

La reforma a la regla fiscal en Colombia

Desde la promulgación de la Constitución de 1991 se incrementó el gasto público debido a una serie de derechos que el Gobierno debe garantizar a la población. Según Mauricio Cárdenas, exministro de Hacienda, esta situación llevó a un aumento de estas erogaciones que produjo un déficit fiscal notable en los años noventa del siglo pasado y que obligó al Gobierno a implantar una serie de reformas y medidas para paliar la situación fiscal. Una de esas iniciativas fue la firma de un acuerdo de ajuste macroeconómico con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1999, que dio origen a la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MGMP) y al Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).

A juicio de Cardenas, si bien la posición fiscal mejoró en la primera década de este siglo, no fue lo suficiente para recuperar el grado de inversión que el país había perdido en 1999. Esta situación presionó al Gobierno nacional a plantear medidas adicionales más exigentes, preservando su carácter constitucional. Por ello, el Banco de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) conformaron un comité técnico interinstitucional asesorado por expertos y elaboraron una propuesta de regla fiscal, que quedó plasmada en la Ley 1473 de 2011.

El objetivo de dicha ley es “expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país”, y el ámbito de aplicación de dicha ley son las cuentas fiscales del Gobierno central. A causa de la pandemia del coronavirus, esta ley tuvo que ser modificada en algunos aspectos por la Ley 2155 de 2021. En esta última norma se afirma que “la regla fiscal buscará asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, de tal forma que no se supere el límite de deuda. El límite de deuda es igual a 71% del PIB y el ancla de la deuda es igual al 55% del PIB”. Hay que subrayar que el ancla mencionada en la Ley 2155 se considera como el nivel óptimo de deuda.

Tanto el presidente de la República como el ministro de Hacienda y el director del DNP han planteado la necesidad de abrir un debate en torno a la regla fiscal, que conduzca a su suspensión o flexibilización. Para el presidente, dado el descenso de 0,3 % en la tasa de crecimiento del PIB en el tercer trimestre de 2023, una forma de reactivar la economía era a través de la ampliación del gasto público. Ricardo Bonilla, ministro de

Hacienda, considera que “la regla fiscal es un acuerdo que está planteado desde hace varios años para que el gasto público sea controlado y que no tengamos un exceso de deuda. Pero la regla fiscal genera restricciones y prioriza el pago de la deuda sobre la inversión. Eso es parar la economía. Hoy que tenemos esta situación de un crecimiento negativo, la discusión es que el pago de la deuda no reactiva la economía, la inversión sí. (...) estamos mirando donde bajamos 10 billones de pago de deuda y se lo subimos a la inversión, con el fin de reactivar la economía”. Por otra parte, Jorge Iván González, director del DNP, ha planteado la adopción de una regla fiscal verde argumentando que “la parte de la inversión pública destinada a la conservación ambiental podría excluirse de las estimaciones del déficit fiscal. Este gasto abre un espacio presupuestal y se justificaría porque los recursos destinados a la conservación y recuperación de los activos ambientales son cualitativamente diferentes a los otros gastos, por tanto, es importante reiterar que los gastos no son uniformes. El gasto no es gasto. La regla fiscal resultante se podría calificar como regla fiscal verde”.

Cabe destacar que los planteamientos de los tres funcionarios desataron en el país un intenso debate, ya que para algunos expresidentes, exministros de Hacienda y ciertos analistas, las propuestas eran como una amenaza a la regla fiscal. El expresidente Gaviria consideró que modificar o suspender la regla fiscal contribuiría “a ahuyentar la inversión”, el expresidente Santos opinó: “lo que hay que decir muy respetuosamente al presidente Petro es que se estaría pegando un tiro en un pie porque lo que resulta de eso es que después, a la larga, no habrá plata para la justicia social que a todos nos interesa”. Por último, el expresidente Duque afirmó que “eliminar la regla fiscal solo destruiría el valor de la moneda, encarecería la deuda y detonaría más pobreza”.

Por otro lado, el exministro José Antonio Ocampo manifestó: “modificar la regla fiscal es perjudicial y genera desconfianza en el manejo económico del país”. El exministro José Manuel Restrepo sostuvo: “modificarla envía más mensajes de incertidumbre y desconfianza y por ello se deteriora aún más la inversión privada y cierra el espacio fiscal por el sobrecosto de financiamiento. Esto resta credibilidad a la política macroeconómica y no es mensaje de macroprudencia”. Los exministros Alberto Carrasquilla y Juan Camilo Restrepo consideran que sería “un grave error eliminarla”. El exministro Mauricio Cárdenas planteó que “el problema del crecimiento no es el resultado de la falta de espacio fiscal sino de la baja ejecución que esté teniendo el presupuesto de 2023”.

Analistas económicos como Carlos Caballero Argáez, Luis Fernando Mejía, Marc Hofstetter, entre otros, no son partidarios de plantear cambios a la regla fiscal, debido a que, en palabras de Caballero, “la experiencia histórica ha señalado que las talanqueras son necesarias para controlar los apetitos de gasto de políticos y gobiernos que conducen a desequilibrios fiscales desastrosos”. Mejía, director ejecutivo de Fedesarrollo, critica las modificaciones a la regla fiscal: “la prudencia fiscal es esencial para continuar reduciendo el costo de financiamiento de la nación, lo que permitiría liberar espacio para aumentos de la inversión pública sin afectar la sostenibilidad fiscal”. El columnista

Hofstetter sostiene que los deseos de gastar del Congreso y del Ejecutivo siempre van a estar presentes, y por ello afirma: “la institucionalidad –léase, la regla fiscal– es su aliada en esa batalla, la que balancea los afanes de corto plazo de cada gobierno con la sostenibilidad de las cuentas públicas que a todos los ciudadanos nos conviene”.

Es pertinente aclarar que lo planteado por el equipo económico del Gobierno nacional no es la eliminación de la regla fiscal ni tampoco una modificación, sino que son planteamientos orientados a abrir el debate sobre el tema, lo cual es, apenas, conveniente y benéfico para el país. No hay que olvidar que su modificación le compete al Congreso, por medio de una ley; de allí que lo ideal es que haya una discusión previa y que, ojalá, existan puntos de acuerdo que permitan unos cambios consensuados. En realidad, lo que sucede con el actual Gobierno es que, frente a cualquier propuesta del Ejecutivo, algunos medios de comunicación, sectores de la oposición y analistas magnifican, minimizan o ignoran lo planteado, dependiendo de la conveniencia del momento.

La ley de la regla fiscal plantea la posibilidad de suspenderla, lo que ya se hizo en el pasado, en los años 2020 y 2021, por los efectos que causó en el país la pandemia del coronavirus. Desde luego, deben darse unas condiciones particulares para ello. Un legado de dicha pandemia fue el alto endeudamiento público, que llevó a que el porcentaje de la deuda del Gobierno central con respecto al PIB pasara de 48,39 % en 2019 a un 60,70 % y 60,10 %, respectivamente, en los años 2020 y 2021. En 2022 y 2023 bajó a 57,90 % y 55,80 %, respectivamente; niveles, de todas maneras, altos con relación a 2019.

Indudablemente, esto eleva el servicio de la deuda y le da la razón a Jorge Iván González, cuando afirma que “el país vive una pandemia fiscal que se agudizará en 2025 cuando el servicio de la deuda podría llegar a \$112,9 billones y la inversión a solo \$68,8 billones”. Por ello, el jefe del DNP es partidario de suspender la regla fiscal o, por lo menos, flexibilizarla. Otra situación preocupante para 2024 es el fenómeno de El Niño y sus efectos en la oferta de bienes agrícolas, en la generación de energía, en los incendios forestales, entre otros sucesos.

En suma, el alto servicio de la deuda y El Niño van a afectar el crecimiento económico del país en 2024 y 2025 y, por consiguiente, es saludable propiciar el debate sobre la regla fiscal.

Luis Eudoro Vallejo Zamudio

Director de la Revista Apuntes del CENES

Cómo citar:

Vallejo Zamudio, L. E. (2023). La reforma a la regla fiscal en Colombia. *Apuntes del Cenes*, 43 (77). Págs. 7 - 9. <https://doi.org/10.19053/01203053.v42.n76.2023.16467>