

Una nota sobre la propuesta de regla fiscal para el gobierno nacional en Colombia

Miguel Sarmiento*

Cuando la economía colombiana se encontraba en la fase de auge del ciclo económico, se planteó el debate sobre la utilidad de que el gobierno nacional Central (GNC) adoptara una regla fiscal contra-cíclica que le permitiera ahorrar en el auge y des-acumular en la fase baja del ciclo, como la que vivimos actualmente (Sarmiento, 2006). Este mecanismo, reconocido por su contribución para garantizar la estabilidad macroeconómica en los países de la región, ha permitido que países como Chile y Perú, que implementaron a principios de la presente década reglas sobre el balance fiscal, tuvieran un mejor manejo macroeconómico y pudieran amortiguar buena parte del reciente choque externo derivado de la crisis financiera internacional¹.

“...reglas fiscales bien diseñadas aumentan la credibilidad en la política económica, permiten un manejo fiscal contra-cíclico y sostenible inter-temporalmente y, por esta vía, contribuyen a la estabilidad y al crecimiento económico...”

Sin embargo, como tradicionalmente ha sido, en Colombia la mayoría de las iniciativas que buscan reformas estructurales en materia fiscal no han tenido la acogida y el apoyo suficiente para ser aprobadas e implementadas. En el caso de las reglas fiscales, el país cuenta con una buena experiencia a nivel territorial. Es así como, a raíz del excesivo endeudamiento de los entes territoriales durante los noventa, el gobierno implementó reglas fiscales para limitar el crecimiento del gasto y el endeudamiento de los entes territoriales (Ley 358 de 1997 y Ley 617 de 2000), las cuales permitieron el saneamiento de las finanzas públicas y, a su vez, la generación de un superávit fiscal territorial que ha contribuido de manera importante a mejorar el balance fiscal del sector público consolidado. El éxito de estas reglas fiscales obedece, en gran medida, a las sanciones que acreaba su incumplimiento para los gobiernos territoriales.

* Profesor de Cátedra de la Universidad Externado de Colombia y Economista del Departamento de Operaciones y Desarrollo de Mercados del Banco de la República. Email: nsarmipa@banrep.gov.co

1 En Perry (2004) se profundiza sobre la aplicación de reglas fiscales en Latinoamérica, especialmente sobre la regla de balance estructural adoptada en Chile.

Más adelante, con la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003), el gobierno creó reglas para propiciar la transparencia y responsabilidad fiscal del sector público, cuyo principal instrumento fue el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), en el cual se presenta el comportamiento de las finanzas públicas cinco años adelante, estableciendo metas de déficit fiscal, gasto e ingresos. Sin embargo, esta regla ha tenido un limitado efecto sobre las finanzas públicas del GNC, debido a la falta de compromiso, y a la ausencia de sanciones explícitas que obliguen el cumplimiento de las metas propuestas para este nivel de gobierno.

En los últimos años, el debate sobre la conveniencia de reglas fiscales para el GNC se evidenció cuando éste solicitó conformar la Comisión Independiente del Gasto Público (CIGP), para que estudiara la situación fiscal del país y formulara medidas tendientes a reducir su elevado déficit fiscal, examinar la carga tributaria y el perfil de la deuda, entre otros aspectos. En efecto, la CIGP (2007) elaboró un informe en el que sugirió, entre otras medidas, la implementación de una regla fiscal de superávit primario del 2% del PIB para las finanzas públicas del GNC, la cual le permitiría hacer sostenibles sus finanzas públicas en el mediano plazo. Sin embargo, los esfuerzos de la Comisión fueron desestimados por el gobierno y las propuestas no fueron acogidas.

Pese a ello, el tema de las reglas fiscales siguió vigente en el debate académico, debido principalmente a la necesidad de contar con una política fiscal sosteni-



<http://asimetriasurbanas.files.wordpress.com/2009/03/tanto-por-ciento.jpg>

nible que pueda actuar de forma contra-cíclica. En efecto, Lozano, Rincón, Sarmiento y Ramos (2008) estudiaron las bondades de las reglas fiscales en varios países de la región y de la OECD, y encontraron que reglas fiscales bien diseñadas aumentan la credibilidad en la política económica, permiten un manejo fiscal contra-cíclico y sostenible intertemporalmente y, por esta vía, contribuyen a la estabilidad y al crecimiento económico. Por tanto, formularon y evaluaron la conveniencia de una regla fiscal de 1% del PIB de superávit primario estructural para el GNC. Al evaluar el impacto de la regla sobre las finanzas públicas, encontraron que si ésta se hubiera adoptado a comienzos de la década, el gobierno habría presentado ahorros anuales de por lo menos el 0,7% del PIB entre 2001 y 2006; y si se hubiese acogido en 2008, se lograrían ahorros del mismo monto entre 2008 y 2011, con lo cual se reduciría el nivel actual de la deuda en 3 puntos del PIB al final del período.

Ahora bien, debido a que el gobierno mantuvo su expansión fiscal durante el período de auge (2003-2007), sin considerar las propuestas de regla fiscal mencionadas, el país no contó con los recursos suficientes para enfrentar el choque externo de mediados de 2008 y, por ende, tuvo que recurrir a incrementar su deuda pública, tanto interna como externa, la cual ascendió en septiembre de 2009 a \$176,8 billones (el 36% del PIB). En consecuencia, los efectos negativos sobre el PIB y el empleo no pudieron ser contenidos y la economía pasó de crecer el 7,5% en 2007, al 2,5% en 2008 y al 0% en 2009, según lo previsto por las autoridades económicas. Por su parte, el desempleo pasó del 10,2%, al 11% entre 2007 y 2008, y se prevé que para finalizar el 2009 se ubique en el 13,5%.

El mayor endeudamiento y la caída de los ingresos tributarios, asociada a la desaceleración de la actividad económica, traerá como consecuencia mayores presiones fiscales en el mediano plazo que requieren de una solución oportuna y estructural. En respuesta a esta coyuntura, el gobierno está estudiando un proyecto de Ley para implementar una regla fiscal que guíe sus finanzas públicas por una senda sostenible. Sin embargo, la situación económica puede no ser la ideal, ya que el proyecto se debatirá en medio de la recesión, y cuando los fondos de estabilización fueron des-acumulados.

No obstante lo anterior, se resalta el esfuerzo del gobierno por discutir el tema de la sostenibilidad fiscal y volver a considerar la importancia de una

regla fiscal, como lo sugirieron años atrás los estudios mencionados. En efecto, la regla fiscal puede estar muy inclinada hacia una regla de balance estructural, un indicador que exige transparencia en las cuentas fiscales y en la medición de variables inobservables como el PIB potencial. Estos aspectos esenciales deberán ser considerados para el diseño y la implementación de la regla fiscal.

Por tanto, este proyecto de ley, fundamentado en una regla fiscal contracíclica, es una iniciativa que debe tener el consenso no solo del Congreso, sino también de la academia y las instituciones. A este respecto, Bastable (1927: 761) señala que: "...Unas finanzas públicas sanas no pueden ser logradas sin el cuidado inteligente por parte de los ciudadanos. Las reglas sobre regulación presupuestal juegan un papel importante en el mantenimiento de la administración dentro de límites; pero, un nivel de gasto prudente, una tributación equitativa y eficiente, y el debido equilibrio entre los ingresos y los gastos se encontrará únicamente donde la responsabilidad es fortalecida por la opinión pública de una comunidad activa e ilustrada"².

La implementación de esta regla fiscal será uno de los retos más grandes que tendrá el gobierno en 2010, y de aprobarse y llevarse a la práctica, se convertiría en un verdadero logro para la estabilidad macroeconómica del país y la sostenibilidad de sus finanzas pú-

2 Cita tomada de Balassone y Franco (2001: 53).

blicas. Esperemos que la insistencia de la academia, las instituciones y la voluntad política del gobierno lleven a buen término esta iniciativa, que en el mediano plazo contribuirá también al crecimiento y al desarrollo económico de nuestro país.

Rerencias Bibliográficas

Bastable, Charles F. (1927). *Public Finance*. London: Macmillan.

Balassone, Fabrizio y Daniele Franco (2001). *EMU Fiscal Rules: a New Answer to an Old Question?* Fiscal Rules, Public Finance Workshop, Research Department, Banco de Italia.

Comisión Independiente de Gasto Público. (2007). *Informe de la Comisión*. Bogotá: Fedesarrollo.

Lozano, Ignacio; Hernán Rincón; Miguel Sarmiento y Jorge Ramos (2008). “Regla Fiscal Cuantitativa para Consolidar y Blindar las Finanzas Públicas de Colombia”, en *Revista de Economía Institucional* Vol. 10, n.º 19, pp. 311-352. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Perry, Guillermo (2004). “Can fiscal Rules Help reduce Macroeconomic Volatility in LAC”, en *Rules – Based Fiscal Policy in Emerging Markets*. G. Kopits (ed.), Washington D.C.: International Monetary Fund.

Sarmiento, Miguel (2006). “La Sostenibilidad Fiscal en Colombia: Un enfoque desde las Reglas Fiscales”, en *Planeación y Desarrollo* Vol. xxxvii, n.º 2, pp. 77-109. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.