

El Consejo Fiscal Peruano

NIKITA CÉSPEDES*,
ROY HUARCA** Y WILDER RÁMIREZ***



* Especialista en Investigación Económica del BCRP.



** Especialista de Política Fiscal, MEF.



*** Director de la Dirección de Política Fiscal, MEF.

El Consejo Fiscal es una entidad autónoma creada con el objeto de contribuir al análisis y discusión técnica e independiente de la política macro fiscal en el Perú, en línea con las mejoras prácticas internacionales. Esta entidad entró en funcionamiento en enero de 2016, contribuyendo con el proceso de fortalecimiento del marco macro fiscal, iniciado hace 25 años.

¿QUÉ ES UN CONSEJO FISCAL?

Un Consejo Fiscal (CF) es un organismo público con independencia de la administración política de los países, creado para reforzar el compromiso con el manejo responsable y predecible de las finanzas públicas. Las funciones de los consejos fiscales son diversas y entre las más usuales destacan la evaluación del desempeño de la política fiscal, y de las proyecciones macroeconómicas (Debrun y Kinda, 2014).

CONSEJOS FISCALES EN EL MUNDO

La historia de los consejos fiscales en el mundo se remonta hasta poco después de la Segunda Guerra Mundial. Fue en 1945, en Holanda, cuando se estableció el primer Consejo Fiscal mediante la Oficina para el Análisis de Política Económica de los Países Bajos (The Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis), y tuvo como primer director a Jean Tinbergen, quien en 1969 fuera el primero en recibir el premio Nobel en economía. El consejo fiscal holandés ha ganado gran reputación a nivel internacional y es el referente en el diseño de consejos fiscales en diversos países. Gracias a lo anterior, es una fuente muy confiable de análisis económico en una amplia gama de temas como las proyecciones macroeconómicas para el presupuesto holandés, y las perspectivas a mediano y largo plazo para las finanzas públicas (Bos y Teulings, 2012).

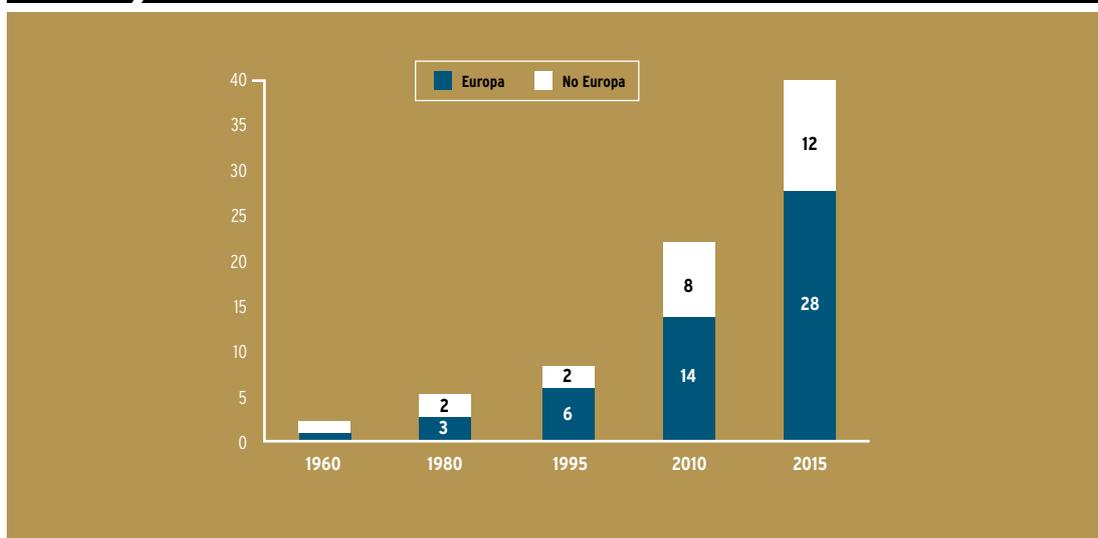
Según la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) de abril de 2015, existe un total de 39 consejos fiscales, a los que se suma

“ En América Latina solo se han conformado Consejos Fiscales en Chile, México y Perú ”

el Perú cuyo consejo fiscal entró en funcionamiento a inicios de 2016 (ver Gráfico 1). Cabe destacar que los consejos fiscales se han implementado principalmente en la región europea debido, en gran medida, a los lineamientos generales en términos fiscales que gobiernan a los países miembros de la comunidad europea. Además, su aparición se puede relacionar con los recientes episodios de crisis de sobreendeudamiento por los que han atravesado diversos países de esta región durante la última década.¹

La crisis financiera de 2008-09 ha sido también uno de los factores que ha condicionado la creación de consejos fiscales. Así, 25 CF (63% de los existentes) se han creado entre 2009 y 2015. La crisis financiera internacional ha sido la causa del deterioro de las finanzas públicas de

GRÁFICO 1 ■ Número de Consejos Fiscales a nivel internacional



NOTA: DATOS A ABRIL DE 2015. SE INCLUYE EL CF DE PERÚ, REFRENDADO EN DICIEMBRE DE 2015.

FUENTE: FMI, FISCAL COUNCIL DATASET, 2015.

¹ El debate académico que fundamenta la reciente creación de CF desde 1990 se encuentra en Calmfors y Wren-Lewis (2011). En este documento se sugiere que el motivo común es un deseo de adaptar las buenas experiencias internacionales de la banca central independiente a la esfera fiscal.

CUADRO 1 ■ Consejos Fiscales por países

País	Año de inicio	País	Año de inicio
Países Bajos	1945	Reino Unido	2010
Japón	1950	Rumania	2010
Dinamarca	1962	Irlanda	2011
Alemania (GCEE)	1963	República Eslovaca	2011
Estados Unidos	1974	Serbia	2011
Bélgica (HRF/CSF)	1989	Australia	2012
Eslovenia (UMAR)	1991	Portugal	2012
Bélgica (FPB)	1994	Croacia	2013
Georgia	1997	Finlandia	2013
México	1999	Francia	2013
Uganda	2001	Chile	2014
Austria	2002	Chipre	2014
Corea del Sur	2003	España	2014
Suecia	2007	Estonia	2014
Canadá	2008	Italia	2014
Eslovenia (Fiscal Council)	2009	Letonia	2014
Hungría	2009	Luxemburgo	2014
Kenia	2009	Sudáfrica	2014
Alemania (Stabilitätsrat)	2010	Lituania	2015
Grecia	2010	Perú	2015

FUENTE: FMI, FISCAL COUNCIL DATASET, 2015.

diversos países y muchos de estos se han enfrentado a la necesidad de fortalecer la credibilidad y predictibilidad de sus marcos macro fiscales y los procesos de consolidación fiscal, a través de la creación de los consejos fiscales.

Un aspecto adicional sobre los CF es que estos son aún escasos en economías emergentes. Así por ejemplo, en América Latina solo tres países han conformado sus respectivos consejos fiscales, Chile, México y el Perú (los dos primeros pertenecen a la OCDE). Como se mencionó anteriormente, la creación de consejos fiscales usualmente se ha relacionado con la necesidad de hacer frente a escenarios fiscales adversos mediante procesos de consolidación fiscal o empujadas por los bloques regionales, como sucedió con la Unión Europea.

“ Los consejos fiscales tienen la función principal de hacer más transparente el manejo de la Política Fiscal ”

Sin embargo, en el caso del Perú, el contexto fue diferente. El Consejo Fiscal fue creado en 2013, en el marco de la Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, y obedece a la necesidad de fortalecer el buen desempeño fiscal. Al respecto, en el Gráfico 2 se observa que luego del plan de estímulo fiscal implementado durante la crisis internacional se registraron superávits fiscales con el objetivo de reconstituir los “colchones” macrofiscales que se habían utilizado durante la crisis. Cabe señalar que dichos “colchones” macrofiscales han permitido reaccionar de forma contracíclica en años recientes de desaceleración económica.

FUNCIONES DE UN CONSEJO FISCAL

Una característica que destaca en los 40 consejos fiscales en el mundo es la diversidad de funciones que estos realizan. Ello es una manifestación de la heterogeneidad que existe en la administración de la política fiscal a nivel internacional.

En general, las funciones de los consejos fiscales existentes no son fáciles de resumir pues dependen de los fundamentos de la política fiscal de cada país. Las instituciones consideradas como consejos fiscales en la literatura varían mucho en función del ámbito de su competencia, la definición de sus tareas y los detalles de su diseño institucional como, por ejemplo, el grado de independencia legal, el tamaño y las relaciones con otras instituciones públicas, entre otros. En términos generales, los consejos fiscales tienen funciones que recaen en algunas de las siguientes categorías según el FMI (Debrun y Kinda, 2014 y Debrun y otros, 2013):

- **Promoción de la sostenibilidad fiscal.** Esta es la principal función y es la que comparten casi todos los consejos existentes. La idea general es la de reducir el sesgo al déficit de los gobiernos, quienes al tener horizontes cortos, tienen incentivos hacia mayores niveles de gasto.
- **Análisis, monitoreo y revisión de la política fiscal, así como de los planes y del desempeño económico del gobierno.** Esto incluye la revisión de los proyectos de presupuesto de mediano plazo y se toma como referencia los objetivos del gobierno, el cumplimiento de las reglas fiscales y la sostenibilidad de las cuentas fiscales. Típicamente, los consejos fiscales se concentran en el análisis macroeconómico y tienen como objetivo final la promoción de políticas fiscales responsables y predecibles. Estos análisis deben formar parte del debate público para asegurar su neutralidad. Algunos CF también realizan

evaluación ex post del desempeño fiscal de los gobiernos.

- **Desarrollo y revisión de proyecciones macroeconómicas y de presupuesto.** Este mandato busca que las proyecciones sean rigurosas, se ajusten a los fundamentos de la economía y se alinien con la sostenibilidad de las cuentas fiscales.
- **Propuestas de recomendaciones de política.** Esto permite que las decisiones sean tomadas de modo más consensuado, centrando el debate en las opciones de política económica que afectan a las finanzas públicas. La opinión de un consejo fiscal independiente debe ser técnica y/o neutra desde el ámbito político para de este modo ayudar en la toma de decisiones. Sin embargo, cabe señalar que hay pocas experiencias de consejos fiscales cumpliendo esta tarea.

Sobre la contribución empírica de los CF, la evidencia indica que los países que cuentan con Consejos Fiscales presentan un mejor desempeño en el manejo ordenado de sus finanzas públicas. Tal como señala Debrun y Kinda (2014), “la adopción de Consejos fiscales, bajo ciertas características como independencia legal, monitoreo de reglas y evaluación de las proyecciones, se traduce en resultados primarios mejores, en relación a aquellos países que no han implementado consejos fiscales. De la misma

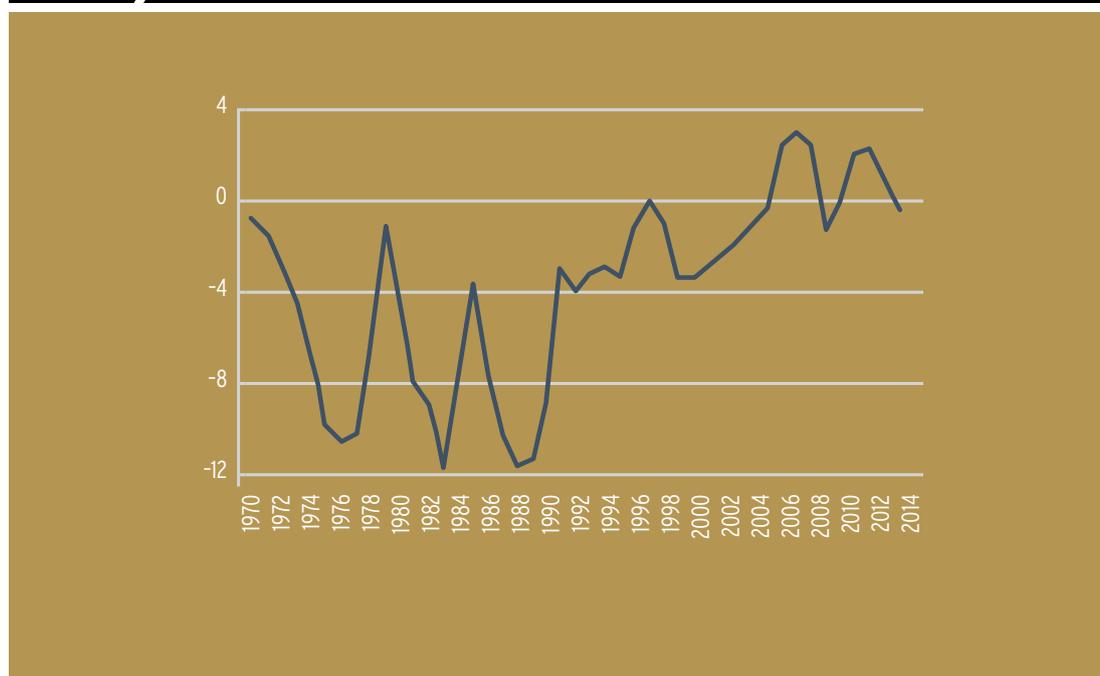
“Existe un total de **39 consejos fiscales** a los que se suma el del Perú que entró en funcionamiento a inicios de 2016”

manera, la evidencia internacional sugiere que los consejos fiscales pueden mejorar la precisión de las proyecciones oficiales”.

EL CONSEJO FISCAL PERUANO

La creación del Consejo Fiscal Peruano (CFP) es el hito más reciente de una larga lista de eventos ocurridos desde 1999 que han buscado institucionalizar el manejo de la política fiscal, y mediante esta, contribuir a la estabilidad macroeconómica. Haciendo un breve recuento para ubicar dentro de un contexto histórico la importancia del consejo fiscal, el primer hito se dio en 1993 y formó parte del proceso de estabilización y consolidación fiscal que en tér-

GRÁFICO 2 ■ Perú: Resultado Económico del Sector Público no Financiero (Porcentaje del PBI)



FUENTE: BCRP.

minos fiscales representó el inicio del manejo independiente de la política fiscal y monetaria. Desde estos años la política de gasto ha tenido un financiamiento basado en los ingresos generados por fuentes reales antes que por endeudamiento.

Seguidamente, en 1999 se promulgó la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (LPTF) que permitió institucionalizar el marco macrofiscal, continuar con la estabilización fiscal e incorporar una herramienta contracíclica, como es el Fondo de Estabilización Fiscal que en años posteriores permitió la implementación de una política fiscal contracíclica. En 2013, se introdujo mejoras en la LPTF mediante la Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LFRTF). El objetivo fue eliminar el sesgo procíclico de la regla anterior y darle predictibilidad al financiamiento del gasto público al aislarlo del componente más volátil de las finanzas públicas. El consejo fiscal peruano (CFP) se creó bajo esta Ley.

El CFP entró en funcionamiento a inicios de 2016. Según la Ley de creación, el CFP es una entidad autónoma adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, cuyo objeto es contribuir al análisis técnico independiente de la política macrofiscal mediante la emisión de opinión no vinculante a través de informes, en las siguientes materias:

- La modificación y el cumplimiento de las reglas fiscales previstas en la Ley.
- Las proyecciones fiscales contempladas en el Marco Macroeconómico Multianual.
- La evolución de corto y mediano plazo de las finanzas públicas.
- La metodología para el cálculo de las cuentas estructurales, del PBI potencial y los precios de exportación de mediano plazo.

Como se puede verificar, las funciones del CFP

“ La creación del Consejo Fiscal busca institucionalizar el manejo de la política fiscal ”

son similares a las funciones que este tipo de entidades desempeñan en otros países. Recientemente, en el contexto de estas funciones, y en el marco del artículo 43 de la Ley 30372 (Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2016) que autoriza excepcionalmente al MEF a revisar la metodología de cálculo del Resultado Económico Estructural del Sector Público no Financiero durante 2016, el CFP emitió una opinión técnica respecto de la propuesta metodológica desarrollada por el MEF.

CONCLUSIONES

Con una perspectiva a futuro, el Consejo Fiscal Peruano enfrenta el reto de consolidarse como una institución líder en la discusión de los principales temas macrofiscales definidos dentro de sus funciones. En el corto plazo, el CFP debe generar credibilidad y reputación en base a opiniones técnicas transparentes y compartidas con la sociedad. La institucionalización de esta nueva entidad es un reto que permitirá continuar con la consolidación de la estabilidad macroeconómica como se mencionó anteriormente. La experiencia internacional sugiere que la construcción de la buena reputación de los consejos fiscales es una tarea que debe realizarse de manera gradual pero permanente en el tiempo.

REFERENCIAS

- **Bos, F. y Teulings C. (2012).** "The Dutch CPB: What can be Learn from the World's Oldest Fiscal Watchdog?" VoxEU.org, 1º de mayo.
- Calmfors, L. y S. Wren-Lewis (2011). "What should Fiscal Councils Do?" CESifo (Group Munich-Ifo Institute, Center for Economic Studies) Working Paper Series No. 3382.
- **Debrun, X. y Kinda T. (2014).** "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility—Fiscal Councils on the Rise. A New Dataset" IMF Working Paper, 14/58.
- **Debrun, X. Kinda, T., Curristine T., Eyraud L., Harris J., y Seiwald J. (2013).** "The Functions and Impact of Fiscal Councils," IMF Policy Paper; 16 de julio.
- International Monetary Fund (2015). "IMF Fiscal Council Dataset", abril, 2015.
- **Hagemann, R. (2011),** "How can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?". OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2011/1.