



Ley de Responsabilidad Fiscal: PARA REFORZAR LA CREDIBILIDAD

Ya se empieza a discutir en el país la conveniencia o no de establecer una ley de responsabilidad fiscal. Dicha ley tendría como propósito establecer unos parámetros estrictos dentro de los cuales se podrían mover algunas variables fiscales relevantes en un horizonte de largo plazo.

En otras palabras la propuesta, que ya ha sido implementada en algunos países de la región, consistiría en establecer unas reglas claras sobre materias tan importantes como límites al endeudamiento del sector público, el déficit fiscal y el crecimiento del gasto del gobierno. La idea subyacente es dotar al país de una herramienta que, independientemente de la voluntad política de los gobiernos o del Congreso, imponga disciplina fiscal y conserve en el tiempo los logros obtenidos por estrategias de ajuste de corto plazo.

La experiencia internacional ha mostrado que cuando hay problemas fiscales que desembocan en crisis de balanza de pagos, los gobiernos emprenden reformas fiscales estructurales, reformas financieras y liberalización comercial en aras de restablecer la confianza. Pero una vez esto ocurre, el compromiso por consolidar las ganancias obtenidas se desvanece y una nueva crisis empieza a gestarse. En este contexto las reglas fiscales juegan un papel esencial para lograr la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Reglas fiscales

Las reglas fiscales son restricciones permanentes que imponen los países en términos de algún indicador de desempeño fiscal. Entre las más utilizadas se encuentran la obligación de preservar el equilibrio fiscal, limitar el nivel de endeudamiento del gobierno o imponer límites

máximos como porcentaje del PIB al saldo de la deuda pública.

Una de las principales características de las reglas fiscales consiste en su aplicación sobre unas bases permanentes, independientemente de los ciclos políticos de gobierno o del Congreso o del rango legal al que se pretenda elevar la medida (Ley, enmienda constitucional, etc.).

El cuadro 1 anexo describe un conjunto de reglas aplicadas en diferentes países. Sobresalen allí los casos de Holanda que impuso límites al déficit estructural y el de Japón que limitó la capacidad del gobierno para financiar gastos de capital.

La experiencia cercana

Recientemente Brasil, Perú y Argentina han adoptado leyes de responsabilidad y transparencia fiscal que, además de regular aspectos de la operación presupuestal, establecen algunos parámetros estrictos sobre variables como el tamaño del déficit, el nivel de endeudamiento, y el crecimiento del gasto público¹.

En los casos de Argentina y Perú sobresale la conformación de un Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) cuyos recursos servirán para cubrir gastos en momentos de recesión económica o choques externos².

En Argentina y Brasil se establece como regla la obtención de un equilibrio presupuestal. Solamente en Perú se permite un déficit fiscal consolidado equivalente al 1% del PIB.

¹ Brasil (Ley Suplementaria No. 101 de Mayo del 2000) Perú (Ley 27245 del 27 de diciembre de 1999) Argentina (La Ley 25152 de agosto de 1999).

² En Perú el fondo se nutrirá con recursos provenientes de los excesos de ingresos corrientes superiores al 0.3% del PIB y con el 75% de las privatizaciones y el 50% de las concesiones. El fondo argentino contará con el 50% de los recursos de privatizaciones y con los superávits fiscales equivalentes a no menos del 2% de los recursos corrientes del tesoro nacional a partir del 2002

Se destaca además la imposición de límites al crecimiento del gasto público; en Perú el crecimiento del gasto primario será máximo del 2% en términos reales; en Argentina éste crecerá a la tasa de crecimiento del PIB real, mientras que en Brasil se establecen límites precisos al crecimiento de los gastos de personal como porcentaje de los ingresos corrientes (50% gobierno federal; 60% estados y 60% municipalidades).

En las tres experiencias se establecen límites al crecimiento de la deuda pública consolidada en función de la evolución del déficit fiscal. Como complemento de lo anterior, en Argentina se creó un Programa de Evaluación de Calidad del Gasto para mejorar la gestión de los recursos públicos.

Ventajas y desventajas

La principal ventaja asociada con este tipo de esquemas es que, por su carácter permanente, le podría otorgar mayor credibilidad a los programas de ajuste fiscal. La credibilidad mejoraría las condiciones de acceso al financiamiento interno y externo.

Como consideración de economía política, se destaca el hecho de estas reglas limitan la injerencia fiscal de los gobiernos elegidos democráticamente que, por lo general, tienen un sesgo a utilizar los déficit como herramienta para promover sus propios intereses, acumulando deuda que tendrán que pagar las generaciones futuras³.

La experiencia internacional ha mostrado que los países que adopten reglas fiscales pueden obtener ganancias en el crecimiento derivadas de unas menores tasas de interés, estabilidad en las reglas tributarias y de gasto público⁴.

Como principales desventajas se señalan la pérdida de flexibilidad fiscal -dictadura fiscal- para actuar de manera anticíclica (crítica parcialmente resuelta con los fondos de estabilización) y el eventual sacrificio de la inversión pública al ser utilizada como principal variable de ajuste

para cumplir con las metas establecidas por mandato.

¿Y Colombia?

El actual arreglo fiscal discrecional implica que el gobierno tiene que ceder ante las pretensiones de gasto del Congreso como un mecanismo para promover la aprobación de las sucesivas reformas tributarias. Y la ciudadanía es allí el gran ausente y la gran víctima con mayores cargas tributarias y excesivo endeudamiento público.

Con una reforma de responsabilidad fiscal que imponga reglas creíbles y permanentes sobre el tamaño del déficit, límites al endeudamiento público del tipo descrito en esta nota, tanto el Congreso como el gobierno se verían forzados a buscar acuerdos para definir magnitudes de gasto que propendan por la estabilidad fiscal de largo plazo y el crecimiento de la economía.

Con los elementos examinados, la Asobancaria estima de la mayor importancia que se empiece a dar una discusión pública sobre este tema para evitar que, como ocurrió en 1997 con el proyecto de acto legislativo 05., se le dé un funeral de tercera sin mayor debate.

Mediante dicho acto se buscaba un arreglo constitucional más acorde con las restricciones fiscales del país y dotar de mayor flexibilidad al gasto público.

Concretamente, mediante el artículo 11 del proyecto legislativo se pretendía eliminar las preasignaciones de montos o porcentajes del presupuesto y las rentas de destinación específica, excepto las transferencias intergubernamentales.

Por otra parte, proponía (Art. 13) la eliminación de los dos últimos incisos del artículo 350 de la Constitución Política que imparten criterios rígidos de gasto en materia social y de inversión. Mediante su eliminación el gobierno podría asignar el gasto social territorial (sin incluir transferencias intergubernamentales) de acuerdo a las prioridades fijadas por el plan de desarrollo nacional y quitarse la camisa de fuerza que actualmente obliga al gobierno nacional a no disminuir

³ Véase, George Kopits and Steven Symansky. "Fiscal Policy Rules". *IMF Occasional Paper*. FMI, Washington 1998.

⁴ Idem.

porcentualmente el gasto de inversión con respecto al del año anterior.

Además de incluir propuestas como las antes descritas, el proyecto contenía proposiciones para superar situaciones complicadas de déficit fiscal. El artículo 7 creaba una nueva figura: la situación fiscal crítica; ella se daría cuando el presupuesto presente déficit primario. El proyecto planteaba que, por mandato constitucional, sería necesario discutir y tomar en forma integral las medidas legales necesarias para corregir el déficit.

Esto representaba, sin duda, un gran avance con respecto a la situación actual; hoy en día, se aprueban anualmente presupuestos desbalanceados, que posteriormente deben ser financiados mediante otras leyes que autoricen aumentos en los impuestos y/o en la deuda pública.

Revivir esta iniciativa sería -a nuestro modo de ver- una forma concreta de promover el crecimiento económico sostenible en el largo plazo ¿Qué cosa mejor podríamos anhelar?.

**Cuadro 1 anexo.
Experiencia internacional con reglas fiscales**

País	Meta	Período	Instrumento estatutario	Nivel de gobierno responsable	Castigo incumplimiento
Holanda	Limitar el déficit estructural	1961-1974	Política del gobierno	Gobierno central	Reputación
Miembros de la Unión Europea	Lograr el balance a mediano plazo (Limita el déficit anual al 3% del PIB)	Desde 1997	Tratado internacional	Gobierno general	Reputación
Estados Unidos	Buscar el balance general anual	Propuesto	Enmienda constitucional	Gobierno federal	Judicial
Costa Rica	Limitar el déficit anual (1% del PIB)	Propuesto	Enmienda constitucional	Sector público	Judicial
Suiza	Ajustar el balance cíclicamente	Propuesto	Enmienda constitucional	Gobierno Federal	Reputación
Nueva Zelanda	Buscar el balance operativo	Desde 1994	Provisión legal	Sector público	Reputación
Alemania	Lograr el balance año corriente	Desde 1949	Enmienda constitucional	Gobierno federal y subnacional	Judicial
Japón	Buscar el balance año corriente	1946 - 75 y desde 2003	Provisión legal	Gobierno central	Judicial
Estados Unidos	Balance año corriente	Varios	Enmienda constitucional	Gobiernos subnacionales	Judicial
Canadá	Balance general o límite de déficit	Desde 1993	Provisión legal	Gobiernos subnacionales	Judicial
Indonesia	No solicitar crédito doméstico	Desde 1967	Política de gobierno	Gobierno general	Reputación
Miembros de la Unión Europea	Límite de la deuda bruta (60% del PIB)	Desde 1997	Tratado internacional	Gobierno general	Judicial

Fuente: FMI