

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>

Editorial

The reform of the fiscal rule in Colombia

Since the promulgation of the 1991 Constitution, public spending has increased due to a series of rights that the government must guarantee to the population. According to Mauricio Cárdenas, former Minister of Finance, this situation led to an increase in these expenditures, which in the nineties of the last century led to a notable fiscal deficit and forced the government to implement a series of reforms and measures to alleviate the fiscal situation. One of these initiatives was the signing of a macroeconomic adjustment agreement with the International Monetary Fund (IMF) in 1999, which led to the formulation of the Medium-Term Fiscal Framework (MTFF) and the Medium-Term Expenditure Framework (MTEF).

In Cárdenas' opinion although the fiscal situation improved in the first decade of this century, it was not enough to recover the level of investment that the country had lost in 1999. This situation forced the national government to propose additional, more demanding measures, while maintaining its constitutional character. For this reason, the Bank of the Republic, the Ministry of Finance and Public Credit and the National Planning Department formed an inter-institutional technical committee, advised by experts, and prepared a proposal for a fiscal rule, which was reflected in Law 1473 of 2011.

The objective of the said Law is to “adopt regulations that guarantee the long-term sustainability of public finances and contribute to the macroeconomic stability of the country” and the scope of the said Law is the fiscal accounts of the central government. Due to the coronavirus pandemic, this Law had to be modified in some aspects by Law 2155 of 2021. This last regulation states that “the fiscal rule will seek to ensure the sustainability of public finances, in such a way that the debt limit is not exceeded. The debt limit is equal to 71% of GDP and the debt anchor is equal to 55% of GDP”. It should be emphasized that the anchor mentioned in Law 2155 is considered the optimal level of debt.

Both the President of the Republic, the Minister of Finance and the Director of the National Planning Department have raised the need to open a debate on the fiscal rule, which could lead to its suspension or relaxation. For the President, given the 0.3% decline in the GDP growth rate in the third quarter of 2023, one way to reactivate the economy was to increase public spending. Ricardo Bonilla, Minister of Finance, belie-

ves that “the fiscal rule is an agreement that has been proposed for several years so that public spending is controlled and we do not have excessive debt. But the fiscal rule creates restrictions and prioritizes debt payments over investments. It stops the economy. Today, when we have this situation of negative growth, the discussion is that paying the debt does not reactivate the economy, investment does. (...) we are looking at where we can reduce 10 billion in debt payments and increase it in investments to reactivate the economy.” On the other hand, Jorge Iván González, director of the National Planning Department, has proposed the adoption of a green fiscal rule, arguing that “the part of public investment dedicated to environmental conservation could be excluded from the estimates of the fiscal deficit. This expenditure opens up budgetary space and would be justified because the resources allocated to the conservation and recovery of environmental assets are qualitatively different from other expenditure, so it is important to reiterate that expenditure is not uniform. Spending is not spending. The resulting fiscal rule could be called a “green fiscal rule.”

It should be noted that the approaches of the three officials sparked an intense debate in the country, since for some former presidents, former finance ministers and certain analysts, the proposals represented a threat to the fiscal rule. Former President Gaviria believed that modifying or suspending the fiscal rule would contribute to “scaring away investment,” said former President Santos: “What has to be said to President Petro, very respectfully, is that he would be shooting himself in the foot, because what it would mean is that later, in the long run, there will be no money for the social justice that interests us all.” Finally, former President Duque stated that “eliminating the fiscal rule would only destroy the value of the currency, make the debt more expensive and trigger more poverty.”

On the other hand, former minister José Antonio Ocampo stated: “Changing the fiscal rule is harmful and creates distrust in the economic management of the country.” Former Minister José Manuel Restrepo said: “Modifying it sends more messages of uncertainty and distrust, and therefore private investment deteriorates even more and closes the fiscal space due to the additional cost of financing. “This reduces the credibility of macroeconomic policy and is not a message of macro prudence.” Former ministers Alberto Carrasquilla and Juan Camilo Restrepo believe that “it would be a serious mistake to eliminate it”. Former minister Mauricio Cárdenas stated that “the growth problem is not the result of a lack of fiscal space, but of the low execution of the 2023 budget.”

Economic analysts such as Carlos Caballero Argáez, Luis Fernando Mejía, Marc Hofstetter, among others, are not in favor of proposing changes to the fiscal rule because, in the words of Caballero, “historical experience has shown that the barriers are necessary to control the spending appetite of politicians and governments, which leads to

catastrophic fiscal imbalances”. Mejía, Executive Director of Fedesarrollo, criticizes the changes to the fiscal rule: “Fiscal prudence is essential to continue reducing the cost of financing the nation, which would make room for an increase in public investment without affecting fiscal sustainability. Columnist Hofstetter says that the desire to spend on the part of Congress and the executive will always be present, and that is why he states: “Institutionalism –that is, the fiscal rule– is the ally in this struggle, which balances the short-term desires of each government with the sustainability of public accounts that is convenient for all citizens.”

It is appropriate to clarify that what the national government’s economic team is proposing is not the abolition or modification of the fiscal rule, but rather proposals aimed at opening the debate on the issue, which is just, appropriate and beneficial for the country. We must not forget that its modification is the responsibility of Congress, through a law; therefore, the ideal is that there is a prior discussion and, hopefully, that there are points of agreement that allow for consensual changes. In reality, what happens with the current government is that when faced with any proposal from the Executive, some mass media, opposition sectors and analysts magnify, minimize or ignore what is proposed, depending on the convenience of the moment.

The law on the fiscal rule provides for the possibility of suspending it in 2020 and 2021, as has been done in the past, due to the effects of the coronavirus pandemic in the country. Of course, certain conditions must be met. One legacy of this pandemic was the high level of public debt, which caused the central government debt to GDP ratio to rise from 48.39% in 2019 to 60.70% and 60.10% in 2020 and 2021, respectively. In 2022 and 2023, it fell to 57.90% and 55.80%, respectively, but at high levels compared to 2019.

This undoubtedly increases the debt service and agrees with Jorge Iván González when he states that “the country is experiencing a fiscal pandemic that will worsen in 2025, when the debt service could reach \$112.9 billion and investments only \$68.8 billion.” For this reason, the head of the DNP is in favor of suspending the fiscal rule or at least making it more flexible. Another worrying situation for 2024 is the El Niño phenomenon and its effects on the supply of agricultural products, energy production and forest fires, among other things.

In short, the high debt service and El Niño will affect the country’s economic growth in 2024 and 2025 and, consequently, it is advisable to encourage debate on the fiscal rule.

Luis Eudoro Vallejo Zamudio

Director of Apuntes del Cenes Journal

How to cite:

Vallejo Zamudio, L. E. (2024). The reform of the fiscal rule in Colombia. *Apuntes del Cenes*, 43 (77). Págs. 11 - 13. <https://doi.org/10.19053/01203053.v42.n76.2023.16467>