

El futuro de la regla fiscal en Colombia en un contexto de caída de los precios del petróleo

Kevin Andrés Lesmes Moreno.



Resumen

Las finanzas de los gobiernos centrales han tomado cada vez más relevancia a nivel mundial, más aun desde que el Fondo Monetario Internacional (FMI) lo impuso como receta de la estabilidad macroeconómica para cualquier nación a nivel internacional. En este contexto y en busca siempre de la salvaguarda de las finanzas nacionales, en Colombia se establece para todo gobierno una regla fiscal con metas puntuales para reducir el déficit estructural año a año. Con lo importante que es para la nación los ingresos por la renta del petróleo y el actual contexto internacional, se hace difícil prever el cumplimiento de dichas metas por parte del Gobierno Nacional Central (GNC). En este artículo se explica la evolución de las finanzas públicas que anteceden el cumplimiento de dicha meta.

Palabras clave: finanzas, gobiernos centrales, petróleo , macroeconomía, déficit.



The future of the fiscal rule in Colombia in a context of petroleum falling prices

Abstract

The finances of central governments have become increasingly important worldwide, even more since the International Monetary Fund (IMF) imposed it as a macroeconomic stability recipe for any nation at international level. In this context and always looking for safeguarding national finances in Colombia, a fiscal rule with specific goals for all governments is set to reduce the structural deficit year after year; but, as important as the income from petroleum revenues and the current international context is to the nation, it is difficult to anticipate that the Central National Government (CNG) fulfills these goals. This paper explains the evolution of public finances foregoing the fulfillment of that goal.

Key words: finance, central governments, petroleum, macroeconomics, deficit



L'avenir des normes fiscales colombiennes dans un contexte de baisse des prix du pétrole

Résumé

Les finances des gouvernements centraux ont pris une importance de plus en plus grande au niveau mondial, et encore plus depuis que le FMI (Fonds Monétaire International) les a sacralisées comme règles de stabilité macroéconomique. Dans ce contexte et dans une volonté de contrôle rigoureux des finances nationales, la Colombie a établi une normativité fiscale pour l'ensemble des gouvernements successifs prônant la réduction annuelle du déficit structurel. Cependant, l'importance acquise par les revenus du pétrole dans les recettes de la nation et au vu du contexte international actuel en la matière, les objectifs de déficit du gouvernement central deviennent difficile à tenir. Cet article explique l'évolution des finances publiques qui précèdent cet objectif.

Mots-clés: finances, gouvernements centraux, pétrole, macroéconomie, déficit.



O futuro da legislação fiscal na Colômbia num contexto de queda dos preços do petróleo

Resumo

As finanças dos governos centrais tomaram cada vez mais relevância a nível mundial, ainda mais desde que o FMI (Fundo Monetário Internacional) impôs como receita da estabilidade macroeconômica para qualquer nação a nível internacional. Neste contexto e em busca sempre da salvaguarda das finanças nacionais, na Colômbia se estabeleceu para todo o governo uma legislação fiscal com metas pontuais para reduzir o déficit estrutural ano a ano; porém, com a importância que é para a nação os ingressos pela renda do petróleo e o atual contexto internacional, é difícil prever o cumprimento dessas metas por parte do GNC (Governo Nacional Central). O presente trabalho explica a evolução das finanças públicas que antecedem o cumprimento dessa meta.

Palavras-chave: finanças, governos centrais, petróleo, macroeconomia, déficit.

1. Introducción

La Regla Fiscal se configura como un complemento del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) creado en la ley 819 de 2003, en el cual se estipulan metas en materia fiscal y los caminos para cumplirlas; en complemento, en 2012 se crea la Regla Fiscal que consolida el compromiso de la nación en mantener las cuentas de las finanzas públicas lo más saludables posible.

Las metas puntuales de dicho compromiso prevén que para 2022 el déficit presupuestario no debe superar el 1% del PIB y debe ir encaminado por un continuo progreso en la reducción anual de dicho indicador. Sin embargo, para establecer la viabilidad de las metas se decidió incluir los términos estructural y contra cíclico en la norma; con lo que se añade que la reducción se debe dar en el déficit estructural del gobierno, es decir la cuenta resultante entre ingresos y gastos fiscales, incorporando los cambios del contexto internacional en el sector minero energético y un patrón de comportamiento del ciclo económico nacional; esto último en consecuencia a que la historia reciente nos ha demostrado que periodos de bonanzas sectoriales vienen casi siempre seguidas de profundas crisis (Steiner, 2012).



2. Desarrollo

Al momento de la realización del MFMP se tuvieron en cuenta algunos supuestos relacionados con el desempeño de las economías de los principales socios comerciales de la nación: se proyectó que Colombia seguiría con su senda de crecimiento económico de largo plazo del 4.6% anual, un constante crecimiento de los países emergentes y una ligera desaceleración de la economía China; igualmente se supuso una leve reducción de los ingresos fiscales del 0.5% y una reducción en el gasto público del 1.5% (Villar y Forero, 2014). Dichas cifras contabilizando que el valor del precio internacional del petróleo -principal ingreso de la nación- no variaría de entre \$100 y \$110 el barril.

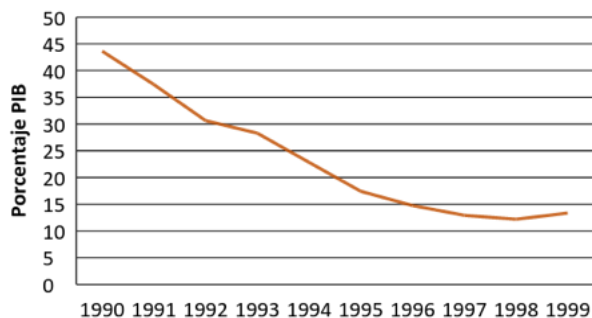
Como es notable, varios de estos supuestos están lejos del contexto actual económico colombiano y mundial: si bien las proyecciones del GNC apuntan a que el crecimiento económico del país se ubicara entre el 4% y el 4.5%, las proyecciones de la CEPAL (perspectivas económicas de América Latina 2015) ubican a este rubro en el 3.6%, se prevé que América Latina crecerá este año cerca del 1.5% y en la actualidad, el precio del barril del petróleo se transa a casi la mitad de lo esperado por lo que las metas dispuestas en la regla fiscal empiezan a verse con mucha incertidumbre.

Colombia no ha sido la pionera en la imposición de una regla fiscal como método de regulación de la política macroeconómica, otros países como Noruega, México y Chile también han incluido dicho mecanismo, siendo este último el caso de mayor éxito y relevancia a nivel regional. Chile incorporó la regla fiscal en el año 2000, que un par de años antes había visto cómo el precio

de la libra de cobre se había desplomado -la participación del cobre en la economía chilena es del 13% (reporte anual del consejo minero 2013-2014)-; y este afectaba profundamente su estabilidad macroeconómica; sin embargo, de la mano de la regla fiscal supo conllevar la crisis y logro para 2005 un superávit fiscal de 5.54% del PIB que para el 2000 era del -0.7% del PIB.

Chile se ha configurado como una autoridad en materia fiscal no sólo a partir de la puesta en marcha de la regla fiscal, sino desde que astutamente pusieron en marcha un plan de rigidez fiscal en los años 90 en pleno auge económico del cobre chileno, en el que lograron reducir la deuda pública del 43,64% del PIB al 12,18% del PIB (Figura 1). El continuo mejoramiento en las finanzas públicas en los años 90, no sólo le permitió a Chile recuperarse del mal legado económico que había dejado la década de los 80, sino que preparó la economía nacional para el duro golpe que le esperaba al país austral con la crisis económica asiática (Arenas, 2008).

Figura 1. Deuda publica Chile 1990-1999.

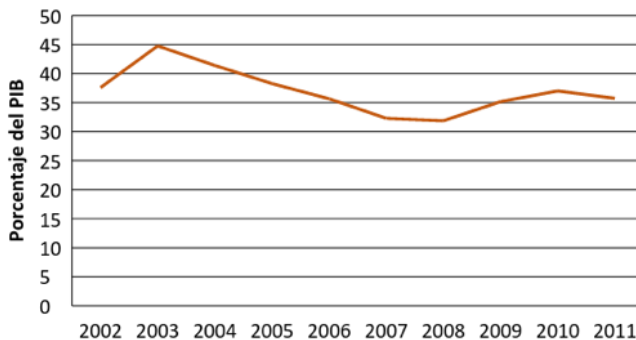


Fuente. Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

Pero el panorama nacional en política fiscal no ha sido tan eficaz como lo fue en Chile. En la parte alta de ciclo económico materializado en la primera década del 2000 en la que la industria minero energética se configuró como locomotora del crecimiento económico, se logró una reducción de la deuda neta que pasó del 44.77% del PIB en 2003 al 31.87% en 2008. Esto es una reducción de poco más de 10%, mientras que en Chile lograba, en su bonanza económica, una reducción en este mismo indicador de 30 puntos porcentuales gracias a lo rígido y bien ejecutada de su política y regla fiscal (Echeverry, 2011).

De la misma manera, el déficit fiscal en Colombia no demostró una notable reducción en los años de bonanza, pasando del 2,90% del PIB en 2001 a un 0,25% del PIB en 2008, una reducción de dos puntos porcentuales en más de un lustro; e incluso se acentuó en los años siguientes de la crisis de 2008 llegando al 3,30% del PIB en 2010.

Figura 2. Deuda Pública Colombia 2002-2011.



Fuente. Elaboración propia con base en la informe del Banco Mundial.

La dependencia de la economía nacional del petróleo es una de las grandes debilidades por falta de diversificación de la economía, tanto así que las sospechas de una enfermedad holandesa en la economía nacional ha tomado cada vez más fuerza: mientras que el sector agrario creció a ritmos muy bajos y se evidenciaba en el país un fenómeno de desindustrialización, el sector energético creció, en la época de bonanza al 10%; además de esto, la renta del petróleo hasta un tope del 18% del PIB configurándose como la principal fuente de ingresos del GNC (Gutiérrez 2012). Con lo anterior, el golpe a las finanzas nacionales con la caída del precio del petróleo es muy grande pues, mientras en 2013 el GNC recibió \$24.5 billones por renta del petróleo, para 2015 recibirá tan solo \$9.5 billones (Rincón y Lozano, 2008).

Si bien las metas que propuso la regla fiscal venían determinadas y ligadas a cambios en el rendimiento del sector energético, no se preveía una reducción tan notable en la cotización, y las preparaciones para la parte baja del ciclo económico parecen no haberse tomado demasiado en cuenta; el mismo proyecto de ley que sacaba a flote la regla fiscal obligaba al GNC a resguardar las ganancias del sector petrolero en el fondo de ahorro y estabilidad Fiscal y Macroeconómica (Cano, 2010), que permitiera al estado efectuar política contra cíclica, el problema es que la ley se facultó sólo hasta el 2011, varios años después de que el boom energético comenzara y difícilmente amortiguaría el descenso de los ingresos de la nación.

3. Conclusiones

El éxito de la regla fiscal en Chile se podría explicar, en gran parte, porque las riendas del gasto público se extralimitan sólo al poder ejecutivo; cosa totalmente diferente a lo que acontece en Colombia; en el que, por medio de la constitución de 1991, se faculta este poder tanto al ejecutivo como al legislativo y a la corte constitucional, por lo que las metas de la disciplina fiscal muchas veces quedan cortas por la falta de compromiso, no del GNC, pero sí del poder público que se cree exento de la obligación.

Nos encontramos entonces con dos caminos y dos resultados diferentes, con los que se condujeron las bonanzas económicas de dos países latinoamericanos que dependían de la explotación de un solo recurso natural, demostrando que más allá de que un país posea o no una regla fiscal, lo que impera es el compromiso de los distintos gobiernos centrales por el bienestar de la contabilidad nacional. El que Chile si haya aprovechado la parte alta del ciclo económico para adelantarse en materia fiscal, sólo hace pensar que los recursos económicos provenientes del boom minero-energético en Colombia no estuvieron del todo encaminados, ni a la diversificación de la economía, ni a consolidar una política de bienestar fiscal. Es de esperar eso sí, que la ya pactada regla fiscal pauté un patrón de austeridad fiscal en la parte baja del ciclo económico y que el país aprenda tanto de la bonanza petrolera de principios del siglo 21, como de las múltiples bonanzas cafeteras del siglo pasado.

Con todo lo anterior, no es siquiera imaginable que las metas de la regla fiscal se salden mediante más endeudamiento, pues resultaría paradójico establecer una normativa que proclame un bienestar fiscal y reduzca el déficit, sólo para que su resultado sea el endeudamiento; lo correcto será irremediablemente, un recorte al gasto público en el presente año además del aumento, tanto del recaudo tributario como de los impuestos que permitan solventar el año en ejercicio. Además de lo anterior, la Regla Fiscal le permite al gobierno en épocas de crisis descongelar hasta el 10% del Fondo de Ahorro y Estabilidad Fiscal y macroeconómica; con todo esto es de esperar que la nación no salga tan damnificada del actual contexto socio económico.

Referencias bibliográficas

- Arenas, M (2008). *La política fiscal en Chile*. Ministerio de Hacienda, dirección de presupuestos. Recuperado de: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/29744/alberto_arenas_de_mesa.pdf
- Cano, C (2010). *Regla fiscal y estabilidad macroeconómica en Colombia*. Borradores de economía Banco de la Republica.
- CEPAL, (2014). *Perspectivas Económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo CEPAL*.
- Echeverry, J (2011). *Regla Fiscal para Colombia*. Recuperado de: Notas económicas (4).
- Gutierrez, D (2012) *Alerta por enfermedad holandesa en Colombia*. Recuperado de: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/alerta-por-enfermedad-holandesa-en-colombia.html>
- Rincon, H ; Lozano, I (2008). *Rentas petroleras, subsidios e impuestos a los combustibles en Colombia. ¿Qué ocurrió durante el choque reciente de precios?*. Borradores de economía Banco de la Republica, No 541, Mayo 2015.
- Steiner, R (2011). *Regla fiscal y el principio de sostenibilidad fiscal en Colombia*. Recuperado de: <http://focoeconomico.org/2011/05/10/regla-fiscal-y-el-principio-de-sostenibilidad-fiscal-en-colombia-2/>
- Villar, L (2014). *Escenarios de vulnerabilidad fiscal para la economía colombiana*. Fedesarrollo: Centro de investigación Económica y Social.

