4,0%. 	
2009	<ul style="list-style-type: none"> Se suspende durante el 2009 la aplicación de la regla fiscal del gasto debido a la implementación del Plan de Estímulo Fiscal y se establecen límites temporales (10% para el 2009 y 8% para el 2010). 	<ul style="list-style-type: none"> Se suspende durante el 2009 la aplicación de la regla fiscal de déficit debido a la implementación del Plan de Estímulo Fiscal, y se establece un nuevo límite de 2% del PBI.
2010	<ul style="list-style-type: none"> Durante el 2010 se modificaron y redujeron las reglas fiscales de los Gobiernos Regionales y Locales (de 7 reglas fiscales a 5)^d. 	<ul style="list-style-type: none"> Se suspende durante el 2010 la aplicación de la regla fiscal de déficit debido a la implementación del Plan de Estímulo Fiscal, y se establece un nuevo límite de 2% del PBI.
2011	<ul style="list-style-type: none"> Se utilizó la inflación del IPC promedio anual de Lima Metropolitana en lugar de la meta del BCRP para calcular el crecimiento real del gasto de consumo. 	
2012	<ul style="list-style-type: none"> Se excluyeron del gasto de consumo los gastos en mantenimiento de infraestructura, gasto en bienes y servicios de programas sociales enmarcados bajo el esquema de Presupuesto por Resultados, y equipamiento destinado a Orden Público y Seguridad. Se utilizó la inflación del IPC promedio anual de Lima Metropolitana en lugar de la meta del BCRP para calcular el crecimiento real del gasto de consumo. 	

^a La Única Disposición Complementaria -Transitoria de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (Ley 27245) indica que el déficit fiscal máximo no podrá ser mayor al 2% del PBI para el año 2000 ni al 1,5% del PBI para el año 2001.

^b La Segunda Disposición Complementaria -Transitoria de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley 27958, que modifica la Ley 27245) indica que los déficits fiscales máximos del Sector Público No Financiero correspondientes a los años 2003 y 2004 no podrán ser mayores al 2,0 y 1,5 por ciento del PBI, respectivamente. El periodo de transición del déficit fiscal culminó en el 2004. A partir del 2005, la regla de déficit fiscal se rige por el límite establecido en el inciso b) del numeral 1 del artículo 4° de la LRTF (1% del PBI).

^c En los Literales d) y e) del numeral 2 del artículo 4° y el artículo 5-A del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27245, se introducen las 7 reglas fiscales a los Gobiernos Regionales y Locales, que rigen a partir del 2009.

^d A través del Decreto de Urgencia N° 108-2009, se dejó en suspenso la aplicación de las reglas fiscales para los GRs y GLs dispuestas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal para los años 2009 y 2010; y se establecieron reglas fiscales para esos años (5 reglas); la vigencia del mencionado dispositivo fue extendida para los siguientes años por las Leyes de Presupuesto del 2011 y 2012.

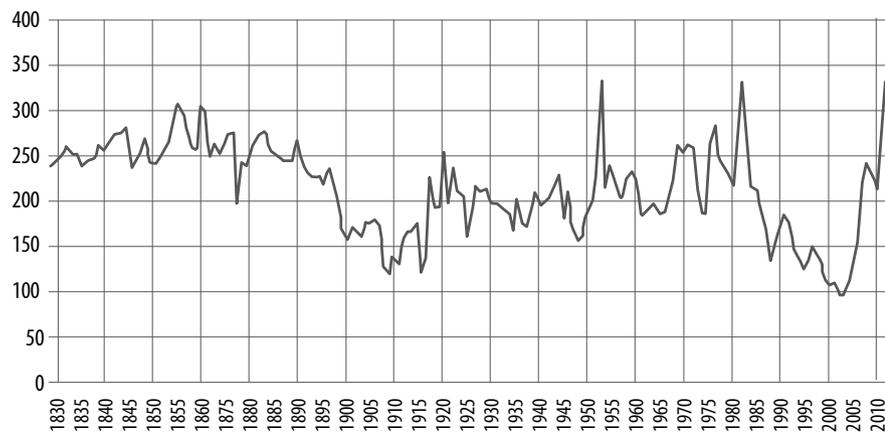
Fuente: Normas Legales, DGPMAC, MEF.

En ese sentido, a pesar de los avances en materia de institucionalidad fiscal registrados en los últimos 12 años, aún persisten elementos de incertidumbre sobre el futuro de las finanzas públicas:

1. Fuerte exposición a la alta volatilidad de los precios de las materias primas: Especialmente por el periodo expansivo de los precios internacionales de las materias primas, la dependencia a los ingresos fiscales ligados a las actividades de minería e hidrocarburos ha aumentado fuertemente en los últimos años, a tal punto que los ingresos fiscales directos de las empresas mineras y de hidrocarburos han pasado de representar 7% del total de los ingresos corrientes del gobierno general en 1998 a cerca de 20% en el 2012 (que representa ahora un significativo 4,2% del PBI, comparado con un promedio histórico de 2,6%). Los precios de las materias primas históricamente han mostrado un patrón volátil, errático y muy difícil de proyectar (como el incremento de 40% nominal entre el 2007 y el 2012). Ello no solo se documenta en la experiencia internacional⁹, sino también en la historia peruana. **El gráfico 1** ilustra claramente la gran dispersión en los precios promedios de los minerales que el Perú ha exportado durante prácticamente los últimos doscientos años¹⁰.

Si bien la evolución de los precios de los minerales que el Perú exporta tiende a tener un patrón errático y difícil de proyectar, dado el todavía alto nivel en el que se encuentran, ahora hay un significativo riesgo de una reducción en adelante que se debe tomar en

GRÁFICO 1.
Índice real del precio de los metales exportados por el Perú, 1830- 2012
(En términos reales al deflactarse por el índice de precios al consumidor de Estados Unidos, y a escala logarítmica)



Fuente: Seminario, Bruno

9. Los países exportadores de materias primas, como es el caso del Perú, presentan una fuerte asociación entre su desempeño macroeconómico y los precios de esos productos (FMI, 2012 a). Y los precios de las materias primas, en particular los del petróleo y de los metales, fluctúan fuertemente, los que pueden caer entre 38% y 52% desde su pico a su piso en forma relativamente rápida.

10. En el anexo I se presenta un mayor detalle de la evolución de los precios de los productos que el Perú exporta en el periodo 1830-2011, y los ciclos que se derivan de su evolución y posibles consecuencias para los estimados de un precio estructural.

cuenta. En el 2009, la crisis financiera internacional costó al fisco casi 4% del PBI, y alrededor del 50% de este deterioro se explicó por menores ingresos. Asimismo, si en lugar de los altos niveles observados en el 2011 los precios de exportación hubiesen estado en el promedio de los últimos 15 años (en términos reales), los ingresos fiscales habrían sido menores en algo más de dos puntos porcentuales del PBI, con lo cual no se hubiera registrado un superávit fiscal ese año.

2. **Proceso de descentralización en marcha con sistema de transferencias muy proclives a vaivenes y prociclicidad:** En el Perú, los gobiernos subnacionales dependen muy fuertemente de transferencias del gobierno nacional, y un porcentaje importante de estas tiene un fuerte componente procíclico, pues depende en forma significativa de los precios de los minerales (canon y similares) y de la posición del ciclo económico (como el Fondo de Compensación Municipal-FONCOMUN). Dada la volatilidad de estas fuentes de ingresos, y la ya alta participación en el total de gastos del gobierno general ejecutados por los gobiernos subnacionales (40%), este sistema de transferencias puede afectar no solo a los gobiernos subnacionales, sino también conllevar impactos sistémicos significativos a nivel macroeconómico.
3. **El Perú es una economía sujeta a fuertes choques de oferta:** Además de recurrentes desgracias naturales, el Perú está en una zona propensa a fuertes terremotos y posibles tsunamis, y a fuertes efectos adversos como consecuencia del fenómeno de El Niño y del cambio climático. Se estima que los últimos dos episodios severos de El Niño conllevaron daños económicos del orden de 11,6% del PBI en 1982-1983 y de 6,2% en 1998¹¹. Estudios del Banco Mundial (como el de *Dilley et al* 2005) señalan que el Perú es un país propenso a desastres naturales severos, y otro estudio (Cooper y Morón, 2010) estima que de producirse un terremoto de alta intensidad en una zona con alta población (Lima) conllevaría un costo en infraestructura que superaría el 4% del PBI. Incluso hay que estar conscientes de que el costo esperado de los desastres naturales se incrementa en el futuro tanto por las mayores infraestructuras en las zonas donde ocurren ellos, así como por el fuerte aumento de la probabilidad de ocurrencia de eventos como El Niño, como lo sugieren distintos estudios sobre el impacto del cambio climático en el Perú.
4. **Altos pasivos contingentes:** Si bien se ha reducido la deuda pública explícita como porcentaje del PBI en forma notoria —y la vulnerabilidad en relación con su composición y duración—, la deuda contingente explícita (aun excluido el valor actuarial de las pensiones) podría estar en el orden de 20% del PBI. El número y el monto de los pasivos contingentes se han incrementado significativamente en los últimos años, y hacia adelante esta tendencia desfavorable podría continuar, lo cual es un elemento importante a tomar en cuenta. Asimismo, la deuda bruta no es tan baja cuando se le compara con países fuertemente dependientes de recursos naturales, como Rusia, Chile o Kazajistán, como se señala en un reciente informe del FMI (2012 b).

11. MEF (2012a). Del total de daños económicos, alrededor de 2% del PBI representaron daños en infraestructura.

5. Tendencia a una política fiscal procíclica en particular en los años de bonanza y altos precios de los bienes que el Perú exporta. Claramente el resultado fiscal en las dos últimas décadas ha sido menos procíclico que en las décadas de los setenta y ochenta¹², lo que revela una vez más que para posibilitar una posición fiscal contracíclica es apropiado contar con una política fiscal disciplinada especialmente en los años buenos. Y, asimismo, hay cierta controversia sobre la evidencia empírica del comportamiento cíclico de la política fiscal en los últimos 12 años en general¹³. **Sin embargo, la data revela con claridad que en los años en que la economía estuvo por encima del producto potencial, y en especial cuando los precios de los minerales fueron muy altos, los niveles de ahorro fueron menores que los óptimos, lo que revela una posición fiscal procíclica, por lo menos en esos años.** Así, en la segunda mitad de la última década, el gasto total no financiero del gobierno general aumentó a un ritmo anual mayor de 10% en términos reales, atribuible: (i) a los mayores ingresos fiscales, especialmente ligados a los altos precios de los minerales; (ii) al cambio en la cobertura de la regla de aumento de gasto (al excluir las inversiones y limitarse al gobierno central) que generó una política fiscal procíclica en el 2007 y el 2008, en periodos de bonanza; y (iii) solo parcialmente a los efectos de la Gran Recesión, que llevó a una sólida posición fiscal contracíclica entre el 2009 y el 2010.

El hecho de limitar la regla de aumento del gasto a los bienes de consumo y solo al gobierno central conllevó a un fuerte incremento del gasto en bienes de capital, que aumentó a un ritmo anual de 18% en términos reales en los últimos cinco años, especialmente a través de los gobiernos subnacionales. Esto tuvo lugar a pesar de limitaciones en la capacidad de ejecución de la inversión. De esta manera, la formación bruta de capital del gobierno general fue de 5,2% del PBI en el 2012, es decir, prácticamente se duplicó en relación con el promedio 2000-2005 (2,7% del PBI), explicado por el incremento sustancial de la inversión pública que se dio en la segunda mitad de la década. Solo en parte fue por una sustitución a los fuertes incrementos en gastos corrientes que se dieron en la primera mitad de los últimos 12 años¹⁴.

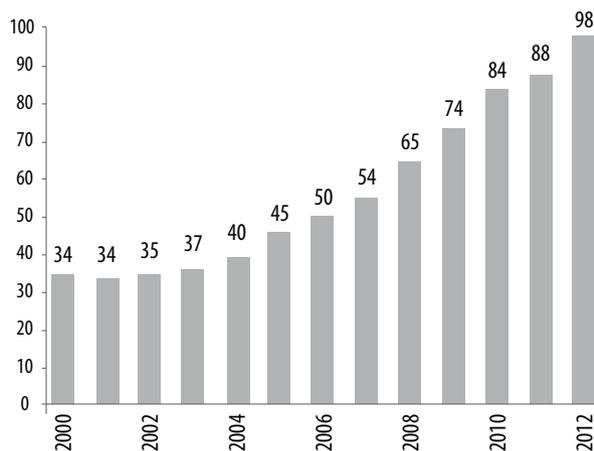
12. Como lo evidencia, por ejemplo, Carranza et al (2007).

13. La evidencia empírica sobre el comportamiento cíclico de la política fiscal no es del todo concluyente tomando los últimos 12 años como un todo. De un lado, estudios que se concentran en la prociclicidad en los gastos públicos (como el de Frankel et al 2011) muestran que la política fiscal peruana sigue siendo fuertemente procíclica— dado que los gastos no financieros del gobierno general en los últimos 11 años crecieron a un ritmo de 7,3% anual, bastante por encima del crecimiento del PBI potencial—, incremento que no se puede justificar por mayores ingresos fiscales atribuibles a política. De otro lado, los estudios que se basan en estimados de balances estructurales tienden a encontrar resultados bastante menos procíclicos. Así, Daude et al (2010) sostienen que la política fiscal peruana ha sido bastante neutra al ciclo en la última década, con una correlación prácticamente de cero entre el ciclo y el estímulo fiscal. Jul (2010) concluye que la prociclicidad (medida por el incremento acumulativo del impulso fiscal) ha disminuido en la última década significativamente, aunque todavía parece algo procíclica. Finalmente Villafuerte et al (2010), basándose en el resultado fiscal, que excluye el volátil sector de recursos naturales, sugiere que la política fiscal en el Perú fue prácticamente acíclica (ligeramente menos procíclica que Chile) en el periodo 2003-2008 de bonanza, lo que permitió que fuera fuertemente contracíclica en el 2009.

14. Así, según Carranza et al (2011) se trató de mejorar la competitividad del país vía una reducción en las brechas en infraestructura a la vez que se mantenía con una posición fiscal responsable.

Gráfico 2. Gasto no-financiero del gobierno general

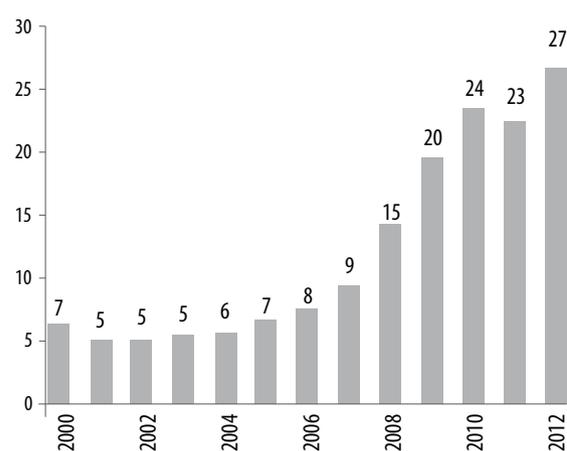
(en miles de millones de nuevos soles)



Fuente: BCR, SIAF-SP

Gráfico 3. Inversión pública

(en miles de millones de nuevos soles)



Fuente: BCR, SIAF-SP

Sobre los gobiernos subnacionales y el proceso de descentralización, los siguientes cinco elementos deben tomarse con particular consideración en el caso peruano:

- 1. Gran fragmentación de gobiernos subnacionales y heterogeneidad:** En el Perú hay 1.840 gobiernos locales y 26 gobiernos regionales. Así, el tamaño medio de los gobiernos locales es de solo 16.600 habitantes y el de los gobiernos regionales de 1,2 millones; es uno de los países más atomizados de la región. Y ello viene con gran heterogeneidad: más del 50% de las municipalidades cuenta con menos de 5.000 pobladores, todo según información proporcionada por la ST de esta comisión.
- 2. Proceso de descentralización con fuerte desbalance vertical:** En la última década, los gastos ejecutados por los gobiernos subnacionales han aumentado enormemente, por el fuerte impulso dado al proceso de descentralización y especialmente por el sistema de transferencias ligados a la producción de recursos naturales, con el *boom* de los precios de los minerales (y en menor medida que el aumento en el volumen de producción). Los gastos no financieros ejecutados por estos niveles de gobierno ahora representan 40% del gasto del gobierno general y 60% de los gastos de capital. Estos fuertes incrementos en los gastos ejecutados por los gobiernos subnacionales han provenido básicamente de mayores transferencias del gobierno nacional. Los ingresos propios de los gobiernos subnacionales (antes de transferencias) representan solo el 5% del total de ingresos corrientes del gobierno general. En el 2012, las transferencias representaron 83% del total de los ingresos corrientes de los gobiernos subnacionales, lo que creó un fuerte desbalance vertical y una sustancial dependencia de transferencias, más acentuado que en otros procesos de descentralización¹⁵.

15. Según Shah (2007), las transferencias intergubernamentales financian 60% de los gastos de los subnacionales en los países en desarrollo, y solo representan un tercio en los países de la OCDE.

- 3. Potencial volatilidad en las transferencias intergubernamentales:** Los gobiernos subnacionales reciben en general el 50% del impuesto a la renta de las empresas que explotan recursos naturales (canon y similares) y un buen porcentaje de las regalías de esas actividades. Estas transferencias se destinan al gobierno regional y a los locales del departamento productor, con lo que se generan fuertes disparidades horizontales. Con el gran incremento de los precios de los minerales desde mediados de la década pasada, estas transferencias han crecido exponencialmente (alcanzaron cerca de un cuarto del total de las transferencias recibidas por los gobiernos subnacionales en el 2011, de un monto insignificante a inicios de los 2000). Los precios de estas materias primas históricamente han sido muy volátiles, y podrían bajar de los altos niveles de los últimos años de manera relativamente rápida.
- 4. Grado de autonomía (discrecionalidad) de los gobiernos subnacionales es diferente:** Además de contar con mayores ingresos propios, cerca del 80% de las transferencias que reciben los gobiernos locales son producto de participaciones en impuestos importantes¹⁶, independientemente de lo previsto en la Ley de Presupuesto. Sobre el uso de estos recursos, los gobiernos locales tienen relativa libertad para disponer de ellos¹⁷. En cambio el grado de autonomía de los gobiernos regionales es bastante menor —casi 80% de las transferencias que reciben son de los recursos ordinarios, autorizados cada año como parte del proceso de aprobación del presupuesto (y sujetas así al tope presupuestal)—. Una buena parte de las transferencias de estos recursos se destina a fines muy específicos, y solo sobre una parte más pequeña tienen mayor libertad en su asignación.
- 5. Fuertes diferencias en el endeudamiento de los gobiernos subnacionales:** La deuda formal de los gobiernos subnacionales es pequeña¹⁸. Sin embargo, hay un buen número de gobiernos subnacionales que cuentan con otras obligaciones que no atienden, básicamente relacionadas a la seguridad social (salud y pensiones) e impuestos de su personal, que han retenido pero no han pagado, lo que refleja el precario manejo financiero de muchos de estos gobiernos, además de la falta de incentivos para cumplir con estas obligaciones. Estas deudas se concentran en alrededor de cien municipalidades y una a dos regiones¹⁹. Pero, aun considerando posibles subestimaciones y falencias en los registros de obligaciones por parte de estos gobiernos, parece que la deuda subnacional total incluidas estas cuentas por pagar están entre el 1% y el 1,5% del PBI (Banco Mundial, 2006). De otro lado, hay gobiernos subnacionales con significativos depósitos (saldos de balance) acumulados en los últimos años (especialmente los dotados con fuertes recursos naturales), que en conjunto equivalían a 1,6% del PBI a diciembre del 2012 (aunque claramente concentrado en distritos, provincias y regiones productoras de recursos naturales).

16. En especial la correspondiente a 2 puntos porcentuales del IGV, y al canon y similares.

17. Si bien los recursos derivados del canon se tienen que destinar en un buen porcentaje a la inversión, el gobierno subnacional tiene amplia discreción en los proyectos a seleccionar.

18. Incluye los bonos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, préstamos del gobierno nacional y préstamos a través de la banca, particularmente del Banco de la Nación, y concentrados en muy pocos gobiernos subnacionales no productores de materias primas.

19. La mayoría tiene larga data y está en atrasos —parece que los montos aumentan básicamente por moras e intereses, mientras la nueva deuda parece más limitada—.

Como mencionamos, se introdujeron un gran número de reglas fiscales y prohibiciones que los gobiernos regionales y locales debían cumplir, pero que en la práctica muy pocos lo han hecho. Igualmente, la obligatoriedad de los informes ha sido suspendida continuamente, y nunca se ha impuesto sanción, y ahora también su normatividad ha sido suspendida.

El grado de cumplimiento de las reglas a nivel subnacional ha sido muy bajo, como se detalla en el **recuadro 1**. Tampoco se observa una tendencia a un mejor cumplimiento en el tiempo en términos generales. Incluso hay un aumento en el incumplimiento especialmente en las reglas del déficit primario y del incremento del gasto. El alto grado de incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales parece que está asociado a los siguientes factores:

1. **No existen incentivos positivos para cumplir con las reglas.** Parece que su cumplimiento es percibido como irrelevante²⁰, y las autoridades no se ven motivadas a cumplirlas, pues no perciben la ayuda en términos políticos que trae su cumplimiento.
2. **Igualmente, no ven consecuencias negativas por su incumplimiento, ni sanción política reputacional ni de otro tipo.** Incluso existe una presión para que estos gobiernos gasten todos los recursos que se les transfieren rápidamente, lo cual hace más propenso un incumplimiento de las reglas fiscales.
3. El monitoreo, que resulta difícil por la atomización, es extremadamente limitado, extemporáneo y muy atrasado, sin la debida divulgación de los resultados. Ello es así a pesar de que la información sobre los flujos (especialmente de gastos) ha mejorado con el uso generalizado del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) a partir del 2007 al incorporarse a ese sistema todos los gobiernos locales.
4. **El gran número de reglas complica el monitoreo y reduce la percepción de una falta de su cumplimiento cabal.** La discusión se da más en el número que se cumplen y no en si se cumplieron. Asimismo, especialmente en relación con las fuertes demoras en registrar y contar con la información sobre saldos (deuda), incluidos sus saldos por pagar, hace difícil que se propicie una corrección a tiempo, cuando es más factible hacerla.
5. La heterogeneidad de los gobiernos (especialmente locales) y la diferente capacidad gerencial hacen más difícil definir las posibles verdaderas consecuencias del incumplimiento y su correcto registro.
6. Sin la expresión de sus prioridades y una adecuada formulación presupuestal, se hace más difícil una efectiva rendición de cuentas. Para la presentación de sus presupuestos en la etapa de formulación, se les hace presuponer que no van a usar en términos netos sus saldos de balance, además de subestimar estas transferencias durante el ciclo alcista del precio de metales por lo imprevisto de esa evolución, así como del usual conservadurismo en estas proyecciones. Pero, a la vez, los gobiernos subnacionales tienen amplia libertad de modificar sus presupuestos (aprobados por sus consejos) en el periodo de ejecución, con lo cual el presupuesto luego de modificaciones es muy diferente al de apertura.

20. Salvo para las autoridades de los gobiernos que desean obtener créditos del Banco de la Nación o de otro ente del Estado, en que sí se requiere el respectivo cumplimiento de las reglas en forma ex ante. Muchas autoridades consultadas (en estudios de casos) afirmaron desconocer incluso la existencia de las reglas fiscales.

▀ **RECUADRO 1:** ▀ **CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS A NIVEL SUBNACIONAL**

Solo 2 de 26 gobiernos regionales y 380 de los locales, vale decir, solo un 8% del total, cumplió con todas las ahora cinco reglas en el 2012. Asimismo no se observa una tendencia a un mejor cumplimiento en el tiempo de estas reglas en términos generales. En particular sobresalen:

- A. *Las reglas del saldo y servicio de la deuda* se cumplen en la mayoría de casos y hay cierta mejoría incluso en el 2008, antes de relajarse la meta. Pero hay que recordar que puede estar sobreestimado el cumplimiento con el subregistro de intereses y moras en atrasos, o por una falta de buen registro. Asimismo, dada la disminución de los gobiernos sin déficit primario (y los déficit en general registrados en el periodo 2009-2010) hace presuponer que ella responde más bien a los fuertes aumentos en los ingresos por transferencias (denominador) que a una reducción del saldo nominal (numerador).
- B. *La regla sobre el promedio trianual del resultado primario* no tiende a mostrar un mejor cumplimiento con el tiempo, aunque con notorios vaivenes (claramente menor en el 2010 quizás influenciado por ser un año electoral, pero también afectada por los déficit ligados a la crisis internacional). En el 2012, la mitad de los gobiernos regionales la cumplió, así como el 67% de las municipalidades.
- C. *El cumplimiento de la regla sobre el crecimiento del gasto* ha sido siempre bajo, y si bien mejoró inicialmente al limitarlo a gastos corrientes, su incumplimiento ha vuelto a aumentar a muy altos niveles a partir del 2011 en los gobiernos regionales y del 2012 en los locales –reduciéndose en el 2012 a solo 12% de cumplimiento en los gobiernos regionales y a 10% en los gobiernos locales.

Fuente: Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales (DGDFA), mayo del 2013.

II. Evaluación del Marco Macrofiscal e identificación de problemas

Esta sección contiene una evaluación de las reglas adoptadas a principios de la década pasada, según criterios establecidos en el ámbito internacional. No obstante, el fortalecimiento de cualquier marco macrofiscal requiere no solo de mejoras en el diseño e implementación de las reglas fiscales, sino también de otros cambios institucionales que permitan hacer más explícitas las metas y sus resultados en forma transparente, acompañados de un sistema de seguimiento oportuno que impida desviaciones que, de no atenderse oportunamente, son difíciles de revertir, y de un claro cumplimiento de los compromisos asumidos. En las siguientes páginas primero nos referimos al sistema de reglas de política fiscal y luego identificamos problemas en el proceso presupuestal.

A. REGLAS DE POLÍTICA FISCAL

A pesar de su heterogeneidad, las reglas fiscales deben ser concebidas, por definición, como restricciones permanentes en la política fiscal, resumidas por indicadores del comportamiento fiscal. Las reglas se resumen por indicadores fiscales denominados sintéticos, como el resultado económico, el resultado estructural (ajustado por el ciclo económico y por variaciones en precios de exportación de materias primas, entre otros posibles criterios), el saldo de la deuda pública, o de sus principales componentes, a menudo expresados como límite o meta numérica en proporción del PBI.

Es fundamental que las reglas las apliquen de manera permanente sucesivos gobiernos, a nivel nacional o subnacional. Para que una regla fiscal sea creíble e interiorizada en las expectativas de los agentes económicos, debe implicar un compromiso a lo largo de un periodo de tiempo razonable²¹. Por lo tanto, las reglas involucran restricciones que se adoptan con la intención de aplicarlas en forma indefinida, aun si eventualmente sea necesario modificarlas en base a la experiencia obtenida en su aplicación o suspendidas por causa de fuerza mayor.

21. De acuerdo con Taylor (1993), se necesitan varios ciclos económicos para determinar si una regla monetaria es operacional. Véase Leeper (2010) sobre la necesidad no solamente de anclar expectativas en la política monetaria, sino también en la política fiscal, por medio de reglas permanentes.

En el Perú, las reglas fiscales no han cumplido con el requisito de permanencia.

Los indicadores y otras características de las reglas se han modificado en su cobertura y parámetros en el transcurso de los años en todos los niveles de gobierno, aunque con mayor frecuencia en el nivel nacional, a veces en forma marginal pero otras veces de manera sustancial.

La motivación de estas modificaciones a nivel nacional parece haber sido en primer lugar facilitar el cumplimiento de la regla en el corto plazo al ampliar la discrecionalidad y evitar el explícito incumplimiento, y en segundo lugar permitir un incremento en las inversiones sin restricciones dado el bajo nivel existente a mediados de la década. Si bien en general no se alteró el diseño básico de las reglas (con la posible excepción de la exclusión de la inversión de la regla del aumento al gasto), al cual se adhirieron todos los gobiernos nacionales sucesivos durante la década pasada, **subsisten riesgos de utilizar esta discrecionalidad en forma no prudente en el futuro.**

Más allá de su carácter permanente, es relevante evaluar las reglas fiscales en referencia a las características principales deseables de una o el conjunto de reglas modelo²². **En términos ideales, una regla fiscal debe estar bien definida, ser transparente, adecuada, coherente, sencilla, flexible, exigible y eficiente**²³. Es a la luz de estas ocho características que a continuación se examina la experiencia peruana.

1. Definición

Una regla fiscal debe estar bien definida en cuanto a su objetivo, al indicador de desempeño, a la cobertura institucional y a las cláusulas de excepción específicas, para evitar ambigüedades y una aplicación ineficaz. El objetivo de la regla se establece en función de las necesidades y los riesgos enfrentados, y las falencias en el manejo de las finanzas públicas en el país en cuestión. Ejemplos de objetivos: estabilidad macroeconómica (Suecia), sostenibilidad de la deuda pública (Brasil y Suiza), ahorro a largo plazo (Noruega), minimización de la conducta oportunista, de *free-rider*, ‘viajeros sin pagar’ o polizone (Unión Europea, UE).

Los objetivos pueden ser múltiples, pero en todo caso determinan el diseño de la regla. Por ejemplo, un techo a la deuda en proporción al PBI se establece para asegurar la sostenibilidad. Ello se hace en países como Brasil y Polonia. Para promover la inversión pública, muchos países han adoptado la denominada regla de oro, que apunta al equilibrio corriente, el cual exige un equilibrio entre el ingreso corriente y el gasto corriente, especialmente a nivel subnacional.

22. Estas características fueron formuladas por Kopits y Symansky (1998) y aprobadas por el directorio ejecutivo del FMI; luego se aplicaron en la evaluación del diseño de las reglas de varios países. Por ejemplo, véase la evaluación de Kell (2001) para el Reino Unido, de Buti y Giudice (2002) para la Unión Europea y Kopits (2010) para Alemania.

23. Ninguna de las reglas conocidas reúne completamente todos los atributos deseables, en parte porque algunos de estos atributos pueden ir en desmedro de otros. Por ejemplo, cuanto más flexible sea una regla, menos sencilla será, como lo ilustran diversas reglas de equilibrio presupuestario basadas en el saldo estructural. En términos generales, la credibilidad de una regla seguramente será mayor si es sencilla, transparente, coherente y aplicable. Además, como ocurre con la política monetaria basada en normas, existe una clara relación inversa (trade off) entre la credibilidad y la flexibilidad: cuanto más creíble la regla, se permite mayor flexibilidad, y en el caso extremo, una regla muy flexible equivale a mucha discrecionalidad.

Es importante señalar que aunque en principio estos objetivos e indicadores son razonables, en la práctica se prestan a la manipulación por deficiencias conceptuales y de medición. Asimismo, las limitaciones en la cobertura institucional del presupuesto —sobre todo al excluir las operaciones extrapresupuestarias y el costo de las actividades cuasi fiscales de las empresas públicas— invitan a la evasión, por lo cual es muy conveniente adoptar una cobertura suficientemente amplia.

Por último es necesario definir de antemano, con la mayor precisión posible, las circunstancias que deben imperar para invocar las cláusulas de excepción, como una profunda recesión económica, como se establece en las reglas de la Unión Europea, u otras circunstancias excepcionales, como guerras y catástrofes naturales y meteorológicas, las cuales admiten el incumplimiento de las reglas.

En el Perú, los objetivos promulgados en la LRTF se basan en el mal desempeño fiscal de décadas pasadas. Aquel telón de fondo justifica los **objetivos de disciplina y transparencia fiscal, con el fin de contribuir al crecimiento y estabilidad macroeconómica**. El indicador fijado de equilibrio presupuestal del SPNF a mediano plazo, sujeto a límites numéricos al déficit y al crecimiento real de consumo público, ha sido apropiado para alcanzar esas metas. No obstante, mantuvo un sesgo procíclico en las buenas épocas, en particular al excluir ciertos gastos (básicamente inversiones) de la regla del aumento al gasto, con lo cual no se impidió el cumplimiento de las metas gracias al auge de precios de materias primas con muy fuertes aumentos en los gastos. Surge así la pregunta de si estos mismos objetivos y reglas siguen siendo los más adecuados ante una creciente autonomía de las entidades subnacionales y las necesidades de gasto público (social, infraestructura, corriente, etc.), por un lado, y la incertidumbre en los precios de exportación de materias primas, por el otro. Ello en especial ahora que la inversión pública en el Perú se ha incrementado fuertemente y se ubica en alrededor de 6% del PBI. En parte por ello hay amplias necesidades de ponerlas en operatividad y realizar su respectivo mantenimiento, ambos gastos corrientes importantes. Por ello ya no parece relevante la conveniencia de diferenciar el tratamiento entre los gastos corrientes de los de inversión para propósitos del diseño de la regla, además de las dificultades contables para diferenciarlos.

En la práctica, la definición adecuada de los objetivos no ha sido acompañada por una suficientemente amplia cobertura de los gastos, al excluir las inversiones y más recientemente incluso algunos otros gastos²⁴.

24. Para la cobertura de la regla del resultado económico de la LRTF se incluyen todos los gastos del gobierno general y el resultado de las empresas públicas no financieras, estén o no comprendidas en el presupuesto. El grado de control de los gastos de los entes no incluidos en el presupuesto es más endeble y puede traer consecuencias en los resultados. De otro lado, las reglas sobre los gatillos para tener que depositar en el FEF es precaria, pues los recursos del Tesoro se pueden depositar en otros fondos y así eludir ese depósito en el FEF.

2. Transparencia

Una característica esencial que debe cumplir toda regla fiscal duradera es la transparencia tanto en las operaciones del gobierno, incluidos el uso de estándares de contabilidad adecuados, como también en los pronósticos y los mecanismos institucionales²⁵. La falta de transparencia en las intenciones de la política fiscal y el recurso a la contabilidad creativa o el ocultamiento de la verdadera magnitud y plazo de las futuras obligaciones fiscales —habitualmente bajo la forma de compromisos y pasivos contingentes— conspiran contra la eficacia de la regla y contra el apoyo popular que ella requiere.

Entre los países que han fijado una regla al resultado equilibrado, Nueva Zelanda sobresale por su alto grado de transparencia —con énfasis en la rendición de las cuentas fiscales—, incluso con la aplicación más estricta de la contabilidad en base devengada. La tentación de recurrir a la contabilidad creativa puede ser bastante intensa dada la restricción que impone una regla o un programa de ajuste (según la ley de Goodhart²⁶).

Asimismo, la opacidad es bastante común en las proyecciones macrofiscales, con un sesgo optimista en los supuestos utilizados, para aparentar un cumplimiento con la regla ante una autoridad externa (por ejemplo, en la UE), o para impresionar a los mercados financieros.

Aunque en el Perú se han realizado avances hacia la transparencia en las finanzas públicas, quedan algunas deficiencias que requieren atención y mejoras²⁷. Quizás el MMM sea el documento que mejor sintetice el progreso hacia la transparencia. No obstante hay problemas pendientes, como la falta de acceso en tiempo real a las estadísticas fiscales con suficiente detalle sobre todo en lo que atañe a los gobiernos subnacionales; la falta de suficiente información sobre la base metodológica y estadística de las proyecciones macrofiscales contenidas en el MMM; la falta de un inventario detallado de los pasivos contingentes (proyectos público-privados, pensiones públicas, etc.) y de sus probables consecuencias en el futuro; y una escasez de análisis riguroso de la sostenibilidad y los riesgos fiscales²⁸.

En particular es importante destacar que el gran número de reglas a nivel subnacional perjudican el seguimiento y monitoreo. Igualmente, las frecuentes modificaciones en la cobertura de las reglas a nivel nacional también denotan opacidad y una falta de transparencia.

25. Véase Kopits y Craig (1998).

26. Según la observación de Charles Goodhart respecto a la política monetaria en el Reino Unido, un indicador estadístico no suele ser fiable si se le utiliza como meta de política económica.

27. Véase el informe de transparencia fiscal del FMI (2004).

28. Véase la aplicación de la metodología ‘valor en riesgo’ al sector público en el Ecuador en Barnhill y Kopits (2004).

3. Adecuación

Las reglas deben ser adecuadas en relación con la meta próxima especificada. Por ejemplo, el objetivo de la sostenibilidad de endeudamiento comúnmente se persigue por medio de un techo a la deuda pública-PBI, como sucede en el caso de Polonia, pero que está fuera del control en tiempo real de los hacedores de la política fiscal. En cambio, derivado de aquel ratio, un superávit primario mínimo como proporción del PBI se presta mejor como meta próxima, como es el caso de Brasil. Por otro lado, la derivación de un límite al déficit primario discrecional, en términos nominales, se presta aún mejor para la implementación (Hungría).

La presente regla del techo al déficit en el Perú no es adecuada como meta próxima por la dificultad de proyectar y controlar su cumplimiento en tiempo real —especialmente por variaciones fuera del control de las autoridades de los ingresos fiscales— y sus vaivenes posibles, especialmente los ligados a los recursos naturales. En consecuencia habría que explorar posibles alternativas de diseño que sirvan de meta próxima, que se pueden acercar mediante instrumentos disponibles (por el lado de los gastos o los ingresos). El límite al gasto en cambio constituye un indicador directo al ser más fácil de controlar por las autoridades.

4. Coherencia

Un criterio muy afín al anterior es que el conjunto de reglas fiscales sea internamente coherente y también congruente con las demás políticas o reglas de política macroeconómica. La coherencia interna requiere consistencia entre las reglas fiscales. Por ejemplo, los valores de referencia fiscales de la UE fijados para la deuda y el déficit son numéricamente coherentes solo en el contexto de ciertas hipótesis macroeconómicas²⁹.

Por otro lado, tampoco debe haber conflicto entre las reglas monetarias (incluso cambiaria) y las fiscales. Por ejemplo, un tipo de cambio nominal fijo debe ir acompañado de una restricción explícita de la monetización de los déficit presupuestales³⁰.

En el Perú, las reglas fiscales (topes al déficit y a los gastos) son coherentes entre sí, aunque la limitación de la cobertura a la regla del aumento del gasto la tiende a hacer más propensa a una política procíclica en las buenas épocas. Es claro que limitar como relevante solo el cumplimiento de la regla del déficit fiscal ciertamente implicaría una política muy procíclica. Así, también, hay coherencia entre las reglas de política macroeconómica. Las reglas fiscales, por un lado, y la combinación de metas de inflación y de tasa de cambio flexible, por el otro, forman un juego cooperativo en la estabilización de precios y del producto.

29. A una tasa de crecimiento nominal anual del PBI del 5%, a largo plazo, la observancia de un límite al déficit fiscal del 3% del PBI resulta una deuda pública del 60% del PBI. Véase la derivación en Buiter, Corsetti y Roubini (1993).

30. Un caso clásico de incoherencia ocurrió bajo el régimen 'tablita' en los países del cono sur durante los setenta; otro ejemplo fue la ley de convertibilidad en Argentina en los noventa.

5. Sencillez

Las reglas deben estar caracterizadas por la sencillez para hacerlas aceptables a los ojos del Poder Legislativo y de la opinión pública, y sobre todo creíble por los agentes económicos³¹. Esto explica el éxito del régimen de meta de inflación en el campo monetario.

En el Perú, las reglas han sufrido una pérdida en su sencillez. Si bien los objetivos de las reglas peruanas han sido bastante sencillos, en cierta medida los frecuentes cambios han complicado la comunicación del manejo de las reglas. Pero aun sin las frecuentes modificaciones, el límite al resultado económico a mediano plazo y su posible refinamiento con un límite en relación con el resultado estructural requiere de cierto nivel de sofisticación por parte del público. Otra complicación especialmente a nivel subnacional es la multiplicidad de las reglas.

6. Flexibilidad

Las reglas deben ser flexibles para acomodar los efectos de los ciclos económicos y otros choques exógenos que escapan al control de las autoridades. La flexibilidad generalmente se obtiene mediante reglas de equilibrio del resultado estructural (Chile, Suecia, Suiza, Alemania)³², lo que permite el accionar de los estabilizadores automáticos, explícitamente para mitigar los vaivenes del producto. Como alternativa, la obligación de equilibrio presupuestario se puede definir más ampliamente en un horizonte a mediano plazo (como en Nueva Zelanda), que en principio permite una política contracíclica discrecional, más allá del funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Además, las cláusulas de escape se adoptan universalmente con el fin de suspender una regla solo en situaciones de emergencia (fuerte recesión económica, guerra, catástrofes naturales, etc.).

En el Perú, la regla del saldo equilibrado a mediano plazo, sujeto a un límite al déficit, un límite al crecimiento del gasto de consumo y con cláusulas de escape, permite en cierto grado evitar una postura fiscal muy procíclica —documentado en varios estudios cuantitativos—, aunque quizás menos de lo que hubiera sido posible por medio de una regla basada en un resultado estructural. Además, el gobierno nacional ha logrado compensar en parte la postura procíclica de varios gobiernos subnacionales alimentada por ingresos extraordinarios provenientes del alza en los precios de materias primas.

31. Véase Buchanan y Wagner (1977).

32. Los resultados estructurales ajustan por un estimado del efecto del ciclo económico en las cuentas fiscales, y además pueden excluir algunas operaciones puntuales (*one-off*) y ajustar por efectos de los precios de materias primas que producen (Chile), entre otras posibles consideraciones juzgadas relevantes para el país en cuestión.

No obstante, las cláusulas de escape no son suficientemente operativas, por lo que al inicio de la década pasada se abusaron en su uso³³. Por un lado, la volatilidad del PBI potencial, que en parte parece que refleja los fuertes vaivenes en el precio de las exportaciones, hubiera complicado la aplicación de una regla de balance estructural. Por otro lado, en la medida en que los estabilizadores automáticos son débiles (por ejemplo, ausencia de un seguro de desempleo), se puede justificar una intervención discrecional anticíclica bajo ciertas circunstancias, como en una situación de un desvío sustancial del PBI respecto al potencial.

7. Exigencia

Las reglas deben ser exigibles. La experiencia internacional indica que los mecanismos institucionales, incluidas las sanciones, varían ampliamente de un país a otro, sin que exista un claro perfil que permita determinar cuál es el mecanismo más eficaz. De ahí la necesidad de que los instrumentos constitucionales o legales, tal vez acompañados de sanciones por incumplimiento y de una autoridad capaz de aplicarlas, sean los más adecuados. Las consecuencias del incumplimiento, ya se trate de sanciones financieras, judiciales o morales, deben acordarse con claridad y con anterioridad. Para ser ejecutables deben estar acompañadas por un adecuado sistema de monitoreo, que alerte de posibles desvíos a tiempo, y deben estar dirigidas a los que tienen la capacidad de controlar el gasto con un margen de maniobra para cumplirse. Pero, a la larga, son los mercados financieros los que aplican las sanciones más onerosas, por medio de un aumento en la prima de riesgo de los bonos soberanos, o, por último, con un cese de acceso al mercado³⁴. La implementación de las reglas debe ser controlada por el gobierno; sin embargo, existen argumentos en favor de la designación de una autoridad independiente que tenga la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la regla y de las pertinentes normas de contabilidad y procedimiento.

En el Perú falta un mecanismo de vigilancia de cumplimiento adecuado de las reglas. El papel de la verificación externa del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) es solo sobre la consistencia de las metas establecidas en el MMM con las políticas monetarias y cambiarias, y la evaluación del BCRP y de la Contraloría General de la República son puramente ex post para verificar el cumplimiento cuantitativo de las reglas. A nivel nacional no existen sanciones judiciales o financieras y tampoco hubo necesidad de suministrar sanciones porque se cumplieron las reglas. Gobiernos sucesivos comprendieron que el incumplimiento conllevaría a una reacción adversa en los mercados financieros y cierto costo reputacional político, aunque para ello se ha abusado de los cambios en la cobertura y parámetros de las reglas.

33. Asimismo, las condiciones establecidas para usar los fondos del FEF y la causal objetiva de la cláusula de excepción se pueden considerar muy restrictivas. Un ejemplo fue el escenario acontecido en el 2009 a partir de la crisis financiera global. El reglamento de la LRTF actual establece que para suspender el cumplimiento de las reglas macrofiscales se deben observar tres trimestres consecutivos de caída del producto. Los fondos del FEF necesarios para contrarrestar los efectos de la crisis internacional recién podrían haber sido usados en el cuarto trimestre de ese año, y no con carácter preventivo y oportuno. Aunque también hay el camino de solicitar explícito permiso del Congreso, que fue lo que efectivamente se dio, en ese caso justificadamente.

34. Véase Kopits (2012).

A nivel subnacional, a pesar de los reiterados incumplimientos, no se impusieron las sanciones financieras que correspondían por incumplimiento. La vigilancia del cumplimiento con estas reglas fue desempeñada de manera superficial y *ad hoc* por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La reciente creación de la Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales, dentro del MEF, con la responsabilidad de supervisar las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales debe ayudar en este sentido. No obstante es necesario introducir mecanismos de seguimiento en forma continua y no solo con periodicidad anual, y con su amplia divulgación. Asimismo es conveniente que una instancia vista como independiente tenga la capacidad de reforzar el cumplimiento de las reglas para una introducción seria de sistemas de incentivos y sanciones correspondientes.

8. Eficiencia

Las reglas no pueden durar mucho si no están respaldadas por medidas de política eficiente. Se puede cumplir una meta de resultado económico en un plazo dado recurriendo a medidas de carácter temporario (*stop-gap*), como congelando salarios públicos, postergando el mantenimiento, retrasando la ejecución de proyectos de inversión, o atrasando el pago por proyectos realizados (por ejemplo, por medio de las asociaciones público-privadas, APP). Al no ser estas medidas duraderas generan una ilusión, con lo que peligra la sostenibilidad de las reglas. Para asegurar el cumplimiento de una regla de política fiscal durante un horizonte extendido, ella debe estar apoyada por un proceso que permita anticipar la necesidad de introducir medidas de reforma y evitar la introducción de normas (por ejemplo, nuevas demandas de gastos que se materializan en los siguientes años) incompatibles con los topes fijados dentro de las reglas y del marco macrofiscal en general. Para cumplir con este propósito, el proceso presupuestal debe incluir dos elementos.

Primero, un marco presupuestal rodante de mediano plazo (mínimo de tres años) que incorpore las medidas contempladas por el gobierno de turno, con suficiente detalle, elaborado como parte del presupuesto anual y ampliamente divulgado.

Segundo, imponer la obligación de ‘pagar-gastar’ (*pay-go*), en que se requiere que toda nueva propuesta de gasto (en adición a las incorporadas durante la formulación y aprobación del presupuesto) conlleve una correspondiente propuesta de su financiamiento por medio de la adopción de medidas tributarias, o de un corte de otro gasto, con impacto equivalente al monto del gasto propuesto.

No hay evidencia de que en el Perú se hayan cumplido las reglas mediante medidas temporales de ajuste a nivel de gobierno nacional, aunque se podría inferir que las modificaciones de las reglas sirvieron indirectamente al mismo propósito. En el caso de algunos gobiernos subnacionales puede haber ocurrido tales ajustes por lo menos en el pasado, como con la recurrencia de desfasar obligaciones (cuentas por pagar). En general parece que no hubo necesidad de recurrir a medidas temporales dado el espacio fiscal a raíz de los recursos provenientes de los altos precios de las materias

primas. No obstante, dada la importancia de incertidumbre futura y la necesidad de la permanencia de las reglas, valdría la pena considerar algunas innovaciones en el proceso presupuestal para evitar medidas improvisadas para cumplir con las reglas.

B. PROCESO PRESUPUESTAL

Si bien el registro dentro del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) ayuda a tener información oportuna sobre el gasto de la mayoría de las entidades del gobierno general, **para un marco macrofiscal responsable se necesita explicitar metas realistas (ligeramente conservadoras) de sus componentes, tener información oportuna y veraz de sus operaciones y saldos durante el periodo de ejecución, y contar con cierto margen de maniobra para tomar decisiones necesarias correctivas conducentes al cumplimiento de las metas inicialmente trazadas.** Y como es adecuado que los resultados ex post estén acordes con las metas ex ante, se necesita una clara rendición de cuentas y delimitaciones de responsabilidades.

Así, **la elaboración del presupuesto inicial debe ser consistente con el marco macrofiscal**, para lo cual es importante que ambos tengan una cobertura similar y muy amplia del sector público (incluidas actividades extrapresupuestarias). Además de ser consistentes entre sí, deben ser realistas (con un sesgo conservador, pero no muy conservador). Si bien en los últimos años se ha ampliado la cobertura del presupuesto, y ahora cubre 90% del gasto del gobierno general, es conveniente cerrar más esa brecha, e incluir en la cobertura del presupuesto los resultados a los que se comprometen las instituciones extrapresupuestarias, como EsSalud. Asimismo es importante hacer un seguimiento periódico de sus gastos y resultados, y tener cierto control sobre ellos, por lo que es deseable que se incluyan en el presupuesto a aprobar por el Congreso, o por lo menos incluirlos dentro de un apéndice de él.

De igual manera es importante detallar los resultados netos esperados de las empresas públicas aprobadas por FONAFE (su *holding*) y por Petroperú, mediante el reporte en forma periódica de sus resultados y posibles desviaciones. En particular es muy importante hacer explícito, y controlar las garantías y otras obligaciones contingentes que asumen el gobierno nacional y los subnacionales con estas instituciones (incluidas las entidades y empresas de los gobiernos subnacionales).

De forma similar, el presupuesto, las reglas y el monitoreo de los gobiernos subnacionales deben tener amplia cobertura, incluidos, de ser el caso, los gastos de sus entes gubernamentales que la comprenden (con una adecuada consolidación).

En el **periodo de ejecución presupuestal, si bien hay que dar cierta flexibilidad a las entidades para que materialicen su gasto en forma eficiente, hay que evitar la dación de créditos suplementarios** (incrementos en el presupuesto) bajo todas las fuentes de recursos que desvíen los resultados de las metas macrofiscales. Para lograrlo es importante que el presupuesto de apertura sea realista y contemple de la mejor manera posible todas las iniciativas a introducirse en el año.

Asimismo es muy importante que se vean y expliciten las implicancias de mediano plazo de estas medidas, y —como ya vimos— la experiencia internacional expresa la conveniencia de demandar un sistema transparente y riguroso de pagar-gastar, en que cada nueva iniciativa de gasto o reducción tributaria (fuera del periodo de formulación y aprobación del presupuesto original) venga acompañada de una medida equivalente de un aumento en los ingresos no transitorios, o en un recorte en otro gasto desde una perspectiva de mediano plazo. Dado que se desea reducir la prociclicidad de la posición fiscal, se debe evitar aumentar los gastos por el hecho de contar con mayores ingresos, en especial si se tiene el conocimiento de que estos son transitorios, es decir, ligados a la posición en el ciclo económico o por mayores precios de las materias primas.

Se debe abordar el problema de la capacidad de absorción tanto en el gasto corriente como en el de inversión. En los últimos años, el sector público ha recibido importantes flujos de ingresos provenientes de los elevados precios de las materias primas que se exportan. No obstante, la capacidad del sector público para maximizar la rentabilidad social de esos flujos de ingresos no ha ido al mismo ritmo³⁵. Similar problema se enfrenta para expandir el gasto social. Si bien las reglas fiscales y el andamiaje macrofiscal deben estar concentrados en lo macroeconómico y no llenarlo de otros objetivos —para lo cual hay otros instrumentos— sí pueden ayudar a resolver estos problemas de la calidad de gasto si se permite e incentiva un gasto más parejo, suave en los ciclos, sin altibajos en la capacidad de su financiamiento.

En un país como el Perú, con significativas brechas en infraestructura, es importante tratar de cerrarlas con inversiones, pero es conveniente que estas se hagan en forma ordenada para maximizar su rentabilidad social, realizando inversiones a un ritmo más parejo en el tiempo. Y se debe tratar de desligarlas de los abruptos cambios en los precios de las exportaciones, y en las que se contemple explícitamente la capacidad de hacerlas operativas con su adecuado mantenimiento, que dependen de ingresos permanentes, para que estas inversiones logren sus efectos deseados. Por ello una visión integral del presupuesto, incluidos todos los gastos (corrientes y de capital), es muy conveniente, y las reglas deben ser consistentes con este fin.

35. El gasto no financiero del gobierno general más que se duplicó en términos reales entre el 2000 y el 2012, como se desprende del gráfico 2 de la sección anterior. La inversión pública ha crecido sostenidamente en los últimos años, lo que hizo duplicar su participación como ratio de PBI de 2,7% a 5,2% entre el 2004 y el 2012. Sin embargo, la obra pública promedio se caracteriza por ser muy pequeña y con un impacto muy limitado en términos sociales y económicos.

C. CONSIDERACIONES GENERALES

En resumen, **la experiencia del Perú durante la última década ha sido favorable, en términos generales**, en cuanto al diseño y a la implementación de las reglas de política fiscal, desde la perspectiva de los objetivos establecidos en la ley. Se ha mejorado la disciplina y transparencia en las finanzas públicas, lo cual, junto con una política de regla monetaria prudente, ha contribuido a la estabilidad de precios y de actividad, y al ritmo del crecimiento elevado. En el caso de los gobiernos regionales y municipales, la calidad y el cumplimiento de las reglas fueron mixtos, lo cual requirió en ciertas ocasiones de un esfuerzo de compensación por parte del gobierno nacional.

En comparación con el promedio regional de Europa y América Latina, en su gran mayoría sin reglas o con reglas no cumplidas, así como también a países que cumplieron con reglas, **el Perú alcanzó la tasa de crecimiento más alta con una volatilidad muy baja (cuadro 2)**. Entre países que cumplieron con sus reglas fiscales, solo Chile y Polonia obtuvieron una volatilidad en su crecimiento ligeramente más baja que el Perú. Estos resultados son notables en sus implicancias. La evidencia (a pesar del posible margen de error en la medición) demuestra que las reglas fiscales, por naturaleza, no restringen el crecimiento y no son procíclicas, salvo pocas excepciones. Además, en tres países latinoamericanos, entre ellos el Perú, se logró suavizar el efecto de la volatilidad de los precios de las materias primas y de los flujos de capital, que se agudizaron durante la crisis financiera, por medio de reglas de política macroeconómica, en contraste con la experiencia de décadas anteriores.

A pesar de estos logros, la evaluación en detalle del diseño y del funcionamiento de las reglas fiscales peruanas revela algunas áreas que requieren perfeccionamiento y otras que por lo menos merecen atención en un futuro próximo.

Primero, las reglas peruanas han sido modificadas con excesiva frecuencia. Las reglas deben ser permanentes (salvo debido a cambios técnicos por razones extraordinarias, amplia y debidamente justificadas), y para ello más transparentes y sencillas.

Segundo, el objetivo y el diseño de las reglas deben ser redefinidos en el contexto de una fuerte descentralización fiscal y de dependencia fiscal en recursos provenientes de las exportaciones de materias primas, cuyos precios son muy volátiles y sujetos a un alto grado de incertidumbre, lo que refuerza la importancia de evitar una posición fiscal procíclica, con reglas con una amplia cobertura de los gastos, y que fomente el ahorro en las épocas de altos precios de las materias primas, y, a la vez, refuerce la capacidad para afrontar crisis con suficientes recursos en circunstancias que se necesitan políticas contracíclicas.

Tercero, a pesar del considerable progreso hacia la transparencia fiscal, quedan algunas prácticas que requieren mejoras en la contabilidad, en las proyecciones y en la rendición de cuentas.

Cuarto, en un rediseño de las reglas se debe tomar en cuenta la importancia de su utilización como meta próxima en tiempo real, que ayude a un mejor monitoreo y una más ordenada ejecución presupuestal.

Quinto, a nivel subnacional, subsisten falencias en el diseño, en la transparencia, en el registro, y en el seguimiento y el cumplimiento que necesitan correcciones.

Por último, se puede contemplar la introducción de una serie de medidas y procesos de apoyo cuya aplicación contribuiría al cumplimiento eficiente de las reglas en el Perú. Entre estas medidas destacan la vigilancia por una nueva entidad independiente, la obligación de un sistema pagar-gastar y el establecimiento de un marco presupuestal multianual rodante.

CUADRO 2:
Desempeño basado en normas macro fiscales, países seleccionados

	AÑO EFECTIVO DE LAS REGLAS	CRECIMIENTO ^a		VOLATILIDAD ^b	
		Propio	Comparador	Propio	Comparador
Economías avanzadas ^c					
Nueva Zelanda	1994	2,6	2,2	0,8	0,8
Suecia	1998	2,6	1,6	1,1	1,3
Bélgica	1998	1,8	1,6	0,9	1,3
Finlandia	1998	2,6	1,6	1,3	1,3
Irlanda	1998	4,3	1,6	1,2	1,3
Luxemburgo	1998	4,2	1,6	0,8	1,3
Países Bajos	1998	1,9	1,6	1,1	1,3
España	1998	2,7	1,6	0,9	1,3
Noruega	2001	1,5	1,2	1,0	1,9
Suiza	2002	1,7	1,1	1,1	2,1
Economías emergentes ^d					
Bulgaria	1998	4,1	3,6	0,8	0,8
Estonia	1998	4,0	3,6	1,7	0,8
Polonia	1998	4,0	3,6	0,4	0,8
Chile	2000	3,8	3,4	0,5	0,8
Perú	2000	5,5	3,4	0,6	0,8
Brasil	2001	3,6	3,3	0,7	0,8

^a Media geométrica del cambio porcentual del PBI real desde el año efectivo de las reglas hasta el 2010.

^b Coeficiente de variación en el cambio porcentual del PBI desde el año efectivo de las reglas hasta el 2010.

^c Regiones de comparación: economías avanzadas o área del euro.

^d Regiones de comparación: Europa central y oriental, y Latinoamérica.

Fuente: Kopits (2011b).

III. Principales opciones de Fortalecimiento del Marco Macrofiscal

La experiencia internacional ofrece una variedad de alternativas en el diseño de reglas, procedimientos e instituciones de la política fiscal. La presente sección examina las opciones que se han considerado de posible relevancia para el contexto y la situación específica de la economía peruana. Ellas se derivan de la evaluación en la sección anterior, y siguen un orden similar.

A. REGLAS DE POLÍTICA FISCAL A NIVEL NACIONAL

A nivel internacional, los principales tipos de reglas son: el del resultado estructural, el del resultado económico, el del resultado primario (derivado del límite a la deuda), el del resultado corriente, y el de límites al gasto y a la deuda (**cuadro 3**).

En cada caso se trata de adaptar cada regla al contexto de la economía peruana. La cobertura de la regla generalmente depende del grado de centralización fiscal. Así, en países con administración bastante centralizada, las reglas suelen abarcar al gobierno general (o el sector público no financiero) en su totalidad, mientras que en el caso de países más descentralizados las reglas se refieren al gobierno central (en adición a las que adopten o se les imponga a los gobiernos subnacionales). En cualquier caso, se trata de evitar las técnicas de contabilidad creativa que puedan erosionar la transparencia y diluir la eficacia de la regla.

La **regla sobre el resultado (déficit máximo o superávit mínimo) estructural** goza actualmente de mayor popularidad para el nivel nacional. Esta regla sirve al objetivo de estabilidad fiscal con flexibilidad al acomodar los efectos de los estabilizadores automáticos. Se ha introducido con relativo éxito en Suiza, Chile y Suecia³⁶. En la Unión Europea —desde su introducción con una enmienda constitucional en Alemania, y copiado recientemente en España, Austria y otros países—, este es el modelo recomendado para todos sus países miembros.

36. Véase el análisis de la experiencia chilena en Marcel (2009) y la suiza en Geier (2011).

CUADRO 3:
Marcos fiscales basados en reglas, países seleccionados

PAÍS, FECHA DE INICIO DE VIGENCIA	REGLA FISCAL ^a	COBERTURA GUBERNAMENTAL	ESTATUTO	ÓRGANO RECTOR
Bélgica (1992)	Límite al gasto primario y limitantes a ingresos	Central	Guía (Acuerdos de coaliciones)	Consejo determina supuestos
Estonia (1993)	Balance general, límites a deuda	General (balance), locales (deuda)	Guía (Acuerdos de coaliciones)	
Nueva Zelanda (1994)	Balance general de mediano plazo, reducción de deuda	General	Ley	
Suecia (1997)	Superávit en el ciclo, límite del gasto primario	General (resultado), central (deuda)	Ley	Consejo fiscal
Pacto de la UE (1997) ^b	Balance general de mediano plazo, límite a deuda, límite al resultado económico	General	Tratado	Revisión por pares
Polonia (1999)	Límite a deuda, a gastos, y al resultado económico Límite a deuda, límite al gasto primario	General (deuda) y central (resultado y gasto)	Constitución (deuda), Ley (gasto) y guía (resultado),	
Perú (2000)	Balance general, límite a déficit, límite a gastos primarios	Sector público no financiero (déficit), central (gasto), subnacional (propias)	Ley	
Brasil (2000)	Límite de deuda, límite a gastos primarios (planillas)	Central, subnacionales	Ley	
Chile (2001)	Resultado estructural	Central	Compromiso, Ley (desde 2006)	Supuestos se fijan por grupos independientes
Suiza (2003)	Balance estructural, resultado corrientes	Central (estructural), subnacionales (corriente)	Constitución, normas a nivel subnacional	
India (2004)	Balance corriente	Central	Ley	
Hungría (2009)	Límite al déficit discrecional, ímite al gasto	General	Ley	Consejo fiscal independiente
Alemania (2012)	Balance estructural, límite al gasto	Central (estructural), Subnacionales	Constitución (estructural)	

^aTodas las reglas se aplican en una base anual, a menos que sean especificadas como de mediano plazo.

^bEn un número de miembros de la Eurozona (como Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Italia, Países Bajos, España), estas reglas se complementan con otras para el nivel subnacional. En reciente reforma, se están introduciendo reglas sobre el resultado estructural y al crecimiento del gasto, además de consejos fiscales independientes.

Fuentes: Budina, et al (2012), y diversos documentos de casos.

No obstante los atractivos conceptuales del indicador, estimados de la brecha del producto no son fiables aun en las economías avanzadas³⁷. Incluso en algunos casos (como Holanda en los setenta y el Reino Unido en la década pasada) se manipuló su cálculo al sobreestimar el PBI potencial para presentar el resultado como cumplido³⁸. Por ello en Australia, un país a la vanguardia en la institucionalidad fiscal y exportador de materias primas, sus autoridades consideran que debe evitarse un excesivo compromiso con un estimado puntual del resultado estructural³⁹. Estas dificultades y posibilidades de manipuleo pueden ser aún mayores en economías con menor institucionalidad, sujetas a vaivenes en los precios de las materias primas, y menos desarrolladas, como la peruana. Ello obedece a estimados menos confiables y variables del producto potencial y de las

37. Véanse las estimaciones de balance presupuestario ajustado por el ciclo con datos revisados y con los datos en tiempo real en los países avanzados de la UE en Barrell, Hurst y Mitchell (2007).

38. Descripción de los abusos en Holanda se encuentra en Wellink (1996).

39. Véase McDonald *et al* (2010)

elasticidades, el mayor efecto de choques de oferta, y por las dificultades que traen en su cálculo la necesidad de incorporar los efectos de precios de las materias primas.

Así, la dificultad de una confiable estimación de la brecha en tiempo real puede ser un impedimento serio para un país donde la brecha está determinada en función del precio estructural estimado de una canasta de materias primas, como en el caso del Perú⁴⁰.

El objetivo de sostenibilidad fiscal se define mejor con *una regla sobre la deuda pública*, generalmente como un tope en relación con el PBI a nivel nacional. Tal cual, sin embargo, esta regla es difícil de controlar en el corto plazo y tiende a ser procíclica, por estar sujeta a fluctuaciones del PBI (como en Polonia). Para hacerla más operacional, esta regla se puede expresar en la forma de *una regla sobre el resultado primario* como proporción del PBI, derivada del límite de la razón deuda-PBI (como en Brasil), en función de la diferencia entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento. Para mayor flexibilidad, el resultado primario se puede expresar de manera estructural o ajustada respecto al ciclo, que conlleva a las dificultades de medición antes mencionadas.

Como alternativa, una manera de evitar este escollo de estimar el PBI potencial y la brecha es fijando una meta directamente a lo que el titular del presupuesto tiene bajo control, como es el de un *límite al resultado primario discrecional*, derivado, a su vez, de un límite a la deuda pública en términos nominales de un periodo anterior, ajustado solo por la tasa de inflación anticipada, como fue en el caso de Hungría⁴¹.

El límite al resultado discrecional primario se calcula por medio de un algoritmo de dos pasos. La ventaja de esta opción es que habiendo fijado la meta en un periodo anterior permite la operación de los estabilizadores automáticos sin la necesidad de calcular la brecha del producto, puesto que el titular del presupuesto solamente sería responsable de cumplir con el límite nominal sobre el déficit discrecional. No obstante, esta regla tiene un costo inicial: distinguir los componentes obligatorios de los discrecionales del presupuesto⁴², lo cual involucra identificar y estimar estos componentes.

En el caso del Perú, el objetivo de sostenibilidad requiere de un saldo de ahorro público que un análisis de sostenibilidad fiscal sugiera como suficiente para enfrentar la incertidumbre de los ingresos provenientes de la exportación de productos primarios, desastres naturales y de pasivos contingentes, incluidos los de naturaleza legal. Las opciones de reglas anteriores deben elaborarse para conseguir la continuación de este ahorro, proveyendo el sustento para ello contemplando explícitamente estas incertidumbres. Dada la fuerte magnitud involucrada por estas eventualidades, **en el caso peruano es relevante considerar un ahorro preventivo significativo.**

40. Una metodología y un estimado del resultado estructural para el caso peruano se presenta en MEF (2012b).

41. Véase OCDE (2010).

42. Los componentes obligatorios dados por el sistema tributario y programas de gasto (seguro social, etc.) son endógenos sobre todo a tendencias económicas y demográficas, fuera del alcance del gobierno durante la ejecución del presupuesto. La diferenciación entre componentes obligatorios y discrecionales proviene de EE.UU., con aplicación operativa por su Oficina de Presupuesto del Congreso (*Congressional Budget Office*).

Hay una variedad de reglas que imponen techos al gasto público (agregado, primario, a la planilla, etc.), o a su crecimiento anual, que dependen de las características del país y son aplicables a diferentes niveles de gobierno. Dado el carácter exógeno del servicio de la deuda, el límite al gasto primario es preferible al del gasto global⁴³. A fin de evitar que el límite al gasto sea procíclico ante una caída de la actividad económica, conviene restringir el crecimiento del gasto con una tasa máxima y mínima a la vez⁴⁴, determinado en relación con la tasa de crecimiento del PBI potencial, dentro de una banda, suponiendo que haya la credibilidad y el financiamiento necesario. Ello es consistente con el objetivo de estabilidad y, en menor medida, con el de sostenibilidad.

El excluir de la regla del gasto un subconjunto de estos en general debilita el objetivo de sostenibilidad. En particular excluir de esta meta a las inversiones la hace muy proclive al ciclo y a vaivenes en los precios de los recursos naturales, especialmente en una economía como la peruana. Hay una serie de deficiencias teóricas, y especialmente prácticas, que debilitan excluir las inversiones u otro gran grupo de gasto⁴⁵ del límite de la regla — como veremos con mayor detalle al discutir la denominada regla de oro en la subsección siguiente referente a las reglas de los gobiernos subnacionales—. La elección del nivel de inversión pública debe ser más que todo un objetivo de decisiones de política, expresadas en la asignación de recursos como parte del límite de gastos dentro del presupuesto antes que en una regla fiscal.

B. FONDOS DE CONTINGENCIA

Los ahorros que se generan mediante la aplicación de reglas fiscales a nivel nacional se pueden seguir disponiendo —como se ha realizado hasta ahora— en el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF). Sin embargo, la LRTF estipula que los excedentes sobre el límite de 4% del PBI —y ya se estaría llegando a ese tope— deben usarse para prepagar deuda. Así, de no modificarse ese tope tendría que usarse estos excedentes solo para reducir el endeudamiento.

Si se quisiera mantener el presente esquema, por fines de sencillez, pero tratando de que sirva para financiar las diversas incertidumbres crecientes, simplemente se podría abandonar el límite actual y permitir que en el futuro las reservas del FEF se puedan destinar tanto para propósito de compensación por vaivenes económicos y crisis severas⁴⁶ como para atender diversos riesgos específicos (como contingencias previsionales preestablecidas, desastres naturales y otros pasivos contingentes). Las actuales normas de funcionamiento

43. Una ventaja de usar el gasto global, al igual que el resultado económico, en lugar del primario, es que las reducciones en el pago de intereses traería una mayor capacidad para realizar otros gastos, con lo que se incentiva la disciplina. Sin embargo, por lo menos para los subnacionales, es problemático estimar bien estos costos del servicio de la deuda, además de su posible volatilidad por factores externos a la autoridad de turno.

44. Véase la propuesta de Hausmann, Powell y Rigobon (1993) para economías productoras de petróleo. Para la aplicación del mínimo y de la regla en forma sostenida, el país tiene que lograr alta credibilidad y un comportamiento muy juicioso en las buenas épocas.

45. En particular no se deben excluir gastos discrecionales, bajo el control de las autoridades.

46. Según el FMI (2012 c), el nivel óptimo de las reservas de un fondo de estabilización macroeconómica depende, por un lado, de la volatilidad de los ingresos fiscales y, por otro, de la preferencia de la sociedad por una trayectoria estable del consumo.

RECUADRO 2: MÉXICO: LA EXPERIENCIA DEL FONDEN

El FONDEN fue establecido por el Gobierno Federal de México en 1996 en el marco de su estrategia de gestión integral del riesgo con el propósito de apoyar actividades de emergencia, recuperación y reconstrucción después de la ocurrencia de un desastre. El FONDEN fue originalmente establecido para cubrir oportunamente la infraestructura no asegurable dañada por desastres naturales, como un instrumento presupuestario a través del cual fondos federales eran anualmente presupuestados para financiar gastos en respuesta a emergencias por desastres.

Desde entonces, el FONDEN ha evolucionado significativamente. En la actualidad, este fondo es uno de los vehículos financieros de manejo del riesgo catastrófico más avanzado en el mundo. El sistema de operación del FONDEN continúa evolucionando para satisfacer las demandas financieras del país relacionadas a desastres naturales.

En el 2005, con el propósito de aumentar la cobertura del fondo, el Gobierno de México otorgó al FONDEN las facultades para que desarrolle una estrategia de cobertura del riesgo catastrófico, que incluye instrumentos o mecanismos financieros para retener y transferir el riesgo. Como resultado de ello, en el 2006 México emitió el primer bono catastrófico soberano del mundo, renovado en el 2009 con una ampliación de su cobertura. Al emitir este segundo bono catastrófico, México fue el primer país en utilizar el programa MultiCat del Banco Mundial, que proporciona asesoría técnica a los países en el diseño y la emisión de bonos catastróficos con cobertura para múltiples amenazas y áreas geográficas. Con esta asesoría, México emitió un bono catastrófico por US\$290 millones en octubre del 2009 contra riesgos de terremotos y huracanes en diversas regiones del país.

La evolución del Programa FONDEN para la Reconstrucción, elemento de mayor peso dentro del FONDEN, permitió que en el 2009 se lograra implementar un nuevo y eficiente mecanismo para poder destinar recursos inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre natural para atender las acciones prioritarias y urgentes dirigidas a solventar la situación crítica, como el restablecimiento de las comu-

nicaciones, los servicios básicos, la limpieza de las calles y viviendas afectadas, remoción de escombros, pasos provisionales, y todo aquello que coadyuve a normalizar la actividad en la zona afectada. Este mecanismo se ha denominado Apoyos Parciales Inmediatos.

A través de la estrecha colaboración existente entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el FONDEN ha podido establecer una sólida relación entre sus áreas técnicas y financieras en el manejo de desastres naturales. El Centro Nacional para la Prevención de Desastres actúa como el área técnica enfocada en reducir el riesgo y trabaja estrechamente con el FONDEN, el vehículo financiero para administrar desastres.

El último avance en la evolución de esta sociedad es el desarrollo y la utilización de la herramienta R-FONDEN, un modelo de evaluación probabilística del riesgo de desastres que enfrentan los principales activos públicos que cubre el FONDEN (infraestructura carretera, hidráulica, escuelas y hospitales) y las viviendas de la población de bajos recursos ante las amenazas naturales más importantes, para lo cual el R-FONDEN provee de varias medidas de riesgo, como la pérdida promedio anual y las curvas de probabilidad de pérdidas en exceso. Mientras el R-FONDEN continúa siendo refinado y sus aplicaciones siendo expandidas para diversos usos, el modelo ya ha sido utilizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para mejorar la cobertura de seguro de algunas dependencias federales, lo que constituye un importante instrumento de referencia para colocar el seguro en exceso de pérdida.

Fuente: Información proporcionada por Mario Marcel

del FEF sugieren que este estaría respondiendo a varios objetivos, aunque en la actualidad principalmente teniendo que usar la cláusula de excepción⁴⁷.

No obstante se presenta una opción alternativa basada justamente en el reconocimiento de la diversidad de los riesgos subyacentes. Esta opción discriminaría en la canalización de excedentes fiscales mediante el establecimiento de hasta cuatro fondos especiales: (a) el presente FEF pero que ahora se destinaría solamente para estabilización macroeconómica, (b) un fondo previsional establecido para asegurar el financiamiento de futuras pensiones públicas, (c) un fondo relacionado a garantías otorgadas a asociaciones público-privadas y otras contingencias legales, y (d) un fondo destinado a mitigar los costos de catástrofes naturales. Existe una gran variedad de fondos especiales en varios países, como Canadá, Dinamarca y México, que sirven a estos objetivos, pero cabe mencionar el ejemplo del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) de México en referencia al riesgo de catástrofes naturales.

C. REGLAS DE POLÍTICA FISCAL A NIVEL SUBNACIONAL

La regla sobre el **resultado corriente**, llamada regla de oro, es la más antigua y se aplica generalmente a gobiernos subnacionales. Está vigente en países como Alemania, Estados Unidos, Suiza, etc⁴⁸. Su base conceptual es que, en principio, la tasa social de rendimiento de la inversión pública sería suficiente para amortizar el préstamo incurrido, lo cual en la práctica no es nada seguro de que se dé, y parece que ello se agudizaría si ellas se concentran en los años de bonanza.

En economías en desarrollo como la peruana, la capacidad de absorción eficaz y eficiente de los recursos de capital es bastante limitada, por lo que se considera preferible un crecimiento del gasto no financiero —incluido el de inversiones, así como sus gastos de mantenimiento y operación— más uniforme en el tiempo.

Asimismo, estos impulsos en las inversiones, si son apreciables, pueden conllevar dificultades en el manejo monetario y fiscal para estabilizar la economía. En la práctica, una importante desventaja yace en la diferenciación precaria entre lo que se considera inversión y consumo público, como revelan recientes modificaciones a la regla de este tipo a nivel nacional (dado el incentivo a la contabilidad creativa). Contrariamente al supuesto que apoya el uso de la regla de oro, de que es más eficiente cubrir el déficit en la provisión de infraestructura pública, se puede argüir que en economías en desarrollo como el Perú las mayores deficiencias se dan tanto en la provisión de servicios públicos de educación, salud, justicia y seguridad como en infraestructura, por lo que es preferible dar una mayor discrecionalidad al gobierno en la asignación del gasto entre sus componentes.

47. En este caso parece deseable repensar en los gatillos para su depósito y retiro para propósitos de estabilización fiscal, los que se pueden simplificar y reflejar mejor (espejo) el resultado económico compatible con las reglas, y, a la vez, establecerse gatillos para los otros propósitos, en lugar de tener que recurrir solo a la cláusula de excepción.

48. Véase la comparación de diferentes enfoques en el diseño de reglas subnacionales en Kopits, Jiménez y Manoel (2000).

Una alternativa para los gobiernos subnacionales sin las desventajas de la regla de oro consiste en **limitar el gasto primario como función del nivel de ingresos rezagados**. Dado el sistema de transferencias con gran volatilidad en el caso peruano, es preferible que se base en un promedio móvil de varios años⁴⁹. La ventaja de este modelo está en que suaviza el impacto del ciclo económico o simplemente de cualquier choque estocástico, y se implementa con completo conocimiento de la data de ingresos observada (la variable independiente). Además es superior a un límite numérico al gasto, dada la dificultad de relacionarlo con algún índice de actividad económica a nivel subnacional. En la práctica, esta regla es bastante similar a la de solicitar un resultado equilibrado fiscal promedio de años anteriores, con la ventaja de que la información sobre gastos dentro del SIAF es más confiable de usar para una supervisión en tiempo real.

Otra regla que se puede establecer en el caso de gobiernos subnacionales con tendencia a endeudarse excesivamente es la de un límite a la deuda del gobierno subnacional vinculado a su nivel de ingresos anuales —el cual representa su capacidad de repago— con la posibilidad de permitir un periodo de adecuación gradual para los que la sobrepasen actualmente. Esta regla puede ser complementaria a la anterior, pero es particularmente relevante para los gobiernos subnacionales fuertemente endeudados. Otra manera más compleja de determinar el límite es en relación con la meta de reducción de la deuda del gobierno general (como en Brasil).

Con el fin de minimizar una posible pereza en la recaudación de sus ingresos propios⁵⁰ se pueden limitar los topes en base a sus ingresos propios, en el cálculo de las dos anteriores reglas, ahora neto de todas las transferencias. Pero en este caso, la dación o por lo menos la libre disponibilidad de las transferencias (especialmente de las coparticipaciones a través del canon minero y similares) deben modificarse para evitar su alta prociclicidad. En este caso, y para amortiguar aún más el sesgo procíclico de los gobiernos subnacionales, sería conveniente considerar como primera opción la modificación del sistema de transferencias en lo relacionado al canon minero (y similares), o como segunda opción suavizar los montos que tendrían los gobiernos subnacionales para destinarse a gastos. La diferencia de lo que les corresponde por la ley de transferencias y el monto otorgado en cuentas se coloca a nombre de los gobiernos subnacionales correspondientes. Se ahorran los excedentes pero se pueden desahorrar automáticamente cuando las transferencias sean menores que los montos máximos preestablecidos. No obstante, esta opción de regla podría ser difícil de aplicar debido a consideraciones políticas, aunque es conveniente por lo menos tenerla presente como una alternativa.

En cualquier caso, las propuestas no solo deben estar orientadas a la actual situación de insolvencia o insostenibilidad de algunos de estos gobiernos, sino también al problema potencial de que no ahorren lo suficiente en las épocas de bonanza, y generen problemas en su manejo fiscal, así como el del país, en épocas de menores precios de

49. En su forma original, recomendada para el gobierno federal en Estados Unidos por Niskanen (2006), el límite al gasto es 110% del nivel de los ingresos del segundo año rezagado.

50. Aunque hay que tomar en cuenta que los gobiernos regionales actualmente no tienen ingresos tributarios propios, y en buena medida las tasas y la base impositiva de los ingresos propios de las municipalidades están determinadas por normatividad del gobierno nacional.

materias primas. Asimismo, dado el gran número de gobiernos subnacionales y su heterogeneidad, la simplicidad y oportunidad en contar con información a tiempo deben ser variables a tomar muy en cuenta.

Hay que resaltar, asimismo, que en cualquiera de los casos los ahorros generados, de haberlos, deben seguir siendo de propiedad del gobierno subnacional correspondiente, por los que recibirá los correspondientes intereses y estos serán de su libre disponibilidad.

D. TRATAMIENTO DE LOS INGRESOS PROVENIENTES DE RECURSOS NATURALES

Dada la evolución de las cotizaciones internacionales y la sustancial inversión programada en las distintas industrias extractivas, probablemente el Estado, en los próximos diez años, continúe recibiendo ingresos sustanciales por recursos naturales no renovables. Como consecuencia de ello, la variabilidad de las cotizaciones internacionales puede afectar aún más fuertemente el comportamiento de los ingresos fiscales en el futuro. Por esta razón parece crucial para la estabilidad fiscal definir una política que permita administrar adecuadamente estas rentas.

Existen distintas visiones sobre cómo administrar las rentas del fisco derivadas de los recursos naturales no renovables, cuya importancia en el diseño de las reglas que norman su uso en el tiempo no es depreciable, pues les dan un peso distinto a varios factores involucrados en el proceso, como el contexto de desarrollo, factores demográficos, horizonte de posible agotamiento y otras políticas de cada país. Así, de un lado, considerando que es una fuente agotable de riqueza se puede aprobar como criterio que estas rentas se compartan entre varias generaciones con equidad, para lo cual se ahorrará o reducirá la deuda para trasladar los beneficios a futuras generaciones, o se limitará a usar el rendimiento de un ingreso permanente⁵¹. De otro lado, hay otros países ricos en materias primas (especialmente subdesarrollados) que aprovechan de la bonanza mientras dure mediante inversiones inmediatas que supuestamente deben elevar la capacidad productiva de la economía. Pero, con menor disciplina, estos recursos tienden a desviarse al consumo, a subsidios y a inversiones de poco rendimiento, además de derivar en la denominada enfermedad holandesa con impacto en la demanda agregada y hasta en el tipo de cambio⁵².

Entre estas varias opciones, en el Perú estas rentas podrían tratarse en una posición intermedia entre las antes señaladas —se recuerda que en su historia se dieron versiones diferentes a esta opción, que acabaron con tener que realizarse fuertes ajustes cuando finalizó la época de prosperidad, por lo que es un error común el valuar esta fuente de recursos como permanentes—. Más bien se les debe considerar como una fuente de financiamiento de alto riesgo, por lo que se les debe utilizar de una manera prudente después

51. En Noruega, por ejemplo, estos recursos se consideran un activo que se debe compartir con las generaciones futuras, tomando en cuenta el envejecimiento acelerado de la población. Por esta razón se canaliza el íntegro de la renta que obtiene de estos recursos en un fondo de ahorro, que se maneja por medio de un fondo soberano de riqueza; solo se pueden gastar el interés y las otras ganancias derivadas de él.

52. Véase la comparación del trato de ingresos provenientes de recursos petroleros en Venezuela y Noruega en Bjerkholt and Niculescu (2004).

de asegurar la sostenibilidad de los ingresos y de la actividad económica en el mediano plazo. Para lograr este objetivo **resulta indispensable suavizar el uso de estas rentas a fin de evitar compromisos de gasto insostenibles y limitar el riesgo de una crisis severa en el futuro**⁵³.

Para instrumentalizar esta política es necesario definir un procedimiento que permita estimar los precios estructurales —variable no observable— de los recursos naturales exportados por el Perú, país con significativa diversidad de estos bienes. Si bien la elección del estimado concreto tiene elementos arbitrarios, deben incorporar tres características: (a) reconocer que los precios de estos productos obedecen a ciclos largos que tienden a exceder en longitud a los del ciclo económico, y, por esta razón, definir estos valores con un horizonte más largo que el que se usa para estimar el PBI potencial; (b) estimar los precios estructurales de manera tal que reproduzcan de la forma más cercana posible el comportamiento de su ciclo de larga duración, y evitar introducir rezagos que pongan en peligro la salud de las finanzas públicas; y (c) reconocer el alto grado de incertidumbre de estos estimados, calcular continuamente distintos escenarios de evolución y tener una gran prudencia al elegir entre las diferentes alternativas⁵⁴.

E. NORMAS DE PROCEDIMIENTO Y TRANSPARENCIA

Para su adecuada aplicación, las reglas de política fiscal necesitan ser respaldadas por regulaciones que mejoren el proceso presupuestario, entre las cuales el Perú ya dispone de una serie de técnicas que forman parte del marco macrofiscal vigente. Las opciones que aquí presentamos se limitan a la cobertura y la consistencia entre las reglas y el presupuesto tanto en sus etapas de formulación y aprobación como también en la de su ejecución, entre otras que tienen impacto sobre el aspecto macroeconómico. Estas opciones son muy relevantes, y se las deben adoptar en todos los niveles de gobierno.

En la fase legislativa sería conveniente considerar la aplicación de una regla de pagar-gastar relevante para todos los niveles de gobierno, con una clara visión de mediano plazo de los costos fiscales de nuevas demandas. Si bien en el Perú, por mandato constitucional, el Congreso de la República no tiene iniciativa de gasto, es útil considerar la introducción de esta regla para las iniciativas que provengan del Ejecutivo, así como de otras iniciativas, como las que involucran gastos tributarios o medidas de ingresos. El análisis sustentatorio de toda nueva iniciativa necesita contener todos los costos fiscales involucrados en por lo menos el mediano plazo. Asimismo, para las nuevas iniciativas que se desean introducir fuera del periodo de formulación y aprobación del presupuesto (que ya estaría consistente con las reglas) se debe garantizar su financiamiento, y asegurar que, si se suponen que se financian con nuevos ingresos estos sean permanentes, y si por el otro lado sustituyen otros gastos también sean consistentes en un amplio horizonte de tiempo⁵⁵.

53. Al respecto, hay que tener presente la importancia de crecimiento del gasto relativamente estable en el tiempo, sin altibajos y, por ende, más predecible y con mayor rentabilidad, en un contexto de alta incertidumbre, además de los posibles efectos sobre la economía en su conjunto, incluido el de ayudar a mitigar una "enfermedad holandesa".

54. En el anexo 1 se presenta un análisis más profundo sobre esta problemática y un posible procedimiento que posee alguna de estas características. En todo caso, vale la pena reflexionar sobre el uso de un promedio móvil histórico muy largo (15 años) como el actualmente utilizado.

55. Asimismo, y aunque de relevancia indirecta al marco macrofiscal, cabe destacar la importancia de un buen análisis de costo-beneficio sistemático de proyectos de inversión en los varios niveles de gobierno.

En la etapa de programación presupuestal sería conveniente tener muy presente el grado de avance en la preparación de los proyectos de inversión, para que se incorpore al presupuesto un estimado más realista de lo posible de ejecutar durante el año y disminuir la diferencia entre lo programado y lo ejecutado —y con ello también reducir las ‘continuidades de inversión’ (*carry-over*) que se den—. Asimismo se debe permitir la contemplación de los saldos de balance que las autoridades subnacionales crean viable ejecutar en este periodo, pero consistente con el cumplimiento de las reglas. Estas mejoras y otras deben traer un manejo presupuestal más ordenado en la etapa de ejecución con menor número y monto de créditos suplementarios, conducentes a facilitar el cumplimiento de las metas macrofiscales y las reglas no solo en forma *ex ante*, sino también *ex post*, lo realmente importante. Con estos avances se considera conveniente ir introduciendo un marco presupuestal multianual —siendo particularmente importante desde un punto de vista macroeconómico que se justifiquen con mucha claridad las diferencias introducidas en los nuevos MMM de las previstas en las anteriores versiones—.

Persisten todavía áreas de opacidad fiscal que requieren mejoras. Estas incluyen pautas uniformes de contabilidad pública compatibles con los estándares internacionales y de consolidación en cada nivel de gobierno. Se necesita mantener de manera consistente contabilidad de caja y devengada, con fácil reconciliación, y, al respecto, es indispensable mantener al día un inventario de los pasivos contingentes.

F. MECANISMO DE VIGILANCIA Y SUPERVISIÓN FISCAL

A partir de la crisis internacional del 2008, la tendencia global es buscar desarrollos institucionales que fortalezcan el manejo macrofiscal y la capacidad potencial de las reglas para darles una mayor efectividad en relación con sus propósitos. Así, entre las opciones de fortalecimiento que el Perú debería contemplar está **adoptar una institución fiscal independiente como uno de los pilares de su manejo macrofiscal**. Para su efectiva aplicación, y especialmente como elemento complementario del andamiaje macrofiscal y de las reglas, hay tres requisitos interdependientes que son vitales considerar para su constitución y adecuado funcionamiento: credibilidad, transparencia e independencia. En buena medida tomando en cuenta estos factores, además del gran endeudamiento y en respuesta a presiones de los mercados financieros, estas instituciones fiscales han proliferado recientemente en países avanzados. Se ha aprovechado para esto de la experiencia de varias décadas en Estados Unidos, Holanda y Bélgica. En su conjunto, los modelos adoptados en los diversos países (**cuadro 4**)⁵⁶ apuntan a buenas prácticas —que se desprenden de lecciones resumidas en el **recuadro 3**—, que podrían ser provechosas para el caso del Perú, así como también para países de la región donde se contempla su introducción (como en Chile y Colombia).

56. Además de los casos enumerados en el cuadro 4, durante este último año se han creado instituciones similares en Australia, Eslovaquia, Irlanda y Portugal. En Chile e Italia, el gobierno ha lanzado iniciativas de esta índole. También en el 2012, un grupo de expertos contratado por la OCDE ha formulado unos principios para las instituciones fiscales independientes (*Principles for independent fiscal institutions*), para sistematizar las buenas prácticas para estas instituciones (reproducido en el anexo II).

CUADRO 4:
Estructura y funciones de instituciones fiscales independientes, países seleccionados

	AÑO DE ENTRADA EN VIGENCIA	ESTRUCTURA		FUNCIONES				
		Dirección	Personal	Verificar cumplimiento	Macrofiscal	Sostenibilidad	Costeo	Asesoría
Estados Unidos: <i>Oficina de Presupuesto del Congreso</i>	1975	individual	X		X	X	X	
Países Bajos: <i>Oficina de Planificación Central</i>	1986*	individual	X	reglas	X	X	X	
Bélgica: <i>Consejo Superior de Hacienda</i>	1989*	colectiva	otro ente	metas	X	X		X
Corea: <i>Oficina de Presupuesto de la Asamblea Nacional</i>	2003	individual	X		X		X	
Suecia: <i>Consejo de Política Fiscal</i>	2007	colectiva	otro ente	reglas	X	X		X
Canadá: <i>Oficina de Presupuesto del Parlamento</i>	2008	individual	X	metas	X		X	
Hungría: <i>Antes Consejo Fiscal</i>	2009	colectiva	X	reglas	X	X	X	
Reino Unido: <i>Oficina de Responsabilidad Presupuestaria</i>	2010	colectiva	X	metas	X	X	X	

* Estas instituciones fueron establecidas en 1945 y 1936, respectivamente, pero inicialmente sin competencia en política fiscal.

Fuente: Kopits (2011a)

Las opciones que se extraen de estos casos reflejan ante todo el origen de la falencia básica que se desea corregir en cada país. En la mayoría de los casos, el problema principal es la falta de transparencia en las finanzas públicas en todas sus dimensiones. Consecuentemente la institución independiente se establece, entre otros objetivos, para promover la transparencia fiscal, especialmente en relación con los efectos del presupuesto elaborado por las autoridades en el corto, mediano y largo plazo. Otra tarea que se le asigna es velar por el cumplimiento de reglas o metas de la política fiscal. Las opciones que surgen se pueden clasificar según su estructura y sus funciones. En todo caso, las opiniones expresadas y divulgadas por la entidad —que siempre deben ser de carácter técnico— no obligan al gobierno a corregir las inconsistencias o los incumplimientos verificados.

Opciones de su estructura comprenden las de liderazgo y la organización de la institución. El modelo de liderazgo individual (director o presidente) suele estar complementado por un fuerte apoyo de un equipo técnico de economistas y especialistas presupuestarios⁵⁷. Ac-

57. Por ejemplo, la estructura de la institución puede variar entre el caso extremo de un titular con un equipo técnico de 250 personas (EE.UU. u Holanda) y el otro extremo de un consejo de 24 miembros con un equipo de menos de 10 personas (Bélgica).

tualmente los liderazgos colectivos se encuentran más difundidos en Europa, conocidos generalmente como consejos fiscales, e integrados por un presidente y varios miembros, generalmente acompañados por un equipo técnico.

Las opciones sobre sus funciones abarcan una gama de responsabilidades de supervisión y análisis, por un lado, y de asesoría, por el otro. La función más importante de esta nueva inspección fiscal (*fiscal surveillance*) es analizar en tiempo real los efectos de los proyectos de ley en materia de política fiscal, mediante costeo (*costing, scoring*) de medidas específicas propuestas con implicancia fiscal, así como también las de realizar o evaluar proyecciones macrofiscales de base sin cambio de políticas (*baseline, with no policy change*), y las que incluyen iniciativas de política (*with policy change*) de mediano plazo. El análisis se puede complementar con cálculos sobre la sostenibilidad y de los riesgos fiscales del mediano a largo plazo.

Son funciones esenciales de una institución fiscal independiente hacer el seguimiento en tiempo real sobre el cumplimiento de las reglas fiscales y de las políticas sobre el proceso presupuestal, con la debida divulgación de las normas de transparencia, para lo que deberá adecuarse naturalmente al tipo de las reglas fiscales del país. En principio esta función conlleva la determinación experta del crecimiento potencial y de los precios de bienes de exportación, un tema en que sobresale la experiencia de Chile.

Si bien algunas de las funciones se pueden ir incorporando gradualmente, la independencia, credibilidad y transparencia se consideran elementos indispensables que se deben imponer desde el inicio.

Sobre la cobertura del consejo fiscal independiente predomina el que se limita al manejo macrofiscal solo a nivel nacional, pero dado el caso peruano se puede pensar en una institución con un mandato más amplio, es decir que también vele por las reglas y otras obligaciones de los gobiernos subnacionales. Existen muy pocos ejemplos (Bélgica) en que se ha desempeñado tal mandato con éxito. En cierta medida, la experiencia de la Unión Europea, de menos éxito, sobre la supervisión de sus países miembros puede servir de ejemplo para delimitar funciones a nivel de detalle.

RECUADRO 3: LECCIONES DE BUENAS PRÁCTICAS EN LAS INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES

Las instituciones fiscales independientes—que se deben diferenciar de las oficinas auditoras estatales—son menores en número y de relativa reciente antigüedad. La experiencia acumulada hasta la fecha converge hacia un conjunto de buenas prácticas. Aunque tales instituciones se deben juzgar dentro de un contexto específico del país, las siguientes características pueden ser identificadas como críticas para la efectividad de una institución fiscal independiente:

- Diseño y manejo operativo hecho a la medida del país y con la debida apropiación interna.
- Independencia, no partidismo, idoneidad técnica y rendición de cuentas al Poder Legislativo.
- Apoyo en un equipo de soporte técnico, con acceso ilimitado a la información del gobierno oportunamente.
- Competencia en evaluación de la política fiscal y sostenibilidad de la deuda —incluida el monitoreo del cumplimiento de las reglas o metas —a través de estimación en tiempo real de los efectos presupuestales de las propuestas legislativas (pero sin inmiscuirse en las funciones de decisiones de políticas).
- Puesta en marcha inmediata de sus operaciones en línea con sus términos de referencia, y capacidad efectiva de comunicación al público, para garantizar el más alto nivel posible de transparencia.

Fuente: Kopits (2011a)

IV. Recomendaciones

El fortalecimiento del marco macrofiscal del Perú debe estar guiado con miras a corregir los defectos heredados del pasado, por un lado, y a enfrentar los desafíos del futuro, por el otro. De ahí que las recomendaciones de perfeccionamiento presentadas en este informe se deben contemplar como una continuación de un proceso de evolución institucional comenzado a principios de la década pasada.

Entre las falencias a remediar cabe destacar las frecuentes modificaciones de las reglas de política fiscales en cuanto a su definición (en cobertura y parámetros), en especial a nivel nacional, que resultan en falta de transparencia y sencillez, atributos esenciales de las buenas prácticas. Adicionalmente la proliferación, cierto grado de prociclicidad e incumplimiento de las reglas, especialmente a nivel subnacional, debilitan de manera significativa el funcionamiento del marco macrofiscal.

De esta manera se puede argüir que en efecto las autoridades han seguido una política bastante más discrecional que el espacio que les daba seguir estrictamente las reglas —con el peligro de que esta discrecionalidad se acentúe en el futuro, especialmente si solo se rigen por el tope al déficit—. Si bien la exclusión de la inversión de la regla de gasto pudo haber sido positiva en su momento y facilitó su recuperación —que ahora está cerca del 6% del PBI—, ello trajo una tendencia a la prociclicidad de la política fiscal y cierto grado de ineficacia en la asignación de recursos públicos, en especial en las buenas épocas, en que, por lo general, se engendran las futuras crisis. El problema se arraiga no solo en el diseño y la aplicación de las reglas, sino también en la ausencia de ciertas normas de procedimiento, incluida la formulación de un marco presupuestal multianual y la aplicación del principio pagar-gastar a cualquier propuesta de incremento en el gasto o corte impositivo de carácter permanente fuera del presupuesto inicial. Además, sin un mecanismo efectivo de vigilancia y control externo, existe un riesgo real de erosión de la utilidad del marco.

A pesar de estos defectos se reconoce en general el buen desempeño en el fortalecimiento de la disciplina fiscal —que rompe con la laxitud en décadas anteriores— gracias al marco macrofiscal, el que acompañado de un sólido marco monetario ha permitido, a la vez, un alto ritmo de crecimiento y estabilidad económica en el Perú durante un periodo de turbulencia mundial. De esta manera, el Perú se ha beneficiado por el alza de precios de materias primas, lo que permitió reducir la deuda pública mediante la acumulación de superávits fiscales, y se logró frenar parcialmente el uso desmesurado de estos recursos adicionales.

Sin duda alguna se deben preservar las metas iniciales del marco macrofiscal, de crecimiento y de estabilización, mediante una postura fiscal prudente. Sin embargo, al mismo

tiempo, es necesario reorientar estos objetivos en el contexto de la fuerte descentralización fiscal, la acumulación de pasivos contingentes y la alta volatilidad en los precios de materias primas de exportación. Para enfrentar estas tendencias y la fuerte incertidumbre, que constituyen crecientes riesgos en el futuro, **es crucial explicitar como ancla del marco macrofiscal, el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal a través de medidas orientadas a otorgar predictibilidad al financiamiento del gasto público y generar suficiente ahorro público para atender eventos extraordinarios que afecten la economía**, como desastres naturales severos, incertidumbre y riesgo de descenso del precio de materias primas, materialización de eventuales contingencias, entre otros. En lo posible, con este objetivo, no solo se busca lidiar con los pasivos contingentes, sino también se procura una senda sostenida y suavizada de la inversión pública, y, gracias a ello, alcanzar una asignación eficaz, eficiente y equitativa de los recursos provenientes del auge de los precios de las materias primas dada la urgencia de atender necesidades de índole social, educacional, salud y de infraestructura, pero mediante un ritmo de gasto sostenible a través del tiempo⁵⁸.

A. GUÍA PARA EL SECTOR PÚBLICO Y REGLA DE GASTO PARA EL GOBIERNO NACIONAL

A nivel del sector público no financiero, bajo el objetivo de sostenibilidad fiscal en el largo plazo, pero minimizando el efecto de la política fiscal sobre el ciclo económico a corto plazo, se recomienda adoptar un estimado del resultado económico estructural (del SPNF y el consecuente para el GN) como guía ex ante, que no requiere la especificación de una meta cuantitativa. Tanto esta guía como la alternativa del resultado primario discrecional cumplen en gran parte con los ocho criterios en la sección II, pero es algo más sencillo en los ingredientes de estimación⁵⁹. Sin embargo, su desventaja está en sus posibles errores y arbitrariedades en su estimación y en el hecho de que no se presta a una rigurosa implementación práctica en la fase de ejecución presupuestal, por lo que solo se le recomienda como guía que refuerce el principio actual de la LRTF para que no se generen déficit fiscales recurrentes en el mediano plazo.

Teniendo en cuenta lo antes dicho, y en adición a las incertidumbres sobre la brecha de producción y los precios normales de exportación, se considera que el gobierno de turno seguiría esta guía como un indicador de referencia⁶⁰, cuyo cumplimiento o incumplimiento solo necesitaría de una explicación en público. La guía se estimaría para todo el SPNF, en que al resultado del gobierno general se le agrega en forma consolidada el resultado económico de las empresas públicas no financieras. Con ello se reforzaría (al hacerlo más operativo) el cumplimiento del actual principio central de la LRTF, que

58. En concordancia con la propuesta de ancla aquí planteada, Berg *et al* (2012) plantea un enfoque de inversión sostenible, en el cual la inversión pública se incrementa gradualmente en línea con restricciones institucionales y de capacidad de absorción, con el fin de minimizar el impacto de la volatilidad de los precios de materias primas y mitigar la enfermedad holandesa.

59. La estimación de ambas alternativas depende de más información básica: sobre la tasa de interés y el del crecimiento de la economía a mediano plazo para el cálculo normativo del balance primario, y el de la distinción entre los componentes mandatorios y discrecionales del presupuesto.

60. Por ejemplo, en el caso de un país exportador de materias primas como Australia, McDonald *et al* (2010) concluyen: "las autoridades fiscales australianas señalan que debería evitarse un compromiso excesivo con un estimado puntual debido a la considerable complejidad e incertidumbre que enmarca el indicador de balance estructural".

establece superávits fiscales en épocas de bonanza compensados con déficit en las malas épocas. La guía propuesta contiene como principio general transparentar el resultado estructural del SPNF y GN en cada ejercicio trianual⁶¹. Este podría incorporar numéricamente un factor que permita una política contracíclica para compensar por la debilidad de los estabilizadores automáticos por el lado del gasto y del sistema tributario, dada su baja progresividad efectiva. Sería suficiente si el gobierno de turno se comprometiera en público a seguir esta guía de manera informal antes de que se decida escoger una regla de resultado presupuestal que entrara en vigencia mediante una ley –como en parte ya ha anunciado en el anterior MMM, en el que se manifiesta la intención de ir hacia la eliminación del déficit estructural, meta ya alcanzada en el 2012–.

A nivel del gobierno nacional, conforme al objetivo de predictibilidad del gasto público, se recomienda introducir una **regla al gasto primario o no financiero** (para reemplazar el actual límite sobre el gasto de consumo)⁶². Esta regla se aplicaría a la cobertura del gobierno nacional, que incluye todas las transferencias que realiza, y excluye solo las determinadas por ley y sin un fin específico⁶³, y ampliado por el resultado de las empresas públicas, así como incluir cualquier gasto de fondos presupuestario y extrapresupuestario correspondiente a este nivel de gobierno⁶⁴. La regla se definiría simultáneamente como un techo y un piso (dentro de una banda determinada *ex ante*) al crecimiento del gasto real alrededor de la tasa de crecimiento potencial de la economía, para evitar la prociclicidad del gasto, tanto por un crecimiento muy por encima o por debajo del potencial de mediano plazo o por estar los precios de las materias primas por encima o por debajo de lo normal o estructural. Esta regla permite la compatibilidad y la congruencia con la guía de la política fiscal mencionada previamente, lo que es una condición necesaria para tener un marco fiscal comprensivo, que dé predictibilidad a la política fiscal de mediano plazo.

Para propósitos operacionales, en el presupuesto de cada año en lo sucesivo, la meta de gasto se determinaría en términos nominales —lo cual se presta mejor al control y ejecución del presupuesto—, y se ajustaría la tasa de crecimiento real estimada por la tasa de inflación prevista por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) como punto medio de su meta de inflación. Al finalizar el año, el gobierno debería explicar cualquier desviación en relación con esta meta. Si la magnitud del desvío no se puede atribuir a factores exógenos (por ejemplo, por error en la proyección macroeconómica subyacente) debe o puede ser corregida mediante cierta continuación de gasto (*carry-over*) al siguiente año

61. Una regla de equilibrio estructural de largo plazo es consistente con el objetivo de reducir la deuda pública de 45% del PBI, suponiendo para este ejercicio pasivos contingentes por 25% del PBI, a 20% del PBI, que es el ratio de deuda a fines del 2012. Ello, en este ejemplo, asumiendo un crecimiento del PBI de 5,5% anual y una tasa de interés nominal de 6%.

62. Para evitar un sesgo excesivo en la planilla, en detrimento de la inversión pública u otros gastos esenciales (mantenimiento, equipamiento, etc.), se podría evaluar introducir un subtecho al crecimiento del gasto en remuneraciones y pensiones públicas, bajo todo régimen de contratación.

63. Recursos determinados para FONCOMUN y canon y similares.

64. Es necesario limitar la regla del gasto al ámbito del gobierno nacional, ya que el control y la responsabilidad de la ejecución presupuestaria por parte del Ejecutivo, y, por ende, del cumplimiento con la regla, no se extiende a las entidades subnacionales. Al igual que los gobiernos subnacionales deben ser responsables por el cumplimiento de sus reglas, las distintas entidades que componen el gobierno nacional definido en forma amplia deben velar por el cumplimiento en lo que les compete. Cada una sería responsable si incurre en mayor gasto de lo asignado o concordado, o si incurre en atrasos en pagos de compromisos asumidos.

—hasta un determinado límite (por ejemplo, de 5% del presupuesto inicial) para reforzar la formulación presupuestal y hacer más creíble ese ejercicio—. Así, los niveles nominales de gasto se modificarían cada año de forma rodante, pero manteniendo en promedio la tasa de crecimiento prefijada.

Esta regla, a diferencia de la guía, debería tener fuerza legal y cumplirse tanto *ex ante* como *ex post*, con un monitoreo continuo, pero que permita futuras modificaciones (con una metodología previamente explicitada) en el parámetro en caso de que hubiera una revisión en el crecimiento del PBI potencial o una variación permanente verificada en la presión tributaria⁶⁵. Para ser consistente con la guía del resultado estructural, la regla de gasto podría tener también un componente contracíclico que solo se activaría cuando la brecha de producto fuera mayor o menor de un cierto nivel significativo⁶⁶. Y se tendría que limitar a acciones que luego se puedan revertir y no afecten la capacidad de la regla en el tiempo; así, la regla sería simétrica entre los años de una brecha positiva y de una negativa.

Más allá de las ventajas enumeradas, la regla de gasto es recomendable para evitar un compromiso excesivo con el balance estructural, una variable no observable. En todo caso, la construcción de la regla al gasto sería consistente con la guía de resultado estructural en cuanto a que ambos estarían basados sobre cálculos similares. Además, ambos los revisaría cada tres años el consejo fiscal independiente.

Otro componente a tomar en cuenta a la hora de definir el gasto será la evolución de las cotizaciones internacionales de los principales productos de exportaciones. Cuando se deriven los límites de gastos es indispensable evaluar los ingresos que se perciben de estos productos usando precios que reflejen su evolución de largo plazo. Cualquier diferencia que resulte entre los precios efectivos y estos precios debe ser ahorrada o desahorrada con el objetivo de proteger la economía de las consecuencias de fuertes vaivenes —especialmente en el descenso— imprevistos en los precios de materias primas de exportación.

En términos generales, una activa política fiscal debe limitarse a las épocas de crisis (como la sucedida en el periodo 2008-2009), o cuando se espere un desvío bastante significativo de la economía respecto de su nivel potencial. En este sentido, la estabilización del crecimiento del gasto contribuye a estabilizar el ciclo de manera pasiva (acíclica), excepto en

65. Esto se debe a las distorsiones de la política fiscal en el manejo de los ciclos económicos: (i) opera con importantes rezagos, (ii) no hay pleno control sobre todo el impulso fiscal, (iii) el sistema actual de transferencias es procíclico y financia un importante porcentaje del gasto y especialmente de la inversión pública, (iv) el pequeño tamaño del gobierno debilita la potencia de la política fiscal sobre el conjunto de la economía, además de la alta incertidumbre respecto del tamaño de los multiplicadores fiscales, y (v) la incertidumbre *ex ante* acerca del origen del shock (de oferta o demanda). La imposibilidad de controlar todos estos factores haría que al final la política fiscal agregue indeseadamente más volatilidad al producto. Si existiese una brecha de producto importante pero no tan grande para activar cláusulas de excepción, y se decide hacer política fiscal discrecional, entonces se incumpliría la regla en 't' y se tendría que justificar debidamente por qué y explicar las acciones para converger a la regla a partir del 't+1', considerando las debidas compensaciones para mantener la sostenibilidad en el mediano plazo.

66. Ello en adición a restricciones de gasto que pueden repercutir adversamente en el manejo de las finanzas públicas para la nueva administración (por ejemplo, limitando la contratación de nuevo personal) durante el último año de mandato por encima de cierto umbral, tanto para el gobierno nacional como para los subnacionales. Y, asimismo, se debe mantener la norma que limita la ejecución presupuestal por no más de un porcentaje (60% ahora) del presupuesto inicial (PIA) en los primeros siete meses del año, bajo responsabilidad del gobierno saliente.

casos de fluctuaciones mayores que exigen una postura activa (contracíclica)⁶⁷.

Las reglas deben contemplar **cláusulas de excepción** para situaciones verdaderamente excepcionales, que eviten su abuso. Pero —como no se pueden prever todas las eventualidades— hay que darles cierta flexibilidad. En la actualidad, hay dos causales en la LRTE. Una objetiva, cuando hay recesión; otra subjetiva, para eventualidades no previsibles, en que se tiene que declarar emergencia y aprobarse por el Congreso de la República. En el caso de causales más previsibles (objetivas), hay que hacerlas más ágiles que en la actualidad, lo que implica que se basen en proyecciones realistas y objetivas. Por otro lado, su uso sería necesario solo si se involucran acciones más allá del alcance de la regla de gasto aumentado por un parámetro contracíclico antes sugerido. Tanto en ellas como en relación con causales de emergencias no previstas (subjetivas), estarían sujetas a la opinión técnica del consejo fiscal independiente y a la aprobación del Congreso. Es aconsejable que en el periodo de excepción se mantengan ciertos parámetros y límites (no una carta abierta por completo) y que el Ejecutivo tenga que presentar un programa de mediano plazo para regresar a los límites de la regla y compensar en el futuro los desvíos.

Para los años de elecciones generales, y dado que el Ejecutivo cambia de manos a fines de julio en esos años, es necesario delimitar las responsabilidades de cada administración con una debida rendición de cuentas. Por ello para esos años se recomienda añadir la regla al aumento del gasto no financiero para los 12 meses que vencen en julio, bajo responsabilidad de la administración saliente⁶⁸.

B. FONDOS CONTINGENTES

Los montos ahorrados por encima de un cierto nivel acumulado en el Fondo de Estabilización Fiscal (por ejemplo, del 4% del PBI, su techo actual o uno mayor) se podrían depositar en uno de no más de tres fondos adicionales, a establecerse con el fin de financiar contingencias y otras necesidades bien delineadas: desastres naturales, pensiones y otros pasivos contingentes. El nivel de la reserva en estos fondos se incrementaría hasta alcanzar un nivel adecuado para enfrentar cada uno de estos riesgos.

El nivel de la reserva en cada fondo se incrementaría —con gatillos bien definidos *ex ante*— hasta alcanzar un determinado nivel del saldo expresado en términos del PBI. Los excedentes sobre estos niveles se utilizarían para reducir la deuda pública. Por otro lado, sería necesario definir claramente los gatillos de desahorro de la reserva en referencia a la materialización de las contingencias cubiertas⁶⁹.

67. En adición, para mostrar que la propuesta que elimina la regla de oro no busca limitar excesivamente la inversión pública, sino asegurar su sostenibilidad en torno al 6% del PBI, así como la ejecución de proyectos de calidad de forma sostenida en el tiempo, se podría crear un fondo especial destinado a financiar y cofinanciar inversiones de gran envergadura (por ejemplo, mayores a US\$100 millones) en los sectores de agua, saneamiento e infraestructura vial. Los requisitos para aplicar a este fondo deben ser muy específicos y acotados para no financiar 'elefantes blancos'.

68. En forma similar al gobierno nacional se deben consolidar los ingresos y gastos no financieros del gobierno subnacional propiamente dicho con otros organismos y todos otros fondos que cumplan funciones gubernamentales y con posibles déficit primarios de sus empresas públicas.

69. Naturalmente, al ser un promedio móvil de años pasados al periodo del presupuesto, hay que incluir un factor para adecuar al crecimiento normal de los ingresos por crecimiento e inflación. Si bien un promedio móvil, con este factor, sería la fórmula más simple, también se puede considerar un promedio con mayores ponderaciones para los periodos recientes para reflejar más rápidamente los esfuerzos propios de mejorar la recaudación.

En términos generales, la experiencia de varios países (por ejemplo, Chile) sugiere que los flujos hacia estos fondos y de estos fondos a gastos deben canalizarse a través del presupuesto tanto ex ante como ex post, y en el caso del fondo de estabilización debe ser plenamente consistente con las reglas, siendo un espejo de ellas. Además, las reglas que rigen estos flujos deben ser flexibles, con el fin de evitar una postura fiscal procíclica.

C. REGLAS PARA LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

A **nivel subnacional**⁷⁰ se recomienda que cada gobierno observe la **regla del gasto determinada en función de un promedio móvil del ingreso**, incluidas transferencias del gobierno nacional por participación de ingresos (exceptuando así las transferencias destinadas específicamente o más ampliamente los denominados recursos ordinarios aprobados en el proceso presupuestal) en un número determinado de años pasados, considerando que este debería ser como mínimo de cuatro, que es el número de años del periodo administrativo de los gobiernos subnacionales⁷¹. Quedarían exentas de la regla las transferencias destinadas con fines específicos a estos gastos⁷², pues esas transferencias estarán incluidas dentro de la cobertura del techo de gasto del gobierno nacional. Los superávits generados durante un alza de ingresos se depositarían a nombre del gobierno subnacional correspondiente y serviría de cuenta de reserva del correspondiente gobierno regional o municipal, para ser utilizados durante una caída en los ingresos por debajo de la fórmula del promedio móvil. La regla tendría la ventaja de suavizar el efecto del ciclo económico y de proveer incentivos a los gobiernos subnacionales para aumentar sus recursos propios. Como excepción se podrían permitir mayores gastos (por los ingresos que los respaldan) por la entrada en fase de utilidades de nuevos yacimientos importantes o grandes ampliaciones, que incrementen en neto la producción, teniendo el consejo fiscal independiente la potestad de recomendar esas excepciones en base a estimados serios y bien delimitados. Consistente con la regla para el gobierno nacional, los gastos financiados de transferencias condicionadas (recursos ordinarios o específicos) se excluyen de la regla a nivel subnacional, por estar ya contemplados a nivel nacional.

Una alternativa, para dar predictibilidad al crecimiento del gasto subnacional y mitigar su prociclicidad, es una **regla que limite la disponibilidad líquida de las transferencias** del gobierno nacional. El monto que se transferiría efectivamente para gastar (por razones prácticas limitado a las transferencias ligadas a participación de ingresos: canon y similares, y FONCOMUN) no aumentaría en más de un porcentaje determinado. Según esta regla, sería la administración central, antes que los gobiernos regionales, la que haría el cálculo y determinaría el máximo a distribuir, depositando el remanente en una cuenta del gobierno subnacional correspondiente, y, a la vez, dispondría a las autoridades subna-

70. Como ya señalamos al hablar de la regla de gasto a nivel nacional, por razones prácticas y de transparencia se podrían excluir todas las que tienen por fuentes de ingresos los recursos ordinarios y los de endeudamiento del gobierno nacional.

71. Se puede usar un promedio móvil de cierto número de años (por ejemplo, cuatro años) para este indicador.

72. A nivel nacional se debe cubrir el vacío legal respecto de cambios a través de medidas tributarias al final de un mandato que afecten siguientes administraciones (en adición a reglas que delimiten las responsabilidades de dos administraciones dentro de un año fiscal). Por ejemplo, en el 2011, y previo al cambio de gobierno, se rebajó en un punto porcentual el IGV, lo cual hubiera merecido la aplicación de la regla pagar-gastar.

cionales a sacar de su saldo a favor cuando estas transferencias aumenten en menos del tope establecido. Los intereses serían de libre disponibilidad del gobierno subnacional. Al igual que la del límite al gasto, esta alternativa también permitiría un mayor gasto si sus ingresos propios fueran mayores, con lo que se evitaría la pereza tributaria. La modalidad de esta regla o la anterior, así como de la siguiente, necesitaría estar promulgada en legislación, pero sin los parámetros, los que se especificarían por decreto, para lo cual el consejo fiscal independiente emitiría opinión. Este tipo de límite sobre transferencias representa, sin embargo, una regla inferior a una reforma integral del régimen de transferencias —mencionada más abajo— y, a la vez —como se ha mencionado—, puede ser difícil de aplicar por razones políticas.

Adicionalmente se propone un **límite al saldo de la deuda bruta** como porcentaje de sus ingresos corrientes (incluidas las transferencias antes aludidas) de no más del 100%⁷³. Pero para evitar la contabilidad creativa, es importante contar con una muy amplia cobertura: que incluya las deudas de sus empresas, posibles obligaciones ligadas a sus asociaciones público-privadas y un estimado del valor presente de sus pasivos contingentes, además de las obligaciones de corto plazo. Asimismo deberían contar con un adecuado registro de sus obligaciones por pagar, y la presentación de informes oportunos y continuos, y de no contar con estas condiciones el gobierno subnacional debería estar en un eslabón más bajo con menor deuda. Aunque con cierto efecto procíclico, por estar vinculado al nivel de ingresos, esta regla serviría de instrumento de última instancia para asegurar la sostenibilidad de la deuda subnacional. En el caso inicial de superar el límite prescrito de la deuda, el gobierno subnacional se comprometería a eliminar el excedente según un cronograma acordado en un convenio con el gobierno nacional. De otro lado sería oportuno contemplar la introducción de ciertos niveles de deuda por debajo de estos topes que sirvan de alerta (sistema de semáforos) para los gobiernos subnacionales que se acerquen a ese límite y adopten medidas correctivas antes de que sea demasiado tarde.

Ni las reglas subnacionales propuestas ni las posibles alternativas ofrecen más que una solución parcial que no logra captar la heterogeneidad entre gobiernos subnacionales en cuanto a las necesidades de servicios públicos (en la dimensión social, educacional, salud, etc.) e infraestructura, y a los ingresos que perciben especialmente de los recursos naturales de que disponen. Una solución integral necesitaría una reforma del régimen de transferencias intergubernamentales (incluidas las del canon minero y similares) hacia un sistema que se base más en una fórmula de reparto en función de necesidades relativas y una base efectiva impositiva a nivel subnacional. En principio tal reforma se podría realizar en el contexto unitario peruano; en la práctica, una reforma de esta índole requiere un pacto basado en un consenso político muy amplio. Cabe agregar que los términos de referencia de esta comisión prescinden de la formulación de una recomendación formal en este tema.

73. Para esto es necesario modificar la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411); en particular los artículos 39 y 42, que establecen que solo se requiere la resolución del titular de la entidad o acuerdo del consejo para la ampliación de los límites presupuestales.

D. NORMAS DE PROCEDIMIENTO

Las reglas a nivel nacional y subnacional que se adopten necesitan ser apoyadas por normas de procedimiento presupuestal, que incluyan:

1. Ampliación de la visión multianual del MMM, al **incorporar un marco presupuestal multianual dentro del proceso presupuestal**, en el contexto de las proyecciones macroeconómicas, con desagregación por categorías de gastos e ingresos y financiamiento, y con detalle respecto a los efectos de nuevos programas de gastos y reformas impositivas durante el periodo. Más allá del horizonte de los tres años, el MMM debe reforzar el análisis de sostenibilidad fiscal, al incluir un inventario completo de pasivos contingentes y estimados de riesgos a la sostenibilidad.
2. **Aplicación de la norma pagar-gastar en tiempo real** para toda propuesta de proyecto o programa de gastos y las de reducción de tasa o base impositiva, por un periodo (por ejemplo, de cinco años) a partir de su entrada en vigencia⁷⁴. Toda nueva propuesta debe contener su impacto fiscal de mediano plazo, pero el requisito de explicitar su financiamiento vía un aumento de ingresos (permanentes) o reducción de otro gasto rige para las iniciativas presentadas fuera del proceso de formulación y aprobación inicial del presupuesto (para los cuales debe verse el espacio fiscal resultante de la diferencia entre los gastos ya comprometidos y la envoltura determinada por la regla).
3. **Reducción de discrecionalidad** en las ampliaciones presupuestarias, uniformizando así el procedimiento al existente para los Recursos Ordinarios, con lo cual todas ellas deben ser aprobadas a través de leyes del Congreso⁷⁵, y limitadas a casos excepcionales con plena justificación, incluido el requerimiento de la opinión del consejo fiscal independiente.
4. **A nivel subnacional es necesario imponer sanciones creíbles por incumplimiento de reglas**, dada la falta de sanciones por parte del mercado en presencia de una cláusula explícita o implícita de rescate por parte del gobierno central. Especialmente se debe considerar la introducción de sanciones de naturaleza administrativa (incluido posible reemplazo de los titulares por un interventor del gobierno nacional), pero también pueden ser complementados con programas de mejoramiento de capacitación por parte del gobierno nacional.

74. En los mercados emergentes, Venezuela fue el primer país que estableció, en el 2000, una institución fiscal independiente que funcionó de manera eficaz durante un periodo de tres años —conforme a las mejores prácticas internacionales— hasta que fue abolido por el gobierno como parte de la campaña para eliminar o debilitar todas las entidades públicas independientes.

75. No hay una fórmula universal para configurar un consejo fiscal. Ellos se crean como partes de procesos de delegación política y de desarrollo institucional en respuesta a necesidades específicas, en particular la de una vigilancia (*surveillance*) fiscal más integral e independiente que la tradicional. En su configuración se aplican principios 'universales', combinados con condiciones económicas y políticas 'locales'. Su efectividad es el resultado de la consistencia que se logre entre el cumplimiento de los requisitos básicos, de una parte, y de las características institucionales reales que finalmente le configuren, de otra.

5. Especialmente a nivel subnacional se debe establecer un sistema de información **comprehensiva**, con alta periodicidad y acompañado de mejoras en los registros contables, que abarque resultados básicos derivados de sus intenciones en torno al gasto, ingresos y financiamiento, como de sus operaciones de flujo y de sus saldos de deuda, incluido un adecuado registro de sus cuentas por pagar.

E. CONSEJO FISCAL INDEPENDIENTE

Como se ha visto, **el nuevo marco macrofiscal propuesto responde, en particular, a la necesidad de contar tanto con reglas más relevantes, eficaces y sencillas como capaces de manejar y asimilar situaciones de incertidumbre, alta volatilidad o inesperadas: característica del entorno económico y financiero en los próximos años.**

Vale decir, se requiere un esquema que integre las especificidades de las reglas, de una parte, con un marco institucional adecuado a ellas, de otra. Uno que optimice su complementariedad en términos de permitir tanto márgenes preestablecidos de discreción como credibilidad, transparencia y responsabilidad sobre su uso. Uno que, por las características de su configuración legal y jerárquica, tenga gran capacidad evolutiva y se convierta hacia el futuro en un pilar del manejo macroeconómico en general.

Tal marco institucional podría ser un consejo fiscal independiente con características institucionales que garanticen su independencia, credibilidad y transparencia. Este tipo de desarrollo institucional es la respuesta a la crisis actual y a la perspectiva, que ya se han adoptado, o están en proceso de adoptar, tanto en economías avanzadas como en economías de mercados emergentes⁷⁶, conforme con los principios declarados por la OCDE (anexo II)⁷⁷.

El consejo asumiría funciones similares a las que cumplen estas instituciones en la mayoría de otros países (descritas en la sección anterior): monitoreo en tiempo real del proyecto de presupuesto, monitoreo de los pronósticos oficiales macrofiscales, monitoreo del cumplimiento de las reglas de política y normas de procedimiento, y preparación de estudios sobre la sostenibilidad de la deuda pública y sobre los riesgos fiscales. El consejo también se encargaría de estimar y pronosticar el PBI potencial y los precios estructurales de exportación de materias primas para el cálculo de las cuentas estructurales. Dada la creciente importancia de la actividad fiscal a nivel subnacional, estas funciones abarcarían las de los gobiernos regionales y locales en el caso peruano.

76. El índice de precios de las exportaciones es uno de divisa, obtenido ponderando las cotizaciones de los precios internacionales con su participación en el valor nominal que corresponde a cada año. Por esta razón, este método facilita la incorporación de nuevos productos.

77. Versión del 12 de abril del 2013, bajo consideración en el Comité de Gobernanza Pública (*Public Governance Committee*) de la OCDE, el cual refleja deliberaciones del Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios Presupuestales (*Working Party of Senior Budget Officials*) y su red de Funcionarios Presupuestales del Parlamento y de Instituciones Fiscales Independientes (*Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions*). Esta versión fue elaborada conjuntamente por un grupo de expertos presidido por George Kopits, y conformado por Kevin Page, Young Jin-joo, Coen Teulings, Lars Jonung, Lars Calmfors, Robert Chote y Robert Sunshine. Lisa von Trapp, de la secretaría de la OCDE, preparó el borrador inicial del documento.

El consejo estaría integrado por profesionales independientes y sin representación política o institucional (de hasta cinco miembros), propuestos por el Ejecutivo para la aprobación por el Congreso de la República para un periodo no renovable que exceda el término del gobierno, y apoyado por su propio equipo técnico (compuesto de no menos de veinte especialistas). El presupuesto del consejo sería multianual con el fin de evitar posibles presiones políticas.

El consejo complementaría —pero como árbitro independiente— la función de monitoreo de gobiernos subnacionales actualmente desempeñada por la Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales (DGDFAS) dentro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), siendo importante que el consejo divulgue ágilmente sus evaluaciones tanto en la etapa de programación del presupuesto como en la de ejecución y rendición de cuentas. Pero la DGDFAS continuaría su función técnica de apoyo a la compilación sistemática de datos, bajo estándares uniformes de información, su función de formulación de política y de la capacitación de los gobiernos subnacionales.

El consejo podría respaldar la emisión de alertas individualizadas a ciertos gobiernos subnacionales por recomendaciones técnicas y operativas. En todo caso, el consejo utilizaría un sistema de información que se actualizaría constantemente de acuerdo a los criterios técnicos del MEF. Según el nuevo esquema, al ignorar alertas luego de incumplimiento de reglas o normas, el consejo denunciaría al gobierno subnacional infractor ante el gobierno nacional y el Congreso; a su vez, este último decidiría sancionar o incluso intervenir al gobierno infractor. Ello ayudaría mucho a la realización de acuerdos de capacitación, entre otros, entre el gobierno nacional y las autoridades subnacionales, para lo que es conveniente que no se vea al Ejecutivo como juez y parte.

F. JERARQUÍA DE LA NORMATIVIDAD

Se recomienda considerar la posibilidad legal de que los elementos centrales aquí planteados —incluidos el principio, la guía y las reglas de los distintos niveles de gobierno, los fondos y sus gatillos, las cláusulas de excepción, la creación del consejo fiscal independiente y sus principales elementos y funciones, y las principales normas de procedimiento y compatibilidad con el presupuesto— se plasmen en una disposición de la más alta jerarquía legal que el ordenamiento constitucional prevea, el que deberá incluir normas que contemplen un procedimiento transparente para su modificación.

Referencias

- Banco Mundial, 2006, “Perú: los retos de la deuda municipal, causas y propuestas de medidas correctivas”, documento de trabajo, junio.
- Barnhill, T. y G. Kopits, 2004, “Assessing Fiscal Sustainability Under Uncertainty”, *Journal of Risk*, vol. VI (verano), págs.31-53.
- Barrell, R., I. Hurst y J. Mitchell, 2007, “Uncertainty Bounds for Cyclically Adjusted Budget Balances”, en M. Larch y J. Nogueira Martins, eds., *Fiscal Indicators*, European Economy: Economic Papers, No. 297, European Commission, december, págs. 185-204.
- Berg, A., R. Portillo, C. Yang y L. Zanna (2012), “Public Investment in Resource Abundant Developing Countries”, documento de trabajo del FMI No. 12/274, noviembre (en elaboración) FMI, Washington DC.
- Bjerkholt, O. y I. Niculescu, 2004, “Fiscal Rules for Economies with Nonrenewable Resources: Norway and Venezuela”, en G. Kopits, ed., *Rules-based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects* (London, Palgrave Macmillan), págs. 164-180.
- Buchanan, J. y R. Wagner, 1977, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes* (New York, Academic Press).
- Budina, N., T. Kinda, A. Schaechter y A. Weber, 2012, “Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset”, FMI Working Paper 273. Washington DC, 2012.
- Buiter, W.H., G. Corsetti y N. Roubini, 1993, “Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastrich”, Economic Policy. Reimpreso en *The Political Economy of Monetary Union*, Editado por Paul de Grauwe, pp. 297-331.
- Buti, M., y G. Giudice, 2002, “Maastricht Fiscal Rules at Ten: An Assessment”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, págs. 823-848.
- Carranza, L., J. Chávez, y J. Valderrama, 2007, “La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano”, documento de trabajo del BID, enero.
- Carranza, L., C. Daude y A. Melguizo, 2011, “Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals?,” Centro de Desarrollo de la OCDE, documento de trabajo No. 301, junio.
- Cooper, C. y E. Morón, 2010. “Gestión de desastres naturales en el Perú: elementos para una estrategia financiera”, documento de trabajo para el Banco Interamericano de Desarrollo.

- Daude, C., A., Melguizo y A. Neut, 2010, “Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable at Last?”, Centro de Desarrollo de la OCDE, documento de trabajo No. 291, julio.
- Dilley, M., R.S. Chen, U. Deichmann, A. L. Lerner-Lam, M. Arnold, J. Agwe., P. Buys, O. Kjevstad, B. Lyon y G., Yetman, 2005, “Natural Disaster Hotspots: a Global Risk Analysis”, *Disaster Risk Management Series* No. 5, Banco Mundial.
- Fondo Monetario Internacional, 2004, “Perú: informe de transparencia fiscal”, abril.
- Fondo Monetario Internacional, 2012a, *Perspectivas de la economía mundial*, abril.
- Fondo Monetario Internacional, 2012b, *Fiscal Monitor, Balancing Fiscal Policy Risks*, abril.
- Fondo Monetario Internacional, 2012c, “Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries”, Policy Paper, agosto.
- Frankel, J., C. Végh y G., Vuletin, 2011, “On Graduation from Procyclicality”, documento de trabajo del NBER No. 17619, noviembre.
- Geier, A., 2011, “The Debt Brake: The Swiss Fiscal Rule at the Federal Level”, Working Paper 2011/5 (Berne, Swiss Federal Finance Administration).
- Hausmann, R., R.A. Powell y R. Rigobon, 1993, “An Optimal Spending Rule for Facing Oil Income Uncertainty: Venezuela”, en E. Engel y M. Meller (eds.) *External Shocks and Stabilization Mechanisms* (Washington, BID).
- Jul, A. M., 2010, “Peru: Preconditions for Establishing Structural Balances in Latin America and the Caribbean”, borrador de trabajo del BID, mayo.
- Kell, M., 2001, “An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom”, IMF Working Paper WP/01/99 (julio).
- Kopits, G., 2010, “Views on Germany’s Fiscal Policy Rules” en C. Kastrop y otros, eds., *Die neuen schuldenregeln in grundgesetz* (Berlín, Berliner Wissenschafts-Verlag), págs. 121-123.
- Kopits, G., 2011a, “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices”, *OECD Journal on Budgeting* (noviembre), págs. 35-52.
- Kopits, G., 2011b, “Discussion: Lessons from the Regional Experience”, presentado ante el Workshop on Public Finances in Times of Severe Economic Stress, Comisión Europea, Bruselas, 11 de noviembre.
- Kopits, G., 2012, “Can Fiscal Sovereignty Be Reconciled with Fiscal Discipline?” *Acta Oeconómica* (mayo), págs. 141-160.

Kopits, G., J. P. Jiménez, y A. Manoel, 2000, “Responsabilidad fiscal a nivel subnacional: Argentina y Brasil”, *XII Seminario Regional de Política Fiscal: Compendio de Documentos* (Santiago, CEPAL, 24-26 de enero), p.p. 25-57.

Kopits, G. y J. Craig, 1998, “Transparency in Government Operations”, IMF Occasional Paper No.158 (Washington, International Monetary Fund).

Kopits, G. y S. Symansky, 1998, “Fiscal Policy Rules”, IMF Occasional Paper No. 162 (Washington, International Monetary Fund).

Leeper, E., 2010, “Monetary Science, Fiscal Alchemy” in *Macroeconomic Challenges: The Decade Ahead*, a symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City (Jackson Hole, Wyoming, 26-28 de agosto), págs. 361-434.

Marcel, M., 2009, “La regla de balance estructural en Chile: diez años, diez lecciones”, 30 de diciembre.

McDonald, T., Y. H. Yan, B. Ford y D. Stephan, 2010, “Estimating the Structural Budget Balance of the Australian Government”, Macroeconomic Group, The Australian Treasury.

Ministerio de Economía y Finanzas, 2012a, “Marco Macroeconómico Multianual, 2013-2015”. Aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de mayo.

Ministerio de Economía y Finanzas, 2012b, “El indicador de balance estructural, una herramienta analítica de la política fiscal”, junio.

Niskanen, W., 2006, “The Failure to Starve the Beast”, *Cato Journal*, vol. 26, No. 3.

OCDE, 2010, *Economy Survey of Hungary 2010*, París, cap. 2.

Shah, A., 2007, “A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers”, en R. Broadway and A. Shah (ed.), *Intergovernmental Fiscal Transfers, Public Sector Governance and Accountability Series*, Banco Mundial.

Taylor, J.B., 1993, “Discretion versus Policy Rules in Practice” *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 38/39, C.4 (Amsterdam: North Holland), págs. 195-214.

Villafuerte, M., P. Lopez-Murphy y R. Ossowski, 2010, “Riding the Roller Coaster: Fiscal Policies of Nonrenewable Resource Exporters in Latin America and the Caribbean”, documento de trabajo del FMI WP/10/251, noviembre.

Wellink, A.H., 1996, “Budgetary Control: Goodhart’s Law in Government Finances?” en C. Kool, J. Muysken y T. van Veen, eds., *Essays on Money, Banking and Regulation* (Dordrecht, Kluwer Academic Publishers).

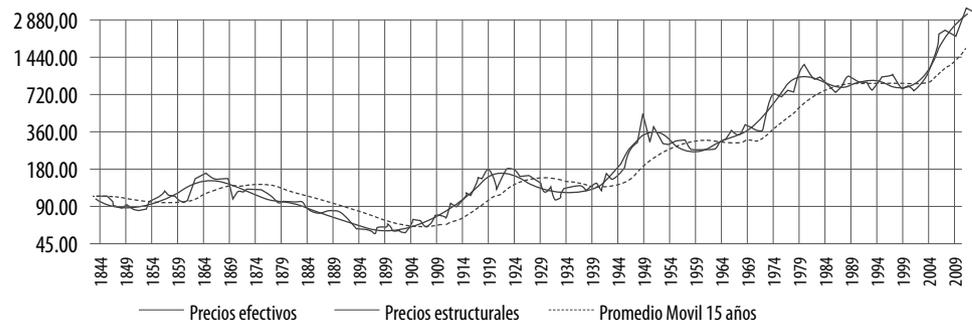
Anexo I: Análisis de los precios de exportación

Históricamente los precios de las materias primas han mostrado un comportamiento muy volátil, errático y, por ende, muy difícil de proyectar. En el presente anexo, detallamos estos vaivenes para el caso peruano, que comprende el periodo 1830- 2010.

En el caso específico del Perú, la evolución de los precios de los minerales exportados tiende a tener el mencionado comportamiento errático. Ello a pesar de la relativa ventaja de una alta diversidad de minerales que produce, lo que tiende a disminuir los vaivenes en los precios promedio. En la práctica esa ventaja, sin embargo, resulta limitada dado el movimiento común de estos precios a lo largo del ciclo económico.

El gráfico I.1 muestra el precio promedio de las exportaciones peruanas (metales, petroleras y agrícolas), donde se visualizan las altas variaciones⁷⁸. En el gráfico I.2, en que se presentan los precios promedio de los metales en términos reales (deflactados por el índice de precios al consumidor de EE.UU.), se pueden observar con mayor claridad no solo las altas variaciones interanuales, sino también sus ciclos de más largo plazo.

GRÁFICO I.1:
Índice de precios de las exportaciones del Perú, promedio móvil y tendencia suavizada, 1844-2012 (1830=100, escala logarítmica)



78. Países como Suecia, Irlanda y Portugal permiten que los miembros de sus IFI sean extranjeros, lo que aumenta las probabilidades de encontrar candidatos calificados y reduce el riesgo de 'pensamiento grupal'. La elección de este diseño puede servir para reforzar la independencia de la IFI.

Los ciclos de precios de las exportaciones se listan en el cuadro I.1, su precio de inicio y fin (entre dos valores picos), además de sus valores mínimos en el ciclo (valores valles) y la duración de los ciclos. Los periodos de expansión —como el que actualmente vivimos— han tenido expansiones en el pasado entre 11 y 21 años. Las recesiones han sido algo más largas en promedio, con lo que la duración de los ciclos es de un promedio de unos 36 años. Tomando en cuenta que la expansión actual tiene unos diez años, hay un significativo riesgo de una reducción en adelante, sobre la cual debemos estar precavidos. Si este ciclo es como los anteriores, podría haber una reversión de la fase ascendente entre el 2017 y el 2021. Naturalmente estos son estimados muy conjeturales, pero tomarlos en cuenta es necesario para evaluar la solidez de largo plazo de las cuentas fiscales y la necesidad de ser prudentes.

GRÁFICO I.2:
Índice real del precio de los metales exportados por el Perú, 1830-2012
 (Deflactado por el índice de precios al consumidor de Estados Unidos, 2000=100, escala logarítmica)

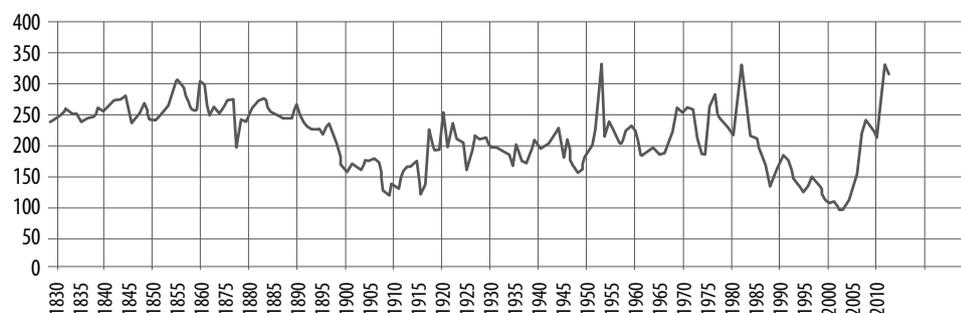
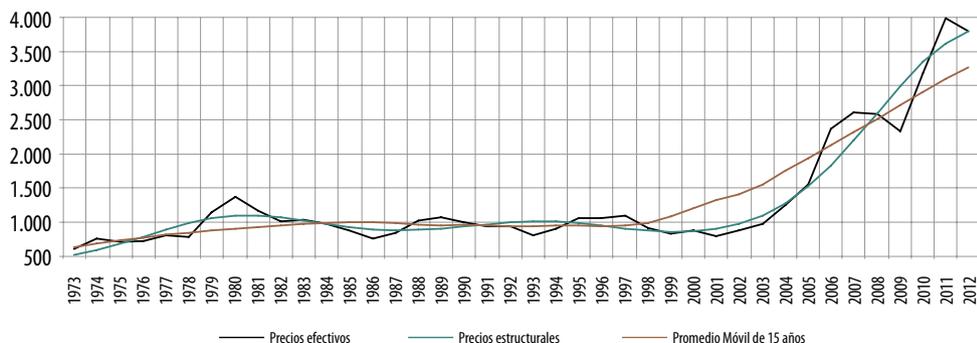


GRÁFICO I.3:
Índice de precios de las exportaciones del Perú, promedios móviles versus tendencia suavizada, 1830-2012
 (1830 =100, escala logarítmica)



CUADRO I.1:
Ciclos de largo plazo de los precios de exportación del Perú, 1836-2021

CICLO	PICO	VALLE	PICO	RECESIÓN	EXPANSIÓN	LONGITUD TOTAL
1	1836	1853	1864	17	11	28
2	1864	1902	1919	38	17	55
3	1919	1932	1949	13	17	30
4	1949	1959	1980	10	21	31
5	1980	2001	¿2021?	21	10*	31*
Promedio				19,8	16,5	36
Mediana				17	17	30,5

*Valores contabilizados hasta el 2011.

Y, como se observa en el cuadro I.2 —donde se muestran las tasas de variación durante las fases de expansión y contracción—, las reducciones en precios en las fases de contracción pueden acumular casi 50% (46% en promedio).

CUADRO I.2:
Características de los ciclos de largo plazo de los precios de exportación del Perú, 1836-2021

CICLO	PICO	VALLE	TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO DURANTE UNA RECESIÓN	TASA DE CRECIMIENTO ACUMULADA DURANTE UNA RECESIÓN	TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO DURANTE UNA EXPANSIÓN	TASA DE CRECIMIENTO ACUMULADA DURANTE UNA EXPANSIÓN	TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO DURANTE UN CICLO	DESV. EST. DE LA TASA DE CRECIMIENTO DE UN CICLO
1	1836	1853	-1,60%	-23,77%	6,09%		1,42%	0,09
2	1864	1902	-2,87%	-66,36%	7,19%	95,34%	0,24%	0,12
3	1919	1932	-4,74%	-45,99%	9,85%	239,51%	3,53%	0,18
4	1949	1959	-7,08%	-50,72%	8,16%	433,64%	3,25%	0,21
5	1980	2001	-2,57%	-41,74%	16,05%	455,21%	3,44%	0,15
Promedio			-3,77%	-45,72%	9,47%	305,93%	2,37%	0,15
Mediana			-2,87%	-45,99%	8,16%	336,58%	3,25%	0,15

*Valores contabilizados hasta el 2011.

Así, desde una perspectiva histórica, el ciclo actual no tiene nada de excepcional, pues la historia económica del Perú nos muestra con claridad que la prosperidad y la bonanza que generan los aumentos en precios de los metales pueden ser ilusorias, y por ello debemos aprender que ello es parte de solo un ciclo, con los riesgos que un mal manejo de ellos pueden acarrear.

La dinámica de los precios de las materias primas no se puede tratar con los métodos econométricos usuales, ya que es bastante plausible que el proceso estocástico no sea

lineal y que los shocks que afectan los precios no se distribuyan normalmente. Así, las colas de la distribución —cruciales para estimar la incertidumbre— son más anchas que las de una distribución normal, por lo cual las técnicas usuales para estimar intervalos de confianza tenderían a subestimar sustancialmente los riesgos, y esta subestimación podría comprometer la sostenibilidad fiscal.

Las autoridades peruanas consideraron usar un estimado del precio estructural empleando un promedio móvil histórico de 15 años (véase, por ejemplo, MEF 2012b). Estimados que usan información histórica (*backward looking*) con un horizonte largo (como el del promedio móvil de 15 años) intentan suavizar la senda de gasto, pero tendiendo a sobreestimar o subestimar los ingresos corrientes ante un cambio de tendencia, por un largo periodo. Por el contrario, los estimados en base a un horizonte más corto tienden a recoger bastante bien los cambios en tendencia, pero están asociados a un comportamiento más volátil de los gastos, lo que puede afectar la contraciclicidad que se debe tener. En estas circunstancias, una alternativa para estimar la tendencia es usar el análisis espectral, construido a partir de un filtro de baja frecuencia que nos permite aislar los componentes de largo plazo necesarios para determinar los precios estructurales. En el **gráfico I.3** se observa la tendencia construida con esta técnica y la comparamos con un promedio móvil no centrado de 15 años. La comparación entre ambos sugiere que el filtro espectral cumple la función de suavizar mejor la serie identificando sus puntos de inflexión, lo cual no ocurre cuando se utiliza un promedio móvil no centrado, ya que este induce a un error de fase. Es decir, usar un promedio móvil tiende a retardar estadísticamente el momento en que ocurre la inflexión. Ese error de fase puede inducir un déficit fiscal sustancial en las fases depresivas de los precios. Si se deseara seguir usando el promedio móvil tendríamos que emplear uno centrado, para eliminar el error de fase, pero surge el problema de que se eliminarían las siete últimas observaciones, por lo cual sería necesario proyectarlas; entonces sería necesario explorar las técnicas más eficientes que nos permitan completar los datos faltantes. Por ejemplo, podríamos aplicar filtros lineales que podrían funcionar en intervalos cortos de tiempo, o el filtro de Hodrick-Prescott, que permitiría controlar sus colas. Empero, ello implicaría diseñar una técnica apropiada para arreglar estos problemas; mientras la descomposición espectral permite calcular las últimas observaciones sin ninguna necesidad de recurrir a proyecciones. Todo ello nos revela la dificultad de estimar los precios estructurales en forma transparente.

En todo caso, tanto la información anterior como la experiencia internacional sugieren que un filtro *backward looking* puro (es decir, basado en observaciones históricas sin combinarse con posibles proyecciones y, por lo tanto, no centrado), especialmente con un horizonte amplio, tiende a generar una prolongada inercia en la estimación de ingresos estructurales que puede ser especialmente compleja en una etapa declinante de precios. Como alternativa podría considerarse una combinación simétrica de precios pasados y precios futuros; ello a pesar de las deficiencias que tienen los cálculos de futuros o de previsiones de expertos, particularmente para países polimetálicos como el Perú.

Por todo lo anterior, se sugiere revisar la metodología de la estimación de los precios de exportación estructurales o normales de mediano plazo.

Anexo II. Principios para instituciones fiscales independientes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico⁷⁹

Los 23 principios que se detallan a continuación se agrupan bajo nueve grandes títulos: (1) mecanismo de apropiación u *ownership*, (2) independencia y no influencia política, (3) mandato, (4) recursos, (5) relación con el Poder Legislativo, (6) acceso a la información, (7) transparencia, (8) comunicación y (9) evaluación externa.

1. MECANISMO DE APROPIACIÓN U OWNERSHIP

1.1. Para ser efectiva y duradera, una institución fiscal independiente (IFI) requiere de una amplia delimitación de derechos y obligaciones, compromiso y consenso político. Si bien un país que busca establecer una IFI puede beneficiarse del estudio de modelos y experiencia existentes en otros países, las experiencias de otros países no pueden ser artificialmente copiadas o impuestas a otra realidad. El apoyo de autoridades o instituciones supranacionales puede ser muy valioso, pero una IFI no debería establecerse sin un sólido compromiso local.

1.2. El rol y la estructura de una IFI deben ser determinados en función de las necesidades locales y del marco institucional local. Las características básicas de la IFI, incluida la protección institucional que le corresponda tener, deben ser definidas por

⁷⁹ El título puede diferir: director, presidente o jefe, en función del diseño institucional de la IFI. La institución puede estar bajo un liderazgo individual o colectivo (un consejo directivo, por ejemplo).

el marco legal, el sistema político y las características culturales del país. Asimismo, sus funciones se deben determinar por el marco macrofiscal del país y los problemas específicos que se requieren abordar. Además, para elegir el diseño institucional se deben tomar en cuenta las restricciones de capacidad, particularmente en los países más pequeños⁸⁰.

2. INDEPENDENCIA Y NO INFLUENCIA POLÍTICA

2.1. La ausencia de influencia política e independencia son prerequisites para una institución fiscal independiente exitosa. Una institución verdaderamente apolítica e independiente no presenta sus análisis desde una perspectiva política; por el contrario, siempre debe demostrar objetividad y excelencia profesional y técnica, y servir a todos los partidos políticos por igual. Para minimizar la percepción de parcialidad política es imprescindible que la IFI esté exenta de responsabilidades en la formulación y ejecución de las políticas económicas.

2.2. La máxima autoridad⁸¹ de una IFI debe ser seleccionada considerando sus méritos y competencias técnicas, sin ninguna referencia a afiliaciones políticas. Los requisitos del puesto deben hacerse explícitos, incluidas excelencia profesional y experiencia relevante en el ámbito gubernamental o académico. De forma más específica, esto implica que la máxima autoridad tenga competencia probada en economía y finanzas públicas, y familiaridad con el proceso presupuestal.

2.3. La legislación debe especificar claramente el periodo de tiempo (número de años) de cada mandato y el número de mandatos que el líder o líderes pueden estar al frente de la IFI, así como el procedimiento de remoción de los directivos. El periodo de mandato en la IFI debe ser independiente del ciclo electoral. La independencia del IFI puede ser reforzada si se definen mandatos de mayor duración que el del ciclo electoral.

2.4. El cargo de la máxima autoridad de la IFI debe ser remunerado y de preferencia debe ser a tiempo completo⁸². Se deberán aplicar estándares estrictos con la finalidad de evitar conflictos de intereses, particularmente en IFI, cuyos miembros directivos no sean empleados a tiempo completo. Tales estándares se deben aplicar de forma similar a aquellos que se aplican en el sector público o privado.

2.5. Los responsables de la IFI deben tener total libertad para contratar y revocar al personal de la institución, en concordancia con la legislación laboral aplicable.

80. Hay casos excepcionales en los cuales un cargo a tiempo parcial puede ser considerado suficiente. Por ejemplo, si la IFI tiene un plan de trabajo estrictamente definido y limitado, o si alguna otra institución realiza labores complementarias con impacto en la carga de trabajo de la IFI. En Suecia, por ejemplo, el Consejo de Política Fiscal puede usar las proyecciones macrofiscales preparadas por otra agencia independiente reconocida: el Instituto Nacional de Investigación Económica.

81. Dado que, por lo general, las IFI son instituciones pequeñas, el personal debe tener movilidad para migrar a otras instituciones dentro del servicio civil. No obstante debe tenerse especial cuidado para evitar conflictos de intereses.

82. Hay otras funciones llevadas a cabo por las IFI bien establecidas, como el cálculo de los costos de los programas electorales (realizado por la Oficina Central de Planificación de los Países Bajos), o la evaluación de programas específicos (realizado por la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Nacional de Corea).

2.6. El personal debe ser seleccionado mediante concursos públicos abiertos basados en méritos y competencia técnica, sin referencia a afiliaciones políticas. Las condiciones laborales deben ser similares a las de otros servidores públicos⁸³.

2.7. Para incrementar el grado de independencia, las oficinas de la IFI deben estar físicamente separadas de las de instituciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

3. MANDATO

3.1. El mandato de una institución fiscal independiente debe ser claramente definido en el nivel más alto de la legislación correspondiente, incluidos los tipos de informes y documentos de análisis que debe producir, quién puede exigir tales informes y documentos de análisis, y, si se consideran necesarios los plazos máximos para presentar esos documentos.

3.2. La IFI debe tener libertad para producir informes y documentos de análisis por iniciativa propia. Asimismo debe tener la autonomía para determinar su propio programa de trabajo, dentro de los límites de su mandato.

3.3. El mandato de la IFI debe establecer vínculos claros con el proceso presupuestario. Algunas de las tareas típicas que las IFI realizan son: (1) proyecciones económicas y fiscales (con horizontes de corto, mediano y largo plazo); (2) proyecciones de escenario base (asumiendo que no se realizan cambios en las políticas públicas); (3) análisis de las propuestas presupuestarias del Poder Ejecutivo; (4) monitoreo del cumplimiento de las reglas fiscales y de las metas oficiales en materia fiscal; (5) realizar el cálculo de los costos de las principales propuestas legislativas; y (vi) estudios analíticos en temas específicos⁸⁴.

4. RECURSOS

4.1. Los recursos públicos asignados a las instituciones fiscales independientes deben ser consistentes con el mandato que se les da, con la finalidad de que este se cumpla de forma razonable. Esto incluye los recursos destinados a remuneraciones del personal y, cuando sea aplicable, de los miembros del directorio. Asimismo, las partidas presupuestarias destinadas a tales organismos se deben publicar y tratar de la misma manera que los presupuestos de otros organismos independientes, como el de la Contraloría, con el fin de garantizar su independencia. Los compromisos multianuales de financiamiento pueden ayudar a incrementar la independencia de la IFI y proporcionar una protección adicional contra presiones políticas.

83. Por ejemplo, la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos provee estimados anticipados en el proceso legislativo —los que se mantienen en confidencialidad hasta que la propuesta legislativa se hace pública— para ayudar a elaborar propuestas legislativas.

84. Debe ponerse especial cuidado en evitar la percepción de que el momento de la publicación de los informes de la IFI favorece al gobierno o a los partidos de oposición.

85. Debe ponerse especial cuidado en evitar la percepción de que el momento de la publicación de los informes de la IFI favorece al gobierno o a los partidos de oposición.

5. RELACIÓN CON EL PODER LEGISLATIVO

5.1. Usualmente el Poder Legislativo realiza funciones muy importantes de control y de rendición de cuentas en los procesos presupuestarios nacionales. Independientemente de si la institución fiscal independiente está bajo la autoridad legal del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, deben preverse mecanismos para propiciar la rendición de cuentas apropiada al Poder Legislativo por parte de la IFI. Estos pueden incluir: (1) que todos los informes sean enviados de forma oportuna al Poder Legislativo, de preferencia a través de la Comisión de Presupuesto del Congreso (o equivalente), para contribuir con el debate legislativo en la materia; (2) que la máxima autoridad o la alta dirección de la IFI se presente ante la Comisión de Presupuesto (o su equivalente) para brindar respuestas a las preguntas de los parlamentarios; (3) el escrutinio parlamentario al presupuesto de la IFI; y (4) brindar a la Comisión de Presupuesto del Parlamento (o su equivalente) un papel en los nombramientos y ceses de los directivos de la IFI.

5.2. El rol de la institución fiscal independiente frente a la Comisión de Presupuesto del Parlamento (o su equivalente), así como frente a otras comisiones y miembros individuales del Parlamento, en términos de solicitudes de análisis, deberá estar claramente establecido en la legislación. De preferencia deberían priorizarse las solicitudes de las comisiones o subcomisiones, en lugar de aquellas correspondientes a parlamentarios individuales o partidos políticos. Esto es particularmente relevante para aquellas IFI establecidas bajo la jurisdicción del Parlamento.

6. ACCESO A LA INFORMACIÓN

6.1. A menudo hay asimetría de información entre el gobierno y la institución fiscal independiente, sin importar con qué recursos cuenta la IFI. Esto genera la obligación especial de garantizar en la legislación —y si es necesario reafirmarlo a través de protocolos o memorandos de entendimiento— que la IFI tiene pleno acceso a toda la información pertinente de manera oportuna, incluidos la metodología y los supuestos subyacentes al presupuesto y otras propuestas fiscales. La información debería ser proporcionada sin ningún costo o, de ser necesario, deberían preverse suficientes recursos en el presupuesto de la IFI para cubrir los costos de análisis requeridos a través de los servicios gubernamentales.

6.2. Cualquier restricción en el acceso a la información gubernamental también debe estar claramente definida en la legislación. Deben ponerse en funcionamiento las salvaguardas apropiadas en materia de protección de la privacidad (por ejemplo, la reserva tributaria) y de la información sensible en las áreas de defensa y seguridad nacional.

7. TRANSPARENCIA

7.1 Tomando en cuenta que la promoción de la transparencia en las finanzas públicas es un objetivo clave de la institución fiscal independiente, esta tiene la obligación especial de actuar con la mayor transparencia posible. La maximización de la transparencia en su trabajo y actividades proporcionará a la IFI la mayor protección de su independencia y le permitirá construir credibilidad ante la opinión pública.

7.2 Los informes y documentos de análisis de la IFI (incluida una relación completa de los datos usados y la metodología) se deberían publicar y difundir. Como se ha señalado en el punto 5.1, todos los informes y documentos de análisis se deberían enviar oportunamente al Parlamento para el debate legislativo⁸⁵, y los directivos de la IFI deberían tener la oportunidad de presentarse ante las comisiones parlamentarias.

7.3 Las fechas de publicación de los principales informes y documentos de análisis deberán establecerse formalmente, especialmente con el fin de hacerlos consistentes con la fecha de publicación de los informes y documentos de análisis gubernamentales pertinentes⁸⁶.

7.4 Las IFI deberían publicar sus informes y documentos de análisis a nombre propio, incluso a través de su propio sitio web, en lugar de proporcionarlos a otras instituciones parlamentarias o del gobierno para su publicación.

8. COMUNICACIONES

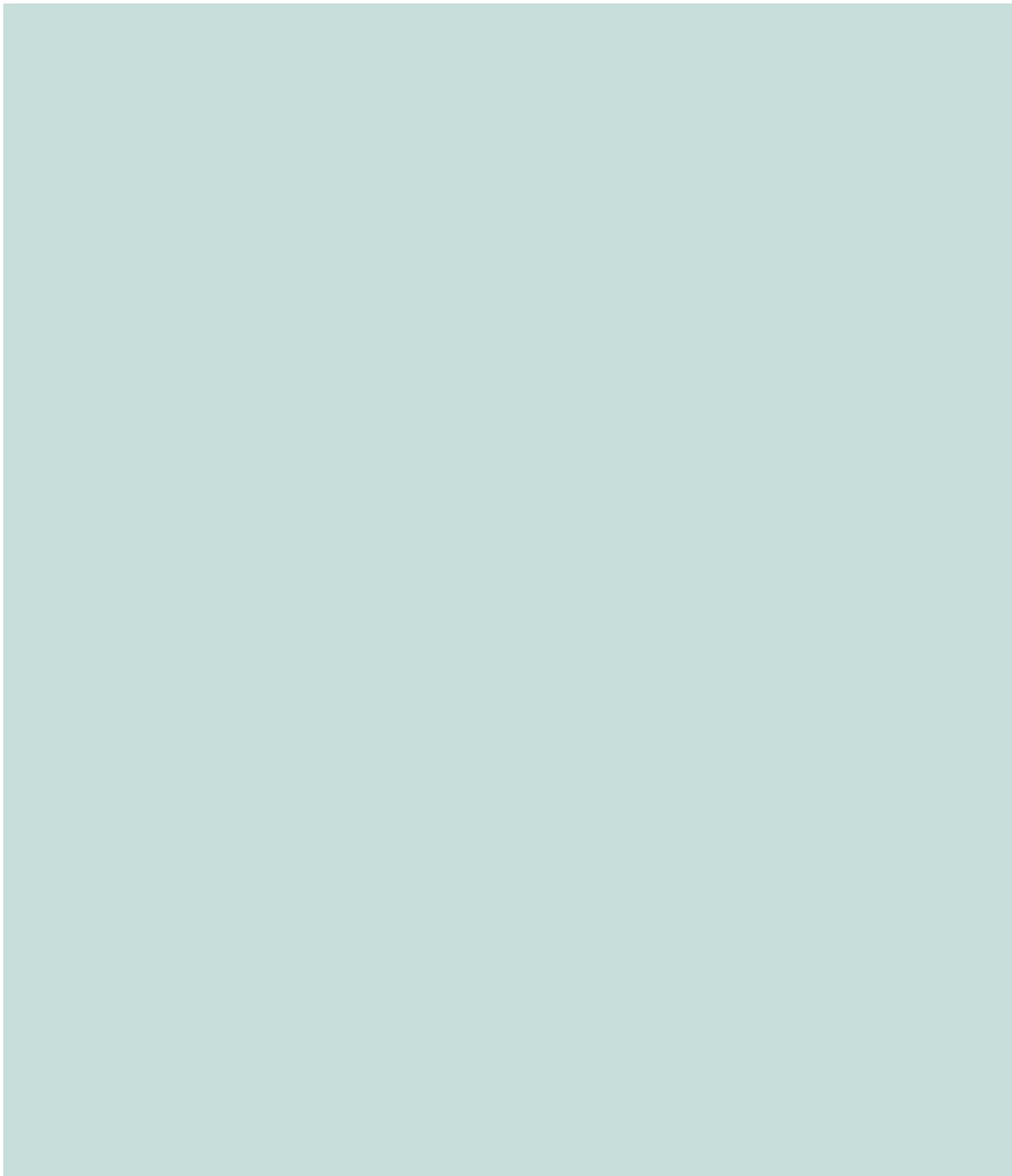
8.1. Desde su formación, las instituciones fiscales independientes deberían desarrollar canales efectivos de comunicación, sobre todo con los medios de comunicación, la sociedad civil y otras partes interesadas. Debido a que la influencia de las IFI en la formulación de la política fiscal es persuasiva o consultiva (y no vinculante, por medio de sanciones legales u otras medidas punitivas), la cobertura mediática de su trabajo ayudará a fomentar que los agentes involucrados estén mejor informados y que puedan, posteriormente, ejercer presión sobre el gobierno de manera oportuna, de modo que se comporte de forma transparente y responsable en materia fiscal.

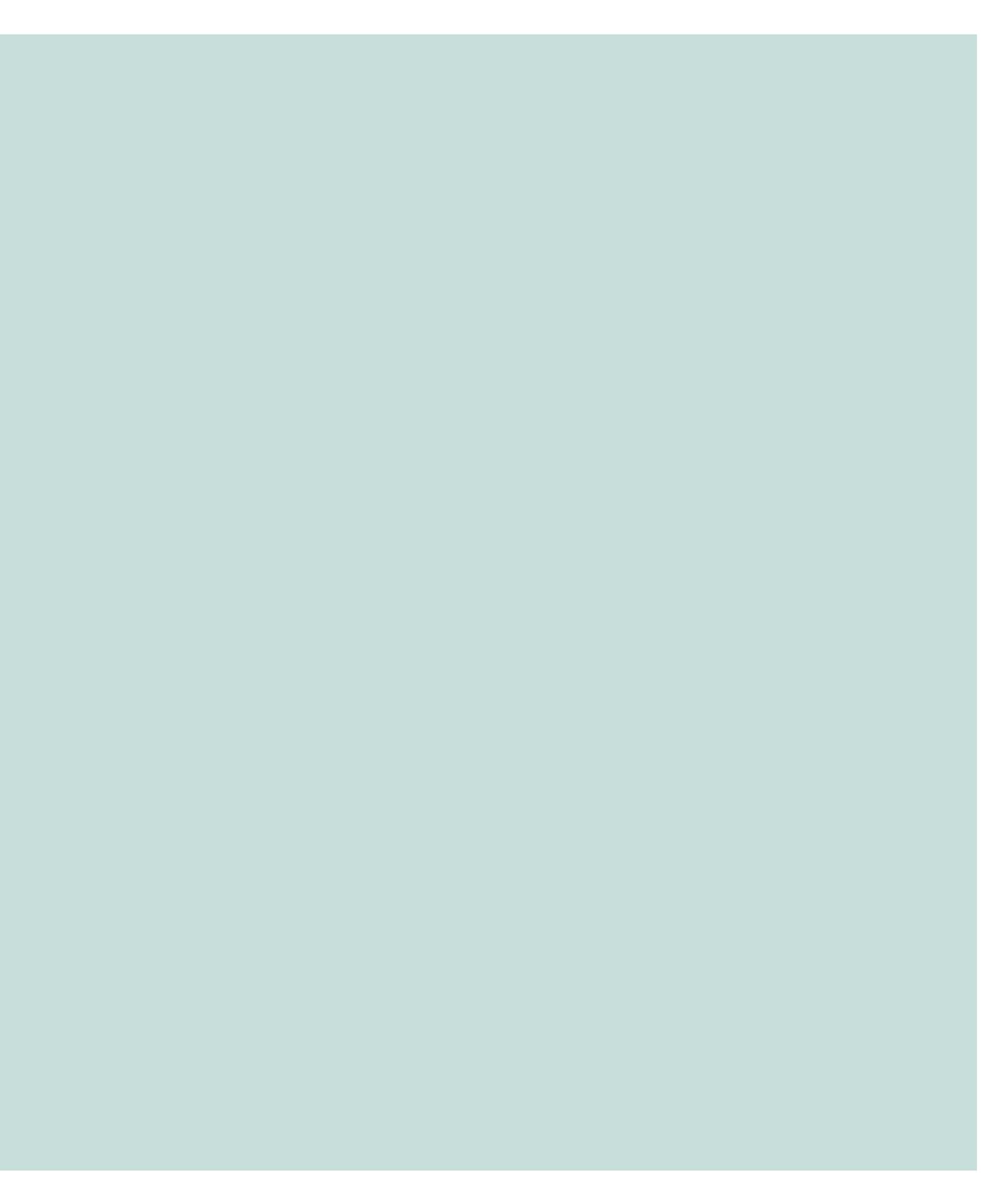
9. EVALUACIÓN EXTERNA

9.1. La IFI debe desarrollar un mecanismo para la evaluación externa de su trabajo, que realizarán expertos locales e internacionales. Esto puede tomar varias formas: la revisión de partes específicas del trabajo, evaluación anual de la calidad del análisis, un panel o consejo permanente de asesoramiento o revisión por parte de una IFI en otro país.

Acrónimos

BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
DGDFAS	Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales
DGPMAC	Dirección General de Política Macroeconómica
FEF	Fondo de Estabilización Fiscal
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales de México
IFI	Institución fiscal independiente
IGV	Impuesto General a las Ventas (impuesto al valor agregado)
LRTF	Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PBI	Producto Bruto Interno
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SPNF	Sector Público no Financiero
ST	Secretaría Técnica de la Comisión de Perfeccionamiento del Marco Macrofiscal
UE	Unión Europea





Comisión Técnica para el
Perfeccionamiento del Marco Macrofiscal