

CP-BCCR-004-2020

19 de febrero de 2020

Aplicación de la regla fiscal

- *En la etapa de formulación del presupuesto para un año dado, el crecimiento dispuesto en la regla fiscal debería aplicarse sobre el presupuesto aprobado para el año precedente. En la etapa de liquidación del presupuesto, por otra parte, el cumplimiento de la regla fiscal debería verificarse con base en el gasto efectivo o devengado.*

En días recientes se ha dado una discusión sobre la forma en que debe aplicarse la regla fiscal. Está claro que el rubro del gasto sobre el que se recae la regla, sea el gasto corriente o el gasto total, depende de si la razón de la deuda del Gobierno Central al producto interno bruto (PIB) se encuentra por debajo o por encima, respectivamente, de 60%. Sin embargo, la diferencia que ha surgido es sobre si el porcentaje de crecimiento máximo del gasto que establece la regla fiscal para un año dado (llamémosle el año t) debe aplicarse sobre el gasto previsto en el presupuesto del año previo (llamémosle el año t-1) o el gasto efectivamente devengado (ejecutado) en el año t-1.

Ofrecemos el siguiente análisis con el afán de aclarar el criterio técnico del Banco Central sobre la materia e, idealmente, contribuir a acercar posiciones.

Análisis

En primer lugar, es preciso notar que la Ley 9635 prevé dos momentos diferentes en los que se debe verificar el cumplimiento de la regla fiscal: a) durante la formulación del presupuesto para un año dado (*verificación anterior*), según lo establece el artículo 19 del Título IV de la Ley 9635; y b) una vez liquidado y ejecutado el presupuesto para ese año (*verificación posterior*), según lo establece el artículo 21 de ese mismo Título. El cumplimiento de la regla debe comprobarse separadamente, en cada uno de esos dos momentos. Por ejemplo, para el caso del presupuesto para el año 2021, la verificación anterior debería darse durante la formulación del presupuesto (típicamente en los meses que transcurren entre abril y agosto del 2020) y, en general, en cualquier momento en que se presentara una modificación o presupuesto extraordinario que afectara el gasto autorizado en la Ley de Presupuesto para el 2021. Por su parte, la verificación posterior ocurriría con la liquidación del presupuesto para el 2021, en febrero del 2022.

Además, la Ley 9635 prevé también, en su artículo 20, un proceso de monitoreo trimestral del cumplimiento de la regla fiscal. Así, según dispone ese artículo, la Dirección General de Presupuesto Nacional y la Secretaría Técnica de la Autoridad

Presupuestaria deberán realizar y presentar al ministro de Hacienda informes trimestrales sobre la evolución del gasto corriente, que el ministro deberá publicar.

No cabe duda de que, para efectos de la verificación posterior, que se da una vez ejecutado el gasto y liquidado el presupuesto, lo que se debe comprobar es que ese gasto devengado se ajuste al techo de crecimiento establecido en la regla fiscal, midiendo el crecimiento como gasto devengado en el año t contra gasto devengado en el año $t-1$. En ejercicio de esa verificación posterior, en mayo de cada año la Contraloría General de la República rendiría un informe a la Asamblea Legislativa sobre el cumplimiento o incumplimiento de la regla fiscal durante el ejercicio presupuestario precedente, por parte de cada una de las entidades del sector público no financiero. Lo mismo debería aplicarse para el monitoreo trimestral dispuesto en el artículo 20.

La discusión que ha surgido se centra más bien en cuál base se debe usar para aplicar la regla fiscal en el momento de formulación del presupuesto del año t : si el gasto presupuestado para el año $t-1$ (opción 1), o el gasto devengado durante ese año (opción 2).

El análisis de las normas aplicables y de la lógica presupuestaria sugiere que debería tratarse de la opción 1 (usar el gasto presupuestado para el año $t-1$), por las siguientes razones.

- En primer lugar, la opción 2 reviste un problema operativo: al momento de formularse el presupuesto para el año t (a mediados del año $t-1$), no se tiene aún el gasto devengado para el año $t-1$. Habría que utilizar una proyección de ese gasto devengado en $t-1$ para efectos de estimar el gasto presupuestado para t , y luego de liquidado el presupuesto del año $t-1$ (en febrero del año t), introducir un presupuesto extraordinario que modifique y ajuste el presupuesto para el año t a la regla fiscal ya verificada. Esto introduciría complejidad procesal e incertidumbre jurídica.
- Más importante aún, la opción 2 implica aplicar la regla fiscal sobre variables no directamente comparables. Por diferentes razones, incluyendo algunas de naturaleza normativa, el gasto efectivamente ejecutado en cada año es inferior al presupuestado. Así, entre 2009 y 2019, el promedio de ejecución del gasto corriente fue de 95% (con un mínimo de 93% y un máximo de 97%), y el del gasto total (excluyendo amortizaciones) fue de 94% (con un mínimo de 91% y un máximo de 96%). Frente a esa realidad, aplicar el porcentaje de crecimiento de la regla fiscal al gasto devengado (es decir, calcular el gasto presupuestado para el año t sobre la base de aplicar el techo de crecimiento de la regla fiscal al gasto devengado en $t-1$) implicaría que el crecimiento en el gasto devengado terminaría siendo mucho menor al previsto por la regla fiscal.

Este segundo punto se ilustra en el siguiente ejercicio simple de simulación, que supone un techo de crecimiento del gasto de 4,67% (que es la tasa de crecimiento del gasto corriente que se deriva de la regla fiscal para el año 2020) y un porcentaje de ejecución de 95% (cercano al promedio histórico para gasto corriente y gasto total).

Aplicación de la regla fiscal: Ejercicio de simulación

	2019	2020	2021	2022	2023
Opción 1. Regla fiscal se aplica sobre presupuesto formulado					
Gasto total presupuestado	100	104,7	109,6	114,7	120,0
Crecimiento del gasto presupuestado		4,67%	4,67%	4,67%	4,67%
Gasto ejecutado	95,0	99,4	104,1	108,9	114,0
Crecimiento del gasto ejecutado		4,67%	4,67%	4,67%	4,67%
Opción 2. Regla fiscal se aplica sobre gasto ejecutado					
Gasto total presupuestado	100,0	99,4	98,9	98,3	97,8
Crecimiento del gasto presupuestado		-0,6%	-0,6%	-0,6%	-0,6%
Gasto ejecutado	95,0	94,5	93,9	93,4	92,9
Crecimiento del gasto ejecutado		-0,6%	-0,6%	-0,6%	-0,6%

Supuestos:

<i>Crecimiento máximo del gasto según regla fiscal</i>	4,67%
<i>Tasa de ejecución del presupuesto</i>	95,0%

Como se desprende claramente del ejercicio, si la tasa de crecimiento de la regla fiscal al momento de formulación del presupuesto para el año t se aplicara sobre la base del gasto presupuestado para el año t-1 (opción 1), y el porcentaje de ejecución del gasto se mantuviera constante, el gasto ejecutado crecería al ritmo previsto por la regla fiscal (o, en la práctica, a una tasa ligeramente inferior).

Por el contrario, si el tope de crecimiento al gasto establecido en la regla fiscal para el año t se aplicara sobre la base del gasto ejecutado en t-1 (opción 2), ese gasto efectivo terminaría creciendo a tasas mucho más bajas que las previstas por el legislador como límite en la regla fiscal. Dada la tasa tope establecida en la regla fiscal, el crecimiento del gasto efectivo sería más bajo cuanto menor sea la tasa de ejecución. De hecho, el ejercicio de simulación ilustra que, para una tasa de ejecución de 95% y un tope de crecimiento del gasto según la regla fiscal de 4,67%, que son parámetros realistas, el gasto efectivo crecería a tasas negativas en términos absolutos. Eso no es lo que prevé la regla fiscal.

Conclusión

En síntesis, puesto que la tasa de ejecución del gasto presupuestado no es igual a 100%, el límite de crecimiento que establece la regla fiscal debería aplicarse sobre variables comparables: gasto presupuestado contra gasto presupuestado al momento de formulación del presupuesto (artículo 19), y gasto ejecutado contra gasto ejecutado durante la verificación posterior, una vez liquidado el presupuesto (artículo 21).

Es decir, al momento de formular el presupuesto para el año t , la regla debería aplicarse sobre el gasto presupuestado para el año $t-1$, tal y como lo ha sostenido claramente el Ministerio de Hacienda. Esto permitiría cumplir con el objetivo último de la regla fiscal (en los términos del artículo 11 del Título IV de la Ley 9635), cual es que el gasto nominal ejecutado crezca en términos absolutos pero se mantenga dentro del límite impuesto por la regla, de forma que la razón de gasto a PIB caiga gradualmente. Si el crecimiento impuesto por la regla fiscal se aplicara sobre el gasto efectivamente ejecutado en el año $t-1$, el resultado probable (dada la tasa de ejecución típica del gasto y los parámetros esperados para los próximos años de crecimiento del gasto según la regla fiscal), sería que el gasto (corriente o total, según sea el caso), caiga en términos nominales, en lugar de crecer lentamente como lo previó el legislador en el artículo 11 antes citado.

En términos operativos, sería recomendable que, tal cual prevé la Ley 9635, se dé un control y seguimiento permanente de la ejecución del gasto durante el año, para asegurar que el gasto ejecutado crezca en línea con la regla fiscal. En particular, en el curso del monitoreo trimestral previsto en el artículo 20 del Título IV de la Ley 9635, sería recomendable que las autoridades presupuestarias alerten al Ministro de Hacienda sobre cualquier aumento imprevisto en la ejecución del gasto que pudiera llevar a un desvío en relación con la regla, de modo que, oportunamente, se ajuste a la baja la tasa de ejecución.

La posición del Banco Central en esta materia

El análisis anterior recoge la posición técnica del Banco Central en esta materia.

En días recientes se han dado algunas interpretaciones erróneas sobre lo manifestado por el Banco Central en el oficio PRE-0044-2019 de 5 de julio de 2019. Se ha dicho, sin razón, que en el oficio citado el Banco Central apoya la tesis de que, en la formulación del presupuesto para un año dado, la regla fiscal debe aplicarse sobre la base del gasto ejecutado en el año previo. Eso es falso.

En el citado oficio dimos respuesta a una consulta de la Contraloría General de la República sobre si, en las proyecciones fiscales del Programa Macroeconómico 2019-2020, se utilizó el gasto corriente ejecutado o el gasto corriente presupuestado “para efectos de la aplicación del incremento máximo establecido por la regla fiscal”. Respondimos que la base de las proyecciones era el gasto corriente efectivamente ejecutado en el año 2018, según información provista por el Ministerio de Hacienda. Y es que las proyecciones fiscales del Ministerio de Hacienda que se comparten en los Programas Macroeconómicos del Banco Central siempre se basan en la proyección de los gastos ejecutados (que son los que tienen efectos económicos reales), no en gastos presupuestados.

De ello no se desprende en absoluto que, en el proceso de formulación del presupuesto para un año en particular, el Banco Central opine que la regla fiscal deba aplicarse sobre el gasto ejecutado del año anterior. Esa es una conclusión inválida, inatingente. Por el contrario, lo que se desprende es que, en las proyecciones fiscales de gasto ejecutado,

la regla fiscal debe aplicarse sobre la base del gasto ejecutado (así como, en la formulación de un presupuesto, la regla fiscal debería aplicarse sobre el gasto presupuestado del año previo). Esto es por coherencia, pues en el tanto la tasa de ejecución del gasto no sea igual a 100%, no tendría sentido que para estimar proyecciones de gasto ejecutado (insistimos, nuestras proyecciones fiscales siempre son de gasto ejecutado, no de gasto presupuestado) la regla fiscal se aplique sobre gasto presupuestado, como tampoco sería coherente que la regla fiscal para efectos de formulación de un presupuesto se aplique sobre el gasto ejecutado. La regla fiscal debe aplicarse sobre variables comparables: gasto presupuestado para efectos de la formulación de un presupuesto; gasto ejecutado para la verificación posterior o para la estimación de proyecciones de gasto.

Rodrigo Cubero Brealey
Presidente, Banco Central de Costa Rica