

La Estrategia Fiscal de Mediano Plazo

El pasado 15 de junio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó ante el Congreso de la República el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012.

Por:

Carolina Soto

Economista

Este documento de carácter informativo, que por disposición de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2003 debe ser radicado al final de cada legislatura, describe tanto la situación fiscal actual, como el panorama de las finanzas públicas y las perspectivas macroeconómicas para los siguientes diez años.

Específicamente, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) debe contener el Plan Financiero actualizado para el año en curso y el siguiente; el programa

macroeconómico plurianual; las metas de superávit primario; una evaluación de los resultados macro, fiscales y cuasifiscales; una estimación del impacto fiscal de las nuevas leyes y del “Gasto Tributario” (o costo de exenciones y deducciones de impuestos); la relación de pasivos contingentes; y los indicadores de gestión y resultados del Presupuesto General de la Nación.

El documento de 2012, radicado por el MHCP, contiene además un análisis del contexto externo; la relación y cuantificación de las vigencias futuras aprobadas a la

fecha; la trayectoria de deuda pública consistente con los flujos financieros; y la estrategia fiscal del Gobierno, a la cual haremos referencia.

La estrategia fiscal de mediano plazo se enmarca en el nuevo contexto institucional que implicó la aprobación, en el año 2011, de los actos legislativos sobre sostenibilidad fiscal y regalías, y de la ley que introdujo una regla fiscal cuantitativa para el manejo de las finanzas públicas. Estas reformas estructurales se presentaron con el propósito de armonizar las exigencias del estado social de derecho con la necesidad de garantizar la estabilidad macroeconómica del país.

La primera de ellas, el Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal (Acto Legislativo 3 de 2011), busca que las decisiones de las distintas ramas del poder público y de las entidades estatales se enmarquen dentro de las posibilidades del Gobierno y no atenten contra la estabilidad financiera de la Nación. De esta manera, las obligaciones de gasto establecidas por mandato legal o judicial, deben consultar la capacidad presupuestal del poder ejecutivo en el mediano plazo.

El acto legislativo que crea el Sistema General de Regalías (Acto Legislativo 5 de 2011), propende por una distribución regional más equitativa de estos recursos. También busca mitigar la volatilidad de los ingresos de regalías, sujetos al ciclo de producción y a los precios internacionales, tanto para la Nación y como para las entidades territoriales. Con este último fin, la norma creó un fondo de ahorro y estabilización al que se destina un porcentaje anual de los ingresos.

Por su parte, la ley de regla fiscal (Ley 1473 de 2011) establece un límite al déficit del Gobierno Central (2,3%

del PIB en 2014 y decreciente desde entonces hasta alcanzar 1% o menos a partir de 2022) y crea un fondo de ahorro y estabilización como mecanismo de manejo contracíclico en caso de desaceleración de la economía o de circunstancias extraordinarias que lleven a la suspensión de la regla.

Para los próximos diez años, la estrategia fiscal tiene como meta principal reducir la deuda neta¹ en términos del PIB de 26,4% en 2012 a menos de 10% en 2023. Para ello, dentro de los supuestos macroeconómicos, se prevén superávits primarios superiores a 2% del PIB y un crecimiento real promedio de 4,8% anual.

» Para los próximos diez años, la estrategia fiscal tiene como meta principal reducir la deuda neta en términos del PIB de 26,4% en 2012 a menos de 10% en 2023.

El buen desempeño esperado de la economía y de las finanzas públicas en el mediano plazo se fundamenta en los mayores ingresos generados por el ciclo minero-energético, tanto a nivel de las regiones (regalías) como del Gobierno Nacional (excedentes).

De acuerdo con el documento del Ministerio de Hacienda, la proyección de crecimiento de 4,8% incorpora los posibles efectos del contexto internacional actual, con las dificultades de la eurozona y el lento crecimiento de Estados Unidos. También destaca que en el evento

Referencias Bibliográficas

1- Corresponde a la deuda bruta descontando los activos líquidos internos y externos.

de requerirse un manejo contracíclico de la política fiscal, las autoridades económicas se encuentran en condiciones de hacerlo sin afectar la senda de sostenibilidad de mediano plazo, gracias a los logros en materia de reducción del déficit y de la deuda, así como a la adopción de la regla fiscal y de los mecanismos de estabilización.

La estrategia fiscal del MFMP supone también la presentación y adopción de la anunciada reforma tributaria estructural, encaminada a promover la equidad, la competitividad, el crecimiento económico y el emprendimiento. La reforma fiscal también busca alcanzar un tamaño del Estado sostenible en el mediano plazo, en el que los gastos y los ingresos corrientes estén armonizados.

En relación con la composición del gasto público contemplado en la senda fiscal, se encuentran rubros importantes como la reparación a las víctimas de la violencia, la restitución de tierras, el desarrollo de la infraestructura y recursos adicionales para el sector de la salud, entre otros. Sin embargo, como porcentaje del PIB, se espera una disminución del gasto de 18% a

16%, teniendo en cuenta la reducción prevista en los gastos de funcionamiento, principalmente en los rubros correspondientes a las transferencias territoriales (SGP), que aunque por ley tienen un crecimiento real, este es inferior al proyectado para la economía. También se espera un menor pago de intereses por la disminución de la deuda neta sobre el PIB.

En cuanto a los ingresos del Gobierno Central, se mantienen relativamente estables, alrededor de 13% del PIB. A pesar del menor recaudo originado por el desmonte del 4 por mil (gradual hasta 2018) y el menor dinamismo previsto de la actividad minero energética en el mediano plazo, el mayor crecimiento de la actividad económica alcanza a compensar esta reducción.

El MFMP comprende también una revisión de las perspectivas de corto plazo. Para 2013 se contempla un menor crecimiento del gasto público en términos del PIB, en parte por el mandato de la regla fiscal de ajustar el balance público estructural y en parte por la puesta en marcha del fondo de ahorro y estabilización de las regalías. Este menor gasto relativo, permitirá que el sector privado tenga más espacio para su expansión.



A pesar de los gastos adicionales relacionados con la ola invernal, el aumento de la fuerza militar, el fortalecimiento del sector justicia y los aportes para pensiones del ISS, el déficit proyectado del Gobierno Central para 2013 (2,2% del PIB) supera la meta prevista a principio de la administración Santos que lo situaba en 2,8% del PIB. Lo anterior ante los mayores ingresos, que a su vez reducen la necesidad de endeudamiento y los costos asociados al servicio de la deuda (intereses). Los mayores ingresos se explican por el aumento en los excedentes de Ecopetrol que la Nación recibirá, como resultado del buen comportamiento de la empresa en 2011.

Con todo, aunque el MFMP 2012 imprime una dosis de confianza sobre el manejo y la senda de las finanzas públicas, especialmente en el corto plazo, sus metas y proyecciones pueden resultar optimistas. Varios factores causan preocupación: la capacidad de reacción de la política fiscal frente a una situación adversa seguirá basada en estabilizadores automáticos mientras los fondos de ahorro y estabilización se consolidan; las proyecciones no parecen contemplar los efectos del ciclo político y asumen que las distintas administraciones continuarán con la postura de disciplina fiscal, sin embargo, la misma regla fiscal contempla válvulas de escape; las nuevas presiones de gasto derivadas de una eventual salida negociada al conflicto interno, postergarían, por lo menos, el cumplimiento de las metas. Así las cosas, la reforma tributaria, concebida como fiscalmente neutra, probablemente tendrá que ajustarse para garantizar mayores niveles de ingreso y la sostenibilidad de la deuda pública.

» El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012, documento informativo presentado por el Ministerio de Hacienda al Congreso, describe tanto la situación fiscal actual, como el panorama de las finanzas nacionales y las perspectivas macroeconómicas para los siguientes diez años. Destaca el nuevo marco institucional y prevé un balance favorable del Gobierno Central, así como una senda sostenible de la deuda pública.