

LA REGLA FISCAL: UNA INICIATIVA CRUCIAL

El Ministerio de Hacienda ha presentado una propuesta de Regla Fiscal que, con algunas mejoras, podría constituirse en un elemento clave para garantizar la sostenibilidad de las finanzas del Gobierno Nacional, permitir la aplicación de políticas fiscales anti cíclicas y evitar que la creciente importancia del sector petrolero y minero pueda afectar negativamente otras actividades productivas. En el foro organizado por Fedesarrollo esta semana, todos los participantes, incluido el próximo Ministro de Hacienda, cinco ex ministros del ramo y representantes del sector académico y empresarial, le dieron un claro respaldo a la iniciativa, sugiriendo algunas modificaciones de importancia. Al mismo tiempo, hicieron hincapié en que el funcionamiento eficaz de la Regla y el logro pleno de sus objetivos requiere otras reformas complementarias en materia tributaria, presupuestal y de regalías, a más de elevar el principio de sostenibilidad fiscal a la categoría de un derecho colectivo en nuestra Carta Constitucional.

1. ¿En qué consiste la Regla Fiscal?

La Regla propuesta, que debería ser incorporada a la Ley Orgánica de Presupuesto y a los próximos planes de desarrollo, obligaría al Congreso y a los próximos Gobiernos a regir sus decisiones presupuestales por una norma cuantitativa con cuatro elementos básicos:

□ La búsqueda de un Superávit Primario (Ingresos ordinarios menos gastos de funcionamiento e inversión)

“estructural” equivalente a uno por ciento del PIB, que garantizaría la paulatina reducción de la deuda pública con respecto al PIB.

□ El balance primario que debe obtenerse en un año específico será mayor o menor que la meta de superávit estructural, dependiendo del ciclo económico y de los ingresos fiscales petroleros. En los periodos de auge económico y/o de ingresos fiscales petroleros superiores a la tendencia de largo plazo, el superávit primario debe ser igual a la meta estructural más los “excedentes cíclicos” de los ingresos tributarios ordinarios y/o de los ingresos fiscales petroleros. En los periodos recesivos y/o de ingresos fiscales petroleros inferiores a la tendencia de largo plazo, puede haber un superávit primario inferior a la meta estructural, o incluso un déficit primario, que resultará de restar del balance estructural deseado los “faltantes cíclicos” de los ingresos tributarios ordinarios y/o de los ingresos fiscales petroleros. De esta manera se conseguirá simultáneamente ejecutar una política fuertemente anti cíclica (ahorrando los excedentes cíclicos de ingresos tributarios y petroleros en los buenos tiempos e incurriendo en déficits o superávits primarios bajos en los malos tiempos), garantizando al mismo tiempo una reducción de la deuda pública a largo plazo.

□ Se propone que todo “excedente cíclico” se use para pre-pagar deuda pública hasta cuando esta llegue al

28% del PIB y sólo entonces ahorrarlos en un Fondo de Estabilización con propósitos anti-cíclicos.

- Se propone un periodo de transición de cuatro años para la aplicación plena de la Regla.

En concepto de Fedesarrollo este diseño es apropiado, con dos excepciones. La primera consiste en que el Gobierno propone, arbitrariamente, fijar la tendencia de largo plazo de los ingresos petroleros como idéntica a los que se obtengan en el 2011. La segunda, en que parece excesivo dar prioridad absoluta al pre-pago de deuda con respecto a la constitución de un Fondo de Estabilización. En conjunto, estas dos disposiciones podrían conducir a dos situaciones inconvenientes. En caso de que los ingresos petroleros se mantengan por mucho tiempo por encima de los obtenidos en el 2011 (como de hecho lo prevé el Gobierno) se estarían sacrificando excesivamente los objetivos anti cíclicos y de crecimiento económico en el corto plazo a favor de una rápida consolidación fiscal. En caso de que ello no sea así y los ingresos petroleros caigan en unos pocos años por debajo de los del 2011, se obligaría a pre-pagar deuda cuando esta es más barata, para luego aumentarla cuando probablemente resulte más cara y más difícil de obtener. Debemos recordar que en otras oportunidades las “bonanzas” petroleras duraron menos de lo esperado, como ocurrió después del descubrimiento de Cusiana.

Estas deficiencias de la propuesta de Gobierno se podrían enmendar fácilmente. De una parte, como resulta muy difícil estimar los ingresos petroleros de largo plazo, sugerimos utilizar para este fin un promedio móvil de los ingresos petroleros de los diez años anteriores. Hemos mostrado que esta variante, menos arbitraria, permitiría ir invirtiendo gradualmente una mayor proporción de los ingresos petroleros -si estos aumentan durante un periodo largo, como lo estima el Gobierno-, con lo cual no se sacrificarían tanto los objetivos de crecimiento de corto plazo y de todas formas se obtendría una considerable consolidación fiscal. Si, además, se permite que los excedentes cíclicos se usen en parte para pre-pagar deuda (hasta que descienda al 28% del PIB) y en parte para constituir un Fondo de Estabilización, se mejorarían las propiedades anti cíclicas de la Regla.

A estas observaciones agregamos una clarificación. Mientras el Gobierno justifica una transición de cuatro años para la aplicación de la Regla en virtud a gastos inaplazables de carácter temporal en salud, pensiones y atención a desplazados, en nuestra opinión dicha transición se justifica por razones macroeconómicas, en virtud a que la economía colombiana apenas está saliendo de dos años de postración, y mal haría el Gobierno en hacer un ajuste fiscal más fuerte que aquel ya contemplado tanto en la Regla como en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. De otra parte, justificar la transición en la inminencia de “gastos extraordinarios” fácilmente le puede restar credibilidad a la Regla, por cuanto casi siempre el Gobierno de turno podrá aducir que hay erogaciones extraordinarias que justifican tal aplazamiento.

2. ¿Qué tan efectiva será la regla?

Para que la regla sea de obligatorio cumplimiento debe incorporarse en la Ley Orgánica del Presupuesto y en las próximas Leyes del Plan de Desarrollo. Pero, además, deberá limitar las cláusulas de escape excesivamente amplias que contiene la propuesta del Gobierno saliente. Según ésta, dichas cláusulas incluirían “cuando la economía enfrente choques significativos sobre el producto, la tasa de cambio, la tasa de interés y la tasa de inflación”. A nuestro juicio, las cláusulas de escape deben ser especificadas de modo mucho más preciso y referirse exclusivamente a eventos que no estén bajo control parcial de las autoridades, como por ejemplo una crisis internacional que suba significativamente los spread a todos los países o que provoque una caída abrupta del comercio global, como ocurrió a finales del 2008, o una reducción importante en los términos de intercambio. En combinación con la falta de sanciones y procedimientos para ajustarse cuando haya incumplimientos (y queda la sensación de que estos podrían ser lo habitual), la Regla podría fácilmente convertirse en letra muerta.

De otra parte, el documento del Gobierno muestra que, aun bajo un escenario relativamente optimista en el que el ahorro de los “excedentes cíclicos” de los ingresos tributarios y petroleros contribuyan en conjunto con 2% del PIB del ajuste requerido en el balance primario

para bajar la deuda al 28% del PIB hacia el año 2020, el Gobierno de todos modos tendría que hacer un ajuste fiscal adicional (bajando gastos o aumentando recaudos de impuestos) equivalente a 1,5% del PIB, distribuido en varios años. Concluye acertadamente que “La adopción y cumplimiento de la regla fiscal demandará la revisión de las inflexibilidades del presupuesto y del sistema de aprobación de vigencias futuras, así como la revisión de la estructura y la legislación tributaria”. Estas reformas complementarias se justifican también por razones de eficiencia y, en el caso del sistema tributario, de equidad, como lo hemos mostrado en estudios previos de Fedesarrollo.

El documento citado, consciente de que para evitar efectos adversos de “enfermedad holandesa” no basta con adoptar y cumplir con la Regla Fiscal, sino que, además, se requiere invertir bien (por ejemplo, en educación e infraestructura de calidad y promoción de la innovación) los ingresos procedentes del petróleo y la minería con el propósito de aumentar la productividad de otras actividades, recomienda “llevar a cabo una reforma de fondo a

la actual Ley de Regalías”. El desperdicio de las regalías que reciben las regiones y de las que se distribuyen a través del Fondo Nacional de Regalías es verdaderamente lamentable. Para cambiar esta situación probablemente se necesite una reforma no sólo legal, sino constitucional, como lo ha sugerido el presidente electo.

Finalmente, los Asesores del Gobierno, conscientes de que puede ser muy difícil garantizar la sostenibilidad fiscal si la Corte Constitucional da prelación a los derechos económicos y sociales de los ciudadanos sin mayor consideración por las consecuencias fiscales de sus fallos, como ha ocurrido con frecuencia, proponen elevar “la estabilidad macroeconómica” al rango constitucional de “bien superior”. A nuestro juicio, sería conveniente que la Carta reconociera expresamente el hecho de que la sostenibilidad fiscal es un derecho colectivo de los ciudadanos, tan importante como un medio ambiente sano, el espacio público o el patrimonio público. De proceder así, es probable que en el futuro la Corte sea más mesurada con respecto a las consecuencias fiscales de sus fallos.