

Las cuentas de la regla fiscal

El Ministerio de Hacienda afirma que en 2024 se cumplió la regla fiscal, pero los cálculos no convencen a los expertos. La conversación de la sostenibilidad fiscal del país va más allá de este debate técnico y ya hay nubarrones sobre las cuentas de 2025.

SANTIAGO LA ROTTA
KAREN VANESSA QUINTERO

De tanto en tanto, una de las discusiones que afloran en el mundo económico gira en torno a si el Gobierno de turno se volará o no la regla fiscal.

En una suerte de innovación actual, el debate no parece girar alrededor de la posibilidad, sino de la certeza (de un lado de la discusión, al menos) de que esto ya pasó y, entonces, qué hacemos desde ahí.

Primero algunas claridades: aunque aquí hablaremos de la regla, de lo que de verdad estamos hablando es de la sostenibilidad y el futuro fiscal inmediato del país. Ambos puntos van conectados y, aunque el debate más caliente sea el de la regla, la carga de profundidad va más por el otro lado.

¿Qué es la regla fiscal?

La regla fiscal suele ser una discusión ampliamente técnica y, de entrada (también de salida, la verdad), un asunto para iniciados. Pero funciona mirarla desde el punto de vista de la economía doméstica, si se quiere.

En las finanzas de cualquier hogar suele pasar que, cuando no se tienen límites, es fácil gastar de más y caer en deudas. Sin reglas claras, cualquier gasto puede parecer “urgente”. Salvando las distancias, la regla fiscal

en Colombia sigue la misma lógica: una norma que limita el gasto público del Gobierno procura reducir el endeudamiento y garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano y largo plazo.

El cálculo de la regla fiscal, de nuevo, se puede asemejar al presupuesto de una familia: parte de los ingresos, le resta la deuda y determina toques de gasto. Con base en la regla fiscal, un gobierno puede tomar decisiones financieras: cuánto invertir en determinado rubro o cuánto abonar a la deuda. De ahí que cada año se establecen metas de deuda en la regla fiscal, expresadas como un porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).

Este mecanismo fue adoptado por el país en 2011, con la Ley 1473, y de su seguimiento se encarga el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), cuyos miembros han explicado en varias ocasiones que la regla permite que exista “armonía” entre los ingresos y los gastos permanentes del Estado, o mejor, que se tenga claro de dónde va a salir la financiación para cualquier gasto.

El debate de 2024

Como ya se dijo, parte de esta discusión tiene que ver con la regla y con los resultados de 2024, así como la porción más importante es qué implica esto para 2025 y, en general, para la sostenibilidad fiscal del país.

En la parte de esta discusión que va en el espejo retrovisor aparece el Plan Financiero del Gobierno, que fue presentado por el Ministerio de Hacienda la semana pasada y en el cual se consignan los datos (preliminares, pero bastante cerca de ser definitivos) sobre el déficit fiscal, el nivel de endeudamiento del país, las cifras de recaudo de 2024 y las proyecciones de 2025.

Y es por aquí que se comienzan



El presidente Gustavo Petro posesionó al ministro de Hacienda, Diego Guevara, a finales de enero. / Presidencia

a ver más grandes los huecos en el colador de pasta, pues el déficit fiscal llegó en 2024 al 6,8 %, una medida que, según Marc Hofstetter, profesor de la U. de los Andes y exmiembro del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, debería estar reservado para tiempos de crisis: “Hay que buscar con lupa en el pasado colombiano déficits de ese tamaño”. César Pabón, director de Investigaciones Económicas de Corficolombiana, asegura que esta cifra es la más alta en los últimos 30 años, excluyendo los dos de la pandemia (2020 y 2021).

“La regla fiscal lo que le dice al Gobierno es de qué tamaño puede ser su déficit para que, con álgebra por detrás, la deuda pública gire cerca del 55 % del PIB. El déficit y la deuda están amarrados: al final lo que usted tiene es cuánta plata le faltó (el déficit), y pues de ahí se alimenta la deuda”, explica Hofstetter.

De acuerdo con el Plan Financiero, el nivel de deuda (neta) del país se ubicó en 2024 en 60 % del PIB y para 2025 llegaría al 60,6 %. Estos son niveles prácticamente idénticos a los de años de pandemia y se alejan drásticamente de las cifras de antes del covid-19.

Estos números presentan problemas, porque “mantener déficits fiscales tan elevados puede poner en riesgo la sostenibilidad de la deuda pública, incrementar los costos de financiamiento para el Estado, debilitar el espacio fiscal destinado a la inversión pública y erosionar la confianza de los inversionistas. En consecuencia, ante posibles choques económicos, el país tendrá una menor capacidad de reacción, ya que contará con un espacio fiscal reducido debido al mayor déficit y al elevado nivel de deuda”, dice Mauricio Salazar, director del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana.

Para este punto de la historia,

el Gobierno asegura que las cifras presentadas se ajustan a los límites de la regla fiscal gracias a un elemento llamado Transacciones de Única Vez (TUV), que se han convertido en la pieza central del argumento de si el panorama de 2024 entra en los límites de la regla o no.

“La regla está escrita alrededor de un déficit estructural de un tamaño determinado para que sea coherente con el ancla de la deuda, pero la norma entiende que la economía puede tener problemas y que usted como administrador puede gastar más para impulsarla, por ejemplo. Y ahí es donde entran las TUV: el Gobierno puede decir que este o aquel no es un elemento del gasto estructural, entonces no lo metemos en las cuentas que nos dicen cuál es el déficit permitido este año”, explica Hofstetter.

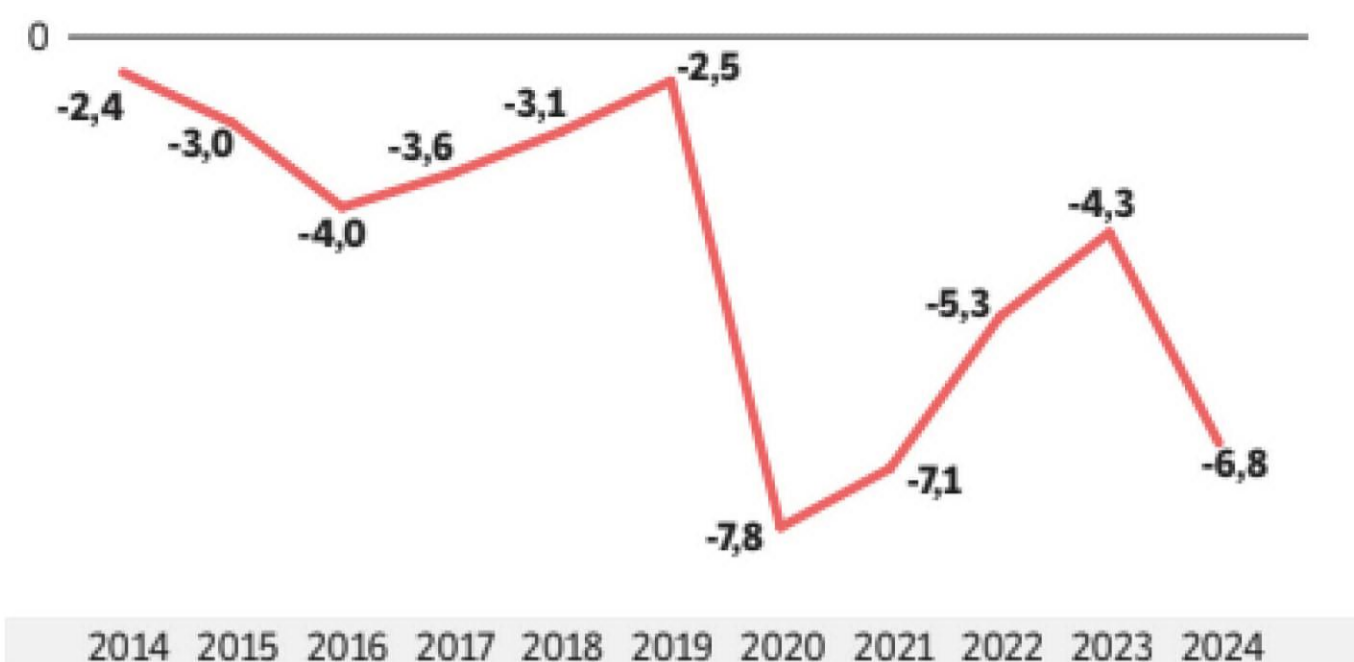
Para el Ministerio de Hacienda, en las TUV que se presentaron en

El Gobierno asegura que las cifras presentadas se ajustan a los límites de la regla fiscal gracias a un elemento llamado Transacciones de Única Vez.



Evolución del déficit fiscal, 2013 - 2023

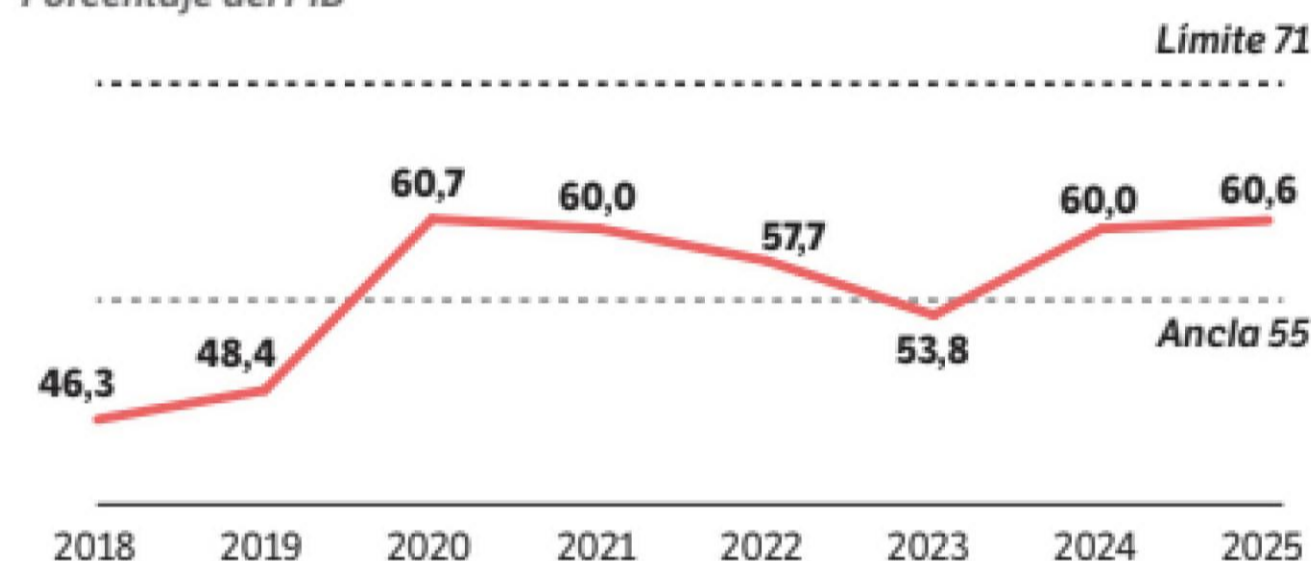
Porcentaje del PIB



Fuente: Corcolobiana-Minhacienda

Deuda neta

Porcentaje del PIB



la que tenemos hoy. Pero cuando usted tiene un déficit del 6,8 %, sin que haya habido una pandemia, por ejemplo, lo que dice es que las cuentas no dieron y está viendo a ver si le permiten pasar unos gastos como de única vez para que no sean parte del déficit y así chulear que aprobamos la regla fiscal”.

A este argumento se suma Pabón, al decir que “uno de los principios de las TUV es que no debería ser algo pronosticable, y esto lo fue: la cartera lleva varios meses advirtiendo la caída”. Bajo los criterios de qué es una TUV también se cuenta que el elemento debe ser algo sobre lo que el Gobierno no tiene control y, “en este caso, la caída de ingresos se debió al optimismo generalizado en las cuentas fiscales”, concluye el analista.

Entonces, ¿pasamos o no pasamos el examen? Dudoso. Para Luis Fernando Mejía, director de Fedesarrollo, la respuesta es no. “Con base en nuestros cálculos, el

Gobierno Nacional no cumplió la regla fiscal en 2024. Lo más probable es que el CARF diga lo mismo en los próximos días. Sería más útil que el Gobierno explique por qué no se cumplió la regla fiscal y cuál es la estrategia para volver a cumplirla, en vez de estar haciendo contabilidad creativa para aparentar ese cumplimiento”.

Por su parte, Astrid Martínez, presidenta del CARF, aclaró que el Comité no decide si se cumplió o no la regla fiscal, sino que esta responsabilidad recae en el Ministerio de Hacienda, que debe presentar un informe detallado al Congreso. “El CARF, cuando se presente ese informe, que suele ser a mitad de año, se pronunciará en un concepto. Es importante señalar que las transacciones de única vez tienen unos documentos metodológicos. Son el reconocimiento de cambios que no van a afectar la situación de las finanzas públicas después de uno o dos años. Si no sería difícil establecer una regla fiscal”, dijo a este diario la presidenta.

Martínez explica que hubo una discusión técnica con el Ministerio de Hacienda sobre si ciertos eventos, específicamente el comportamiento del recaudo, se podían considerar transacciones de única vez o no. Según la presidenta, la discusión quedó zanjada en diciembre (como lo mencionaba Guevara) porque si bien el Comité presentó su concepto no vinculante (que básicamente

decía que no se debían incluir), al final el Confis aprobó las transacciones y, con base en esa decisión, es que el Ministerio sostiene que sí se cumplió. El Comité también emitirá un pronunciamiento este miércoles sobre el Plan Financiero y sobre si los supuestos macroeconómicos para este año parecen plausibles o no, con énfasis en los cálculos de recaudo para 2025.

El panorama desde 2025 y hacia adelante

Listo, digamos que el país cumplió la regla fiscal en 2024 (como dice el Ministerio) o que no lo hizo (como creen algunos analistas). “El mercado hasta ahora parece que ya había descontado el efecto, aunque igual es un tema preocupante”, advierte Pabón.

Y lo es, pues mirando hacia 2025, el Gobierno proyecta una reducción en el déficit fiscal: del 6,8 % pasaría al 5,1 %, lo que implica una reducción notable de entrada, aunque igual sigue por encima del registro de 2023 y de los alcanzados en la prepandemia. Según Pabón, alcanzar esta cifra “es poco factible”.

Los nubarrones hacia 2025, según Mejía, se aglutinan alrededor de la “tendencia de deterioro en el déficit fiscal, que generará un nivel de deuda del 60 %, igual al observado durante la pandemia. Además, las proyecciones de ingresos tributarios continúan muy por encima de lo que sería razonable dado el crecimiento estimado de la economía. Si no hay un nuevo recorte del presupuesto, el Gobierno incumpliría otra vez la regla fiscal en 2025”.

En el debate de la regla se juega un poco la credibilidad financiera del país, algo que se traduce en primas de riesgo y en intereses más caros sobre la deuda que contrae Colombia, especialmente sobre nuevos créditos. Salazar lo pone de esta forma: “El principal activo de una regla fiscal es que sea creíble: maquillar las cuentas de esta manera mina la confianza de los inversionistas y deteriora aún más la salud de nuestras finanzas públicas”.

Al final de cuentas, como lo explica Hofstetter, “si se vuelvan la regla, nadie va a la cárcel: esta es una medida que nos impusimos para mantener cierta disciplina en el frente fiscal y mediante la cual tratamos de balancear los ingresos que, como sociedad, estamos dispuestos a pagarle al Gobierno en forma de impuestos con los gastos que se pagan con esos dineros. Y volársela es decir que no le hicimos caso a esos balances”.

2024 entraron varios elementos, claves para explicar por qué el país pasasaliva por su perspectiva fiscal: la caída del recaudo, que la Corte tumbó la no deducibilidad de regalías de la reforma tributaria, el componente no estructural del FEPC, la emergencia invernal, entre otras cosas.

Diego Guevara, ministro de Hacienda, reconoce que hubo discusión con el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), pero dice que técnicamente todo el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), conformado por miembros del Gobierno, votó el 18 de diciembre para aprobar las TUV siguiendo la metodología internacional. “Cumplimos con la regla fiscal de 2024, es un ejercicio técnico y riguroso. Ninguna regla fiscal es perfecta, en el tiempo se van actualizando y tienen herramientas que permiten dar respuestas a elementos no cíclicos”.

Para llegar a este resultado, Guevara argumenta que hubo un cambio en el ciclo económico, porque el país pasó de crecer 7 % en 2022 al 0,6 % en 2023, como parte de los desbalances que introdujo la pandemia en la estructura de gasto. Con el menor crecimiento económico de 2023, cayó el recaudo de 2024, un hecho que solo se había registrado una vez: durante la pandemia en 2020. el Minhacienda considera entonces que la caída de ingresos tributarios en un contexto de crecimiento económico es un fenómeno atípico y que no debería volver a repetirse, y por ahí es que el agua llega al molino del momento fiscal actual.

Pero los movimientos alrededor de las TUV son polémicos, por decir lo menos. Hofstetter asegura que “esto es contabilidad creativa”. Y añade: “No es la primera vez que se hace, pues Iván Duque ya lo había hecho en 2019, aunque con una regla distinta a

» En el debate de la regla se juega la credibilidad financiera del país, algo que se traduce en primas de riesgo y en intereses más caros sobre la deuda que contrae Colombia.

La regla fiscal de 2024

Continúa el debate sobre si se cumplió o no la regla fiscal de 2024, ya que cálculos como el endeudamiento y el recaudo del año pasado no convencen a los expertos. Más allá de la discusión técnica, persisten dudas sobre las cuentas de 2025. / **Tema del día p. 2**