



Nueva Ley Orgánica de Presupuesto: PARA GARANTIZAR EL ESFUERZO FISCAL

El Congreso de la República aprobó recientemente la *Ley Orgánica de Presupuesto para la Transparencia Fiscal y la Estabilidad Macroeconómica*. Desde esta Asociación consideramos que esta es una muy buena noticia para el futuro de las finanzas públicas.

En la nueva ley se implica además del Gobierno Central, a las entidades descentralizadas nacionales, a los entes territoriales y a los órganos del poder legislativo del orden nacional y territorial. Con todo esto el Estado colombiano deberá responder manera integral por el gasto y el resultado de su respectivo presupuesto.

Durante los últimos años los enormes esfuerzos de ajuste fiscal se concentraron sobre unos pocos rubros de gasto tales como la inversión pública y los gastos generales, sin que se atacaran los verdaderos puntos cruciales del problema bajo el argumento de la inflexibilidad del presupuesto. Las reformas fiscales que se han realizado, sumadas a esta ley, obligan a las autoridades a presentar programas de gasto acordes con un presupuesto más balanceado y un financiamiento más sano, y al mismo tiempo se logra una mayor flexibilidad para la ejecución de la política fiscal.

Sin duda la aprobación de la Ley será leída por los mercados financieros internacionales como un mensaje claro y contundente: el ajuste fiscal es un compromiso permanente del Estado colombiano hacia el futuro.

A pesar de la buena noticia, algunos sectores de la opinión dirán que esta ley habría podido ser aún más estricta, lo cual no resta méritos al avance que se ha dado en este campo.

El contexto internacional

Diversos países del mundo han enfrentado problemas fiscales asociados a erogaciones de

gasto que no se han compadecido con la capacidad de generación de ingresos propios. Ello trajo como consecuencia aumentos en el endeudamiento público, tanto interno como externo, lo cual sin una corrección adecuada genera restricciones al financiamiento, inestabilidad de las tasas de cambio y de interés y generalmente recesiones y problemas macroeconómicos. Todos estos problemas por cierto, conocidos en Colombia.

En muchos casos los esfuerzos de austeridad en el gasto público y de mantenimiento de unas finanzas públicas sanas, no eran necesariamente un compromiso que los gobiernos mantuvieran a través del tiempo.

Por dicho motivo, varios países tramitaron ante sus respectivos parlamentos la aprobación de leyes conocidas genéricamente como de responsabilidad fiscal. En ellas las administraciones fiscales se imponen unas metas en términos de déficit o superávit, y deuda pública como porcentaje del producto. También es usual que se definan límites al gasto público y prohibiciones o condicionamientos a los rescates financieros de entidades gubernamentales.

De acuerdo con el FMI las leyes de responsabilidad fiscal pueden catalogarse de acuerdo a varias categorías que se ilustran en el cuadro 1.

Cuadro 1
Clasificación de las normas de responsabilidad fiscal

	Tipo de norma	Reglas fiscales	Nivel de gobierno involucrado	Castigo
Duras	Constitucional	Fijas y numérica	Todos los niveles de Gobierno	Judicial
Medias	Leyes estatutarias	Flexibles y numérica	Gobierno central, inst. nales	Político
Baja	Leyes ordinarias	Flexible y no numérica	Gobierno Central únicamente	Reputación

Fuente: Asobancaria con base en el FMI

Así las cosas, durante los últimos años países tan diversos como Chile, Brasil, Ecuador, Perú, Nueva Zelanda, Holanda y Costa Rica han implementado normas en dicho sentido.

¿Qué dice la nueva Ley y en qué ayuda?

- **Regla fiscal**

Se ordena que el Gobierno Nacional imponga una meta de balance primario para el Sector Público No Financiero (SPNF), tanto para la vigencia posterior a la sanción de la ley, como para las diez vigencias fiscales siguientes. El objeto es garantizar en el tiempo la sostenibilidad de la deuda pública del SPNF. Esta acción es extensiva a los entes territoriales.

Comentario:

El ajuste es en todos los niveles de gobierno lo cual es un avance frente a los problemas que se han experimentado recientemente. La planeación plurianual presupuestal es exigida de una manera más explícita, lo cual supone necesariamente un mejor proceso de programación del gasto.

- **El marco fiscal de mediano plazo**

El Gobierno Nacional debe presentar antes del 15 de junio de cada año ante las comisiones económicas del Congreso un informe denominado Marco Fiscal de Mediano Plazo. El mismo deberá contener: a) el Plan Financiero; b) Programa Macroeconómico; c) metas de superávit primario a cumplir; d) resultados de la vigencia económica anterior; e) estimación del costo fiscal de las leyes aprobadas en la vigencia anterior.

Comentario:

Cada año los temas fiscales tendrán una seria discusión previa a la elaboración del Presupuesto Nacional y los costos de las leyes, muchas veces olvidados por la opinión, serán cuantificados. Ello propiciará una discusión técnica y política sobre la (in)conveniencia de nuevos proyectos de ley con dicho componente.

- **Consistencia presupuestal**

Los datos consignados en la Ley Anual de Presupuesto deben respetar los criterios consignados en el informe del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Comentario:

El Presupuesto de la Nación tiene por fin un marco de planeación de referencia de mediano plazo que dará más pistas a los mercados financieros sobre el monto del gasto, las necesidades de financiamiento y la política fiscal.

- **Ajuste sobre metas**

En caso de que se incumpla la meta de superávit fiscal fijada, el Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública.

Comentario:

Este mecanismo permite cierta flexibilidad ante emergencias o eventualidades que se originen dentro de una vigencia fiscal.

- **Iniciativa de gasto de la rama legislativa**

Se impone una restricción a cualquier proyecto de ley, acuerdo u ordenanza que busque crear gasto público o exenciones tributarias; éstos deberán hacerse compatibles con las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Si se plantea un nuevo gasto, deberá contener una fuente de aumento de ingresos o una disminución del gasto.

Comentario:

Todos los órganos de la rama legislativa cuentan con un marco límite de referencia frente a los gastos que se originan por cuenta de la aprobación de normas. Buena parte del desorden y el desajuste de las finanzas públicas fue causado por la acción legislativa sin criterios fiscales apropiados.

- **Vigencias futuras**

Se implementa un control a las vigencias futuras; éstas, para ser aprobadas, deberán ser compatibles con las metas de sostenibilidad fiscal. Como mínimo deberán contar con una apropiación de un 15% del valor total de la erogación en el año de su realización.

Comentario:

Parafraseando a un ex ministro de Hacienda, con esto se le quiere poner control a la cultura del “gaste ahora pague después”.

- **Endeudamiento territorial**

Como complemento de la Ley 358 de 1997, se establece que los criterios de capacidad de pago de las entidades deberán ser examinados durante toda la vigencia de un crédito. Adicionalmente los créditos de tesorería a las entidades territoriales no podrán exceder 1/12 de los ingresos corrientes de la nación. De la misma forma, será requisito que los créditos otorgados a municipios categoría 1, 2 y especial sean evaluados por una calificadora de riesgos.

Comentario:

Se solucionan algunos vacíos de leyes pasadas haciendo más estrictos los controles para el endeudamiento territorial. De la misma forma se impone una restricción al endeudamiento de corto plazo, con el fin de que se utilice únicamente para resolver problemas temporales de liquidez. La obligación de ser evaluados por las calificadoras seguramente será un estímulo para un manejo adecuado de las finanzas en aquellos entes territoriales que aspiren a obtener ahorro por parte de la economía para financiar sus actividades.

- **Reestructuraciones de cartera**

Las entidades financieras de capital público tienen la obligación de llevar a cabo las reestructuraciones de cartera en condiciones de mercado, con el propósito de permitir la recuperación del capital y promover la defensa del patrimonio del público.

Comentario:

Esta es una prevención frente a posibles prácticas indebidas. Es una medida acertada para proteger aún el patrimonio de la banca pública que tanto esfuerzo le ha costado al fisco.

Eterna discusión: reglas vs discrecionalidad

La Ley aprobada por el Congreso colombiano puede examinarse a la luz del cuadro 1 para inferir que tiene diversos elementos que impiden su categorización. Una rápida mirada a temas más relevantes muestra que: 1) La ley es orgánica con lo cual su reforma no es de fácil trámite. Esto, a la larga, puede ser ventajoso; 2)

la regla fiscal propuesta no es numérica; 3) involucra a todos los niveles de gobierno, incluso a los órganos legislativos; 4) el incumplimiento por parte de los funcionarios públicos es una falta disciplinaria, que puede tener consecuencias judiciales según el caso.

En el centro de la discusión está el tema de la regla fiscal. Mientras otros países han elegido una Ley con criterios numéricos, Colombia ha optado por una norma más sencilla en la cual no se generen nuevas camisas de fuerza sobre la autoridad fiscal. En este campo hay que decir que los criterios se encuentran divididos. Para algunos las reglas fiscales deben ser estrictas y numéricas, mientras que para otros una regla que se matricule con una meta numérica es una forma de ganar grados de libertad en la política fiscal.

Las reglas numéricas han estado a la orden del día en muchos países y han impuesto criterios de férrea disciplina fiscal. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que en muchas ocasiones éstas pueden ser inflexibles ante objetivos de política. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el hecho de que durante el año 2002 algunos países miembros del Tratado de *Maastricht* encontraron dificultades para cumplir con las metas fiscales trazadas; no sólo porque tenían dificultades financieras, sino porque también la política fiscal expansiva era necesaria para financiar algunos programas prioritarios.

De la misma forma, el cumplimiento de una regla fiscal numérica impondría la necesidad inmediata de un esquema institucional más avanzado, una mayor madurez política y el cierre de varios factores de incertidumbre fiscal futura, tales como gasto militar, reestructuraciones de empresas estatales y pasivos contingentes como los pensionales.

La solución colombiana resulta ser intermedia: por un lado propende por presupuestos públicos balanceados acordes con el objetivo de estabilidad macroeconómica y por otro, busca la generación de metas de superávit primario plurianuales. Esto último, además de ser novedoso en nuestro ordenamiento institucional es coherente con la búsqueda de una mejor planeación del

gasto y una mayor credibilidad ante los mercados financieros internacionales y domésticos.

El resultado es que las autoridades deben mantener unas metas de superávit primario, pero a la vez pueden cumplir con las eventualidades propias de un país como Colombia.

No todo es tan fácil

Durante la década de los noventa la inflexibilidad presupuestal y la preasignación de gastos han sido unas de las razones por las cuales la situación financiera del Estado alcanzó niveles críticos.

En ese orden de ideas la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal es un paso fundamental para que las finanzas estatales sigan su camino hacia la recuperación efectiva. Esto, esto sin embargo no quiere decir que el sendero esté exento de algunos obstáculos.

En primer lugar, es necesario seguir promoviendo una política de austeridad y una clara definición de las funciones del Estado en la economía. Esto facilitará el cumplimiento de metas fiscales y permitirá una evaluación más concisa al respecto. De nada sirve una ley con esta filosofía si las necesidades de gasto presionan el presupuesto nacional de manera indefinida y creciente.

En segundo lugar, las entidades encargadas de cumplir con la norma, tienen una mayor responsabilidad que seguramente requerirá de un fortalecimiento institucional. Al respecto, consideramos de la mayor importancia mantener el alto perfil técnico de sus funcionarios. Sin esto las discusiones que se tienen que dar en el futuro sobre las condiciones de mediano plazo de la economía y de las finanzas públicas, pueden convertirse en un mero formalismo sin mayor impacto.

A propósito de lo anterior, en otras ocasiones hemos visto como se han aprobado normas, cuyo cumplimiento está lejos de compadecerse con la capacidad institucional de los organismos responsables. A manera de ejemplo, queremos mencionar que el seguimiento de las cifras fiscales de los entes territoriales es una labor de gran envergadura que todavía está lejos de cumplir con los requerimientos de calidad y oportunidad

que la sociedad espera. Sin embargo, las normas exigen un seguimiento estricto de sus principales indicadores financieros, sin que exista una fuente única y estable sobre dicha información.

Está también la variable política que seguramente estará presente en la medida en que los Marcos Fiscales de Mediano Plazo deban ser aprobados por los respectivos organismos de la rama legislativa. La madurez y el esfuerzo por ponderar los principales problemas financieros por los que atraviesa el Estado, son retos que tienen estos entes con sus electores y con el país.

Por último, un esquema flexible requiere de mayor esfuerzo para alcanzar los resultados que países como Chile (a través de reglas numéricas) han logrado en materia de ahorro anticíclico. Al respecto vale la pena mencionar que en dicho país, durante la fase expansiva del ciclo económico y fiscal, se realiza un ahorro que nutre redes de protección social. Durante la fase de contracción dicho ahorro es usado para mitigar el impacto social de problemas macroeconómicos. Colombia podría pensar en dichos esquemas dado que ahora existe la obligación de generar un superávit primario a nivel del SPNF.

Comentarios finales

La ley será de utilidad para el país en la medida en que los futuros gobiernos generen tendencias fiscales armónicas con los superávits fiscales primarios. Para esto es fundamental tanto la voluntad política, como la estricta planeación de los objetivos de Gobierno. La tarea de reglamentar la ley y promover unos escenarios institucionales adecuados para su cumplimiento serán factores decisivos para que el impacto de la norma sea el deseado.

Al igual que en el relato griego en el que Ulises es amarrado al mástil de un barco para no sucumbir ante los cantos de sirena, la ley de responsabilidad fiscal es una atadura que impide que futuros gobiernos caigan en la tentación del gasto público irresponsable sin fuentes de financiación adecuadas. No mantenerse con demasiadas ataduras para permitir cierto nivel de libertad, parece ser la opción tomada por el gobierno.