



RECUADRO 3 MODIFICACIONES A LA INSTITUCIONALIDAD FISCAL

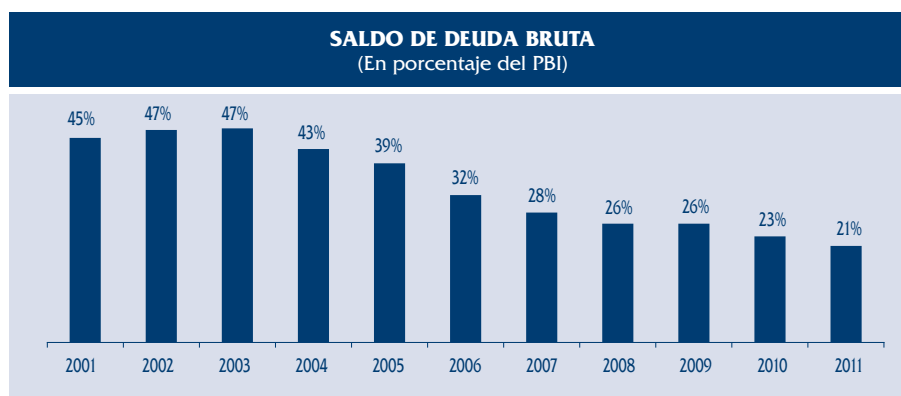
Recientemente se aprobó la Ley 29854 que, entre otras medidas, crea una comisión encargada de la revisión de la institucionalidad de la política fiscal, con el fin de mejorar el manejo de las finanzas públicas, mediante la modificación del marco normativo de la política fiscal, y establece el compromiso del fisco de reducir el déficit estructural en por lo menos 0,2 por ciento cada año a partir de 2013.

Una revisión de las reglas fiscales es necesaria a pesar del favorable desempeño de las finanzas públicas, incorporando mecanismos que faciliten un manejo contracíclico oportuno de la política fiscal.

La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal –Ley 27245 de diciembre de 1999- impone límites numéricos sobre el déficit del sector público no financiero (1 por ciento del PBI)⁸ y límites sobre la tasa de crecimiento del gasto, permitiéndose un mayor déficit en casos de crisis a través de cláusulas de escape. El efecto combinado de estas normas es facilitar una política de ahorro en periodos de auge, y permitir una política discrecional contracíclica si las circunstancias permiten el uso de las cláusulas de escape.

En la práctica, el contenido contracíclico de la norma se ha visto reducido pues el gobierno ha recurrido en forma frecuente a dispensas sobre el cumplimiento de la meta de crecimiento del gasto público, generándose aumentos de gasto en periodos de expansión de la actividad económica.

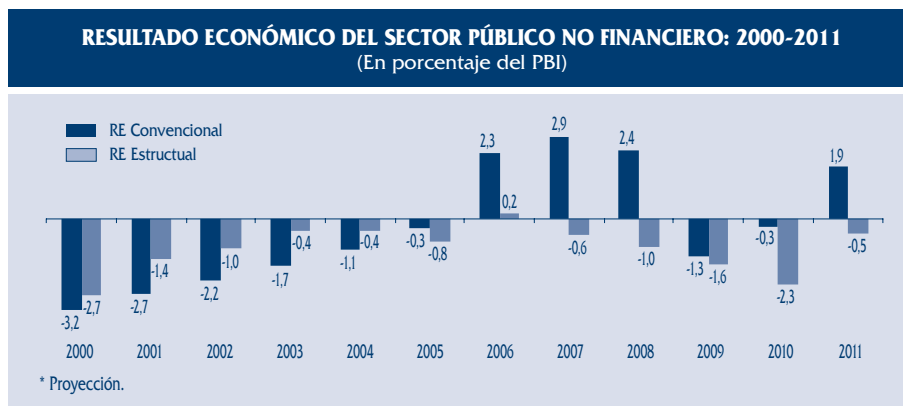
A pesar de las limitaciones en su diseño, esta regla ha favorecido una continua reducción del nivel de la deuda pública como porcentaje del producto.



La reducción de déficit fiscal observada en el periodo fue acompañada de un menor déficit estructural entre 2000 y 2005. A partir de 2006 la política fiscal fue expansiva (mayores déficits estructurales) a

8 Si bien en la Ley se establecieron límites al crecimiento del gasto público del gobierno general, en la práctica estos límites no se han cumplido; salvo en los últimos años desde que se han relajado para alcanzar sólo al gasto corriente del Gobierno Nacional deduciendo el gasto en mantenimiento.

pesar de los superávits convencionales que reflejaron el impacto en la recaudación de las mejoras en los términos de intercambio.



El deterioro de las condiciones económicas internacionales requirió la aplicación de un plan de estímulo económico que disminuyó el resultado estructural en 2009 y 2010 iniciándose la recuperación del espacio fiscal el año 2011.

Esta evolución muestra que es importante la revisión del marco fiscal para asegurar una política fiscal suficientemente contracíclica que favorezca la estabilidad macroeconómica frente a los diferentes choques a los que está expuesta la economía peruana, tales como:

- Choques en los términos de intercambio, un incremento en los precios de las materias primas aumenta sustancialmente los ingresos fiscales que terminan financiando un incremento del gasto público, acentuando los efectos nocivos del boom sobre la estabilidad macroeconómica. De forma inversa, si el gobierno previamente no ha ahorrado lo suficiente en los años del boom, una contracción severa en los precios de las materias primas puede reducir drásticamente los ingresos fiscales con lo que el gobierno tendría que realizar fuertes recortes en el gasto público (o en su defecto tomar deuda pública en situaciones poco favorables).
- Choques en la tasa de interés internacional, una reducción en la tasa de interés internacional genera un diferencial de tasa de interés que incentiva el flujo de capitales y presiona sobre la demanda agregada. En una coyuntura como ésta, la política fiscal debe ser contractiva para contrarrestar la expansión de la demanda agregada, y así contribuir a la estabilización macroeconómica.

Una posible mejora en la normativa fiscal consiste en la implantación de una regla fiscal estructural. Una regla de este tipo aísla los ingresos temporales de las decisiones de gasto público en el periodo corriente y es superior a una regla como la actual que impone límites sobre el saldo fiscal convencional porque:

- Elimina el sesgo procíclico de la política fiscal*: Al permitir ahorros en periodos de auge y déficit en periodos de menor crecimiento la postura fiscal dejará de ser procíclica y el gasto del gobierno pasará a ser un elemento equilibrador de las fluctuaciones de la demanda agregada.





- b. *Asegura la solvencia fiscal:* Al fijarse una meta de resultado estructural, se facilita que el gobierno siga una estrategia de reducción sostenida en la deuda pública, que reduce la vulnerabilidad de las finanzas públicas a choques de mercado y mitiga la volatilidad macroeconómica.
- c. *Favorece la mejora de la calidad del gasto público:* Si el gasto público crece a una tasa estable, se facilita la tarea de planificación a cargo del Estado para identificar proyectos y servicios que tengan efectos medibles sobre la calidad de vida de la población. Con una regla como la actual, el nivel de gasto se ve influido por el ciclo económico y de los precios internacionales lo que obliga al fisco a aumentar (o reducir) el gasto con frecuencia, lo que dificulta la planificación y la elección de los mejores proyectos sociales.
- d. *Mejora la equidad intergeneracional:* Con la regla estructural los excedentes generados por auges en precios internacionales se ahorran, lo que favorece que los beneficios de los recursos no renovables alcancen a las futuras generaciones de ciudadanos.
- e. *Mitiga las presiones apreciatorias:* Con la regla estructural el fisco ahorrará el componente transitorio de los términos de intercambio, lo que reducirá el impacto de choques en dicha variable sobre el tipo de cambio real. De esta forma se mitigaría el impacto adverso que un boom en el precio de los *commodities* tiene sobre la rentabilidad del resto de sectores transables.

Una regla estructural puede implementarse en la forma de un procedimiento para determinar el nivel del gasto no financiero en el presupuesto del gobierno general basado en una proyección de ingresos que deduzca los componentes transitorios asociados al ciclo económico y a las fluctuaciones de los términos de intercambio. Una versión simplificada de una regla de este tipo se puede escribir como:

$$G_t = \bar{T}_t - r_{t-1} B_{t-1} - RPIM_t^o$$

donde:

G_t	=	Gasto no financiero del gobierno general en el periodo t.
r_{t-1}	=	Tasa de interés real sobre la deuda pública.
B_{t-1}	=	Saldo de la deuda pública.
\bar{T}_t	=	Ingresos estructurales.
$RPIM_t^o$	=	Resultado primario objetivo para el periodo t.

En esta regla el gasto del gobierno se fija en función de los ingresos estructurales netos de los intereses de la deuda y de un nivel meta para resultado estructural. Este nivel meta puede fluctuar de acuerdo al ciclo económico, lo que permite incorporar en la regla una respuesta contracíclica de la política fiscal. Ello se lograría, por ejemplo, si se especifica que el resultado primario meta debe aumentar cuando se espere un aumento en la brecha del PBI.
