



¿Qué tan conveniente es modificar la Regla Fiscal en Colombia?

Informe #18
19 de septiembre
de 2021

Un análisis de la modificación a la Regla Fiscal realizada mediante la Ley de Inversión Social.



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

[VIGILADA MINEDUCACIÓN]

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

— Introducción

Las reglas fiscales son instrumentos que les permiten a los países establecer lineamientos presupuestales con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esto es fundamental porque la estabilidad macroeconómica es un requisito para el financiamiento del Estado Social de Derecho. A través de estos instrumentos las naciones refuerzan su institucionalidad, al tiempo que ganan credibilidad y efectividad en el acceso a créditos, y el manejo de la hacienda pública. En términos generales, las reglas fiscales bien diseñadas son sencillas, flexibles, viables y transparentes –tanto en su aplicación como en monitoreo– (Alberola et al., 2016; Díaz et al., 2018; Eyraud et al., 2018; López & López, 2019). Los países con reglas fiscales tienen un mejor desempeño macroeconómico.

En Colombia, la Regla Fiscal instaurada en el país en el 2011 establecía un límite a la relación entre ingresos y gastos estructurales del Presupuesto General de la Nación. De esta forma, se instauró un criterio de disciplina en el manejo de las finanzas públicas, reduciendo las discrecionalidades y enviando un mensaje a los mercados internacionales – especialmente con la expectativa de que el país cuente con menores primas de riesgo.

Por lo general, las reglas fiscales se establecen mediante leyes de obligatorio cumplimiento, que las convierten en políticas de Estado y no de gobierno. En este sentido trascienden los periodos presidenciales y se estructuran como políticas de largo aliento. En otras palabras, se trata de herramientas que privilegian el desarrollo de los países por encima de las preferencias de los gobiernos, que tienden a ser de corto plazo. **En Colombia la Regla Fiscal fue establecida por la Ley 1473 del 2011 y fue modificada estructuralmente mediante la “Ley de Inversión Social”.**

Antes de abordar estas cuestiones, conviene tener en cuenta algunos antecedentes. El primer país en implementar una regla fiscal fue Alemania, en 1982. Herramientas de este tipo se utilizaron por primera vez en América Latina alrededor del 2000, puntualmente en Perú. Dadas sus virtudes, las reglas fiscales se popularizaron rápidamente a nivel internacional. Para 1985 ya había seis reglas fiscales, y en 2015 la cifra llegaba a 92 –17 de ellas en América Latina (FMI; 2021).¹ En términos generales, la mayoría de las reglas definen un límite de déficit corriente, de deuda nacional o una combinación entre ambos factores (Ter-Minassian, 2010; Schaechter et al., 2012).

En Colombia la preocupación por la regla fiscal inició en la década del 2000 (Lozano et al., 2008; Cano, 2010; Ter-Minassian, 2010). La primera propuesta de restricción fiscal la hizo la Comisión Independiente del Gasto Público en 2007, convocada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.² En aquel entonces se le recomendó al Gobierno nacional hacer un esfuerzo de ahorro para disminuir el déficit fiscal. Esto con el objetivo de contar con un superávit primario estructural equivalente al 2% del PIB, con el horizonte de disminuir el nivel de deuda pública en el largo plazo.

La propuesta de la regla fiscal implementada en 2011 la hizo el Comité Técnico Interinstitucional, constituido por el Gobierno nacional en 2010.³ Esta propuesta se definió en términos del balance primario estructural y buscaba suavizar las fluctuaciones de los ciclos económicos.⁴ La propuesta fue modificada durante el proceso legislativo, por parte del Gobierno nacional, para definirse en términos del balance estructural. En la propuesta se planteaba que con la regla fiscal la deuda nacional pasaría del 39% del PIB en 2010 al 28% en 2020, a partir de un superávit primario equivalente al 1,3% del PIB. Actualmente la deuda nacional supera el 60% del PIB.

— Restricciones fiscales en el país

En Colombia las normas que estructuran el proceso presupuestal están establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Ley 179 de 1994). Allí se reconoce explícitamente que esta ley y la Constitución Nacional “serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto”. Las leyes posteriores establecen aspectos complementarios.

La primera restricción presupuestal en el país fue establecida mediante la “Ley de Semáforos” –nombre con el que se conoció la Ley 358 de 1997–, en la que se determinó que el nivel de endeudamiento de las entidades territoriales no puede superar su capacidad de pago. Específicamente, se estableció un límite entre el nivel de pago de intereses respecto a los ahorros operacionales y un límite entre el nivel de deuda respecto al nivel de ahorros

corrientes.⁵ Asimismo, se estableció que los entes territoriales solo pueden adquirir créditos que superen estas restricciones con autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El segundo lineamiento fue establecido en la “Regla de ingresos y gastos” –o Ley 549 de 1999–, en la que se estableció que los entes territoriales deben hacer una asignación obligatoria de recursos para cubrir sus pasivos pensionales. El tercero se estableció en la “Ley de responsabilidad fiscal territorial” –Ley 617 de 2000–, donde se instituyeron directrices para la financiación de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. De igual forma, a nivel nacional se fijaron límites a los gastos que hacen las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, las

empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía mixta.⁶

El cuarto lugar, en la “Ley de responsabilidad fiscal” –Ley 819 de 2003–, se estableció que el Gobierno nacional y los entes territoriales deben presentar anualmente un Marco Fiscal de Mediano Plazo.⁷ También se estableció que los todos proyectos de acuerdo, ordenanza o ley que ordene algún gasto, o asigne beneficios tributarios, deben exponer sus costos fiscales –así como una propuesta de ingresos para financiarlos–. De esta forma se fijaron los instrumentos para que el Gobierno nacional y las entidades territoriales cuenten con una visión de mediano plazo en sus políticas fiscales.

Como se señaló al inicio, la Regla Fiscal fue finalmente instaurada mediante la Ley 1473 de 2011.⁸

— Restricciones fiscales en el país

En la regla fiscal se establecía que el déficit estructural del Gobierno nacional –definido como la diferencia entre los gastos e ingresos estructurales– no podrá ser superior al 1% del PIB a partir del año 2022. Se señalaban también lineamientos de transición desde su entrada en vigencia. Específicamente, el límite del déficit era 2,3% hasta 2014 y 1,9% hasta 2018. Los ingresos estructurales corresponden a los ingresos totales del Gobierno nacional central, luego de ser ajustados por el ciclo económico, los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y “otros efectos similares”. Los gastos estructurales tienen una definición equivalente. Por su parte, el balance fiscal estructural corresponde a la diferencia entre ingresos y gastos estructurales. En la ley no se plantean definiciones más

precisas, y se establece que el Ministerio de Hacienda estará a cargo de publicar la metodología, estimaciones y detalles técnicos de la regla de forma pública, así como su justificación técnica.

En la regla se definen los lineamientos necesarios para su cumplimiento. Específicamente, se establecía que las proyecciones de los instrumentos financieros nacionales deben corresponder con sus metas, así como facultades para que el Gobierno nacional lleve a cabo programas de gasto como política contracíclica y haga uso del fondo de estabilización fiscal. Finalmente, se señalaba que el Gobierno nacional puede suspender temporalmente la aplicación de la regla ante eventos extraordinarios.⁹ Como mecanismo de seguimiento el Gobierno nacional debe enviar un informe de cumplimiento de la regla a las comisiones económicas del Congreso de la República. También se conformó un comité consultivo de carácter técnico e independiente; entre sus funciones están pronunciarse sobre el informe presentado a las comisiones económicas y sobre las eventuales suspensiones de la regla.¹⁰ Finalmente, en caso de que se incumpla la regla fiscal, el Gobierno nacional debe explicar “detalladamente” el porqué de este hecho y fijar nuevos objetivos para garantizar su cumplimiento.

El aspecto principal de la regla fiscal instaurada en el 2011 es que definió un límite en el déficit anual del presupuesto nacional equivalente al 1% del PIB. De esta forma, el nivel de deuda del país podría aumentar sistemáticamente mientras se cumple con la regla. De hecho, así ha sucedido de forma ininterrumpida desde 2013. El principal cambio realizado en el proyecto de “Inversión Social” es la definición de un límite en el nivel de deuda nacional. Específicamente, se estableció que el límite de la deuda es del 71% del PIB y que su ancla es del 55%. También plantea que para cada año el valor mínimo que tomará el balance primario neto estructural (BPNE) estará en función de la deuda neta de la vigencia anterior. El BPNE equivale al balance primario neto del Gobierno nacional central, tras excluir el efecto de las transacciones que tienen un efecto transitorio sobre el presupuesto nacional y los ciclos económicos. Por su parte, la deuda neta corresponde a la deuda bruta del Gobierno nacional, menos los activos financieros. Específicamente, se ordena que, si la deuda sobrepasa el límite establecido, los ingresos del Gobierno nacional

superen los gastos en un 1,8% del PIB. Cuando el nivel de deuda esté entre el 55% y el 71% del PIB la relación fluctuaría entre el 0,2% y el 1,7% del PIB. Y cuando la deuda sea menor al 55% del PIB, la diferencia entre ingresos y gastos podría ser menor al 0,2% del PIB. Finalmente, se plantea una transición hasta 2024.¹¹ **De esta forma, se incluye una restricción al monto total de deuda nacional, trascendiendo los ciclos anuales.**

En el proyecto derogaron los artículos correspondientes al gasto contracíclico y las excepciones.¹² Ahora bien, a partir de la nueva definición de la regla se plantea la posibilidad de que el Gobierno nacional realice gastos contracíclicos sin necesidad de estar explícitamente incorporado en el articulado. Asimismo, las excepciones se incorporan en una cláusula de escape. Específicamente, se plantea que dicha cláusula le permite al Gobierno nacional hacer un desvío temporal del cumplimiento de las metas fiscales en caso de que ocurran eventos extraordinarios o que comprometan la estabilidad macroeconómica del país. La cláusula podría ser activada por el CONFIS y deberá contener una senda de retorno al cumplimiento de las metas fiscales. También se aumentaron las funciones y pronunciamientos del Comité Consultivo y se le asignó a un equipo técnico para su disposición que será contratado a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Finalmente, se conservaron las mismas herramientas de seguimiento y control de cumplimiento.

El Gobierno nacional ha planteado proyecciones de ingresos y gastos que constituyen un balance primario superavitario a partir de 2025, lo cual, junto con el crecimiento económico, permitiría reducir la deuda neta del 67% del PIB en 2022 a 62% en 2032.

— Conclusiones

La regla fiscal es un instrumento que ha limitado la discrecionalidad del gasto público nacional, al definir un nivel máximo de déficit estructural. La regla ha generado disciplina en el manejo de las finanzas públicas y se ha constituido como un mensaje de responsabilidad para los mercados internacionales, lo cual ha incidido en mejores condiciones de acceso a crédito (López & López, 2019). La primera regla fiscal instaurada en el país definió una res-

tricción en un ciclo de presupuesto anual y no establecía límites al nivel de deuda nacional total. De hecho, desde su entrada en vigencia, la deuda nacional aumentó sistemáticamente, y actualmente se encuentra en su máximo registro histórico, debido a una senda de déficit primarios y los vastos efectos de la pandemia del covid-19.

En nueva regla fiscal vigente en el país modificada mediante la “Ley de Inversión Social” se establece un límite de deuda nacional que representa un avance significativo para la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues desde su entrada en vigencia la deuda del Gobierno nacional central no podría seguir creciendo indefinidamente. Esta especificación tiene diversas virtudes. En primer lugar, al determinarse precisamente por el nivel de la deuda, es el tipo de regla más efectiva en garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas (ibid.). En segundo lugar, es un planteamiento simple y reduce algunos riesgos de la discrecionalidad en su implementación, puesto que la deuda nacional es un elemento mucho más concreto de estimar que el déficit estructural u otros indicadores. En otras palabras, reduce la posibilidad de terminar haciendo ‘contabilidad creativa’. Este elemento ha sido

resaltado como fundamental por diversos autores (Kopits y Seymansky, 1998; Lledo et al., 2018; Eyraud et al., 2018). En este orden, también facilita que sea comunicada y monitoreada. Paralelamente, incluye un periodo de transición. Finalmente, la modificación es constructiva al asignar recursos y aumentar las funciones de seguimiento realizadas por el comité consultivo.

La nueva especificación de la Regla Fiscal es un avance hacia la garantía de la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales, al establecer un límite de deuda nacional. El enfoque propuesto sigue las recomendaciones de diversos expertos a nivel mundial. Además, aumenta las funciones de seguimiento por parte del comité consultivo. Se estima que a partir de este nivel de endeudamiento público las finanzas públicas pueden dejar de ser sostenibles (MHCP, 2020). Finalmente, se podría profundizar en la exposición de la estimación del máximo nivel de deuda establecida, puesto que en la exposición de motivos se limita a citar una investigación que no se incluye en la biografía del documento. Esto es particularmente importante en un país como Colombia, donde se suelen hacer reformas tributarias con alta frecuencia.

— Referencias

- Alberola, E., Kataryniuk, I., Melguizo, A., & Oroz, R. (2016). Fiscal policy and the cycle in Latin America: the role of financing conditions and fiscal rules. BIS working papers. Recuperado el 26 de julio de 2021, de <https://www.bis.org/publ/work543>.
- Barreiz, A., & Corrales, L. (Edits.). (2019). Reglas fiscales resilientes en América Latina . Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Baum, A., Eyraud, A., Hodge, M., Jarmuzek, Y., Kim, S., & Mbaye, E. (2018). How to calibrate fiscal rules: a primer. Ture.
- Botero, R., Cárdenas, M., Gaviria, A., Montenegro, A., Rosas, G., Rincón, H., . . . Reyes, C. F. (7 de mayo de 2007). Comisión Independiente de Gasto Público. Bogotá.
- Cano, C. G. (2010). Regla fiscal y estabilidad macroeconómica en Colombia (Vol. Documento de trabajo No 607). Banco de la República.
- Caselli, F., Eyraud, L., Hodge, A., & Díaz-Kalan, Y. (s.f.). Second Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility and Enforceability. Nota de discusión del personal . Washington D.C.
- Comité Técnico Interinstitucional. (7 de junio de 2010). Regla Fiscal para Colombia . Bogotá: Banco de la República.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 38.
- Eyraud, L., Debrun, M. X., Hodge, Q., Lledo, V. D., & Pattillo, M. C. (2018). Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Fondo Monetario Internacional. (2010). Fiscal Monitor. Staff of the Fiscal Affairs Department.
- Fondo Monetario Internacional. (26 de julio de 2021). Fiscal Rules Dataset 1985 - 2015. Obtenido de <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>
- Kopits, M. G., & Symansky, M. S. (1998). Fiscal policy rules . Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Ley 179 de 1994. (1994). Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica de Presupuesto.
- Ley 358 de 1997. (1997). por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.
- Ley 38 de 1989. (1989). Normativo del Presupuesto General de la Nación.
- Ley 549 de 1999. (1999). Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.
- Ley 617 de 2000. (2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas pa.

Ley 819 de 2003. (2003). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Lledo, D. V., Dudine, P., Eyraud, L., & Peralta-Alva, A. (2011). How to Select Fiscal Rules. Washington: Fondo Monetario Internacional.

López, H., Rhenals, R., Botero, J., & Posso, C. (2008). Conveniencia de una regla fiscal de balance estructural para Colombia. Borradores de ECONOMÍA No. 497. Bogotá: Banco de la República.

López, J., & López, R. (diciembre de 2019). Regla fiscal para el gobierno central en Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para discusión No IDP-DP.720. Sector de Instituciones para el Desarrollo.

Lozano, I. (septiembre de 2007). Informe de la Comisión Independiente del Gasto Público. Reportes del Emisor(100), Mejía, Diana Margarita. Banco de la República.

Lozano, I., Rincón, H., Sarminento, M., & Ramos, J. (2008). Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia. (Vol. 10). Revista de economía institucional.

Lozano, L. I. (2010). La regla fiscal y su papel estabilizador en Colombia: ¿qué se vislumbra en los próximos años? Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (15 de julio de 2020). Derecho de Petición Senador Iván Marulanda . Bogotá.

Rincón, H., Rodríguez, D., Toro, J., & Téllez, S. (2014). FISCO: Modelo Fiscal para Colombia. Borradores de Economía Núm. 855. Bogotá.

Schaechter, A., Kinda, N., Budina, N., & Weber, A. (2012). Fiscal rules in response to the crisis-toward the 'next-generation' rules: A new dataset. (Vol. Documento de trabajo Núm. 12/187). Fondo Monetario Internacional.

Ter-Minassian, T. (2010). Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Wills, D. (12 de septiembre de 2019). Daniel Wills explica la importancia de la REGLA FISCAL. (J. Martínez, Entrevistador) Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=Y9kw6WgcoNo&ab_channel=ObservatorioFiscal

Notas al final

- 1 Algunos países han centralizado sus restricciones fiscales nacionales en una única regla fiscal, mientras que otros cuentan con diversas restricciones implementadas a través de diversas leyes y otros mecanismos.
- 2 La Comisión fue conformada por Rodrigo Botero, Mauricio Cárdenas, Alejandro Gaviria, Armando Montenegro y Gabriel Rosas; la secretaría técnica por Hernán Rincón y Natalia Salazar; su secretario ejecutivo fue Felipe Reyes.
- 3 El Comité Técnico Interinstitucional fue conformado por miembros del Banco de la República (Ignacio Lozano, Jorge Ramos, Hernán Rincón y Jorge Toro), del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Gloria Alonso y Natalia Salazar) y del Departamento Nacional de Planeación (Gabriel Piraquive y Juan Mauricio Ramírez); la Secretaría Técnica fue llevada a cabo por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Óscar Guzmán, Carolina Ramírez y Andrés Trejos).
- 4 Específicamente, se proponía que la regla se aplicara sobre el balance primario, como porcentaje del producto interno bruto (PIB), el cual se define como el balance fiscal neto del pago de intereses sobre la deuda.
- 5 Específicamente en el indicador de liquidez se establece que la relación del pago de intereses sobre ahorro operacional no puede exceder el 40% y en indicador solvencia que la razón de deuda sobre ingresos corrientes debe ser inferior al 80%. En esta ley se define los intereses de la deuda son los intereses pagados durante la vigencia más los causados durante ésta, incluidos los de nuevos créditos. Por su parte, los ingresos corrientes son los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros. En los ingresos corrientes se deben descontar los activos, inversiones y rentas de las entidades territoriales, que respalden los procesos de titularización. El ahorro operacional es el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales.
- 6 Específicamente, se estableció que, luego de un periodo de transición, el crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios de las entidades del orden nacional cubiertas por esta ley, no podrán superar en promedio el cincuenta por ciento (50%) de la meta de inflación esperada, cada año, determinada por las proyecciones del Banco de la República.

7 El Marco Fiscal de Mediano Plazo debe contar con un Plan Financiero, un programa macroeconómico plurianual, las metas de superávit primario, de nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad, un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior, la evaluación de las principales actividades cuasi fiscales realizadas por el sector público, la estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios vigentes; la estimación del costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior, la relación de los pasivos contingentes que puedan afectar la situación financiera de la Nación, e indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas. A nivel nacional, la meta de superávit debe ser aprobada por el CONPES y debe contar con concepto del CONFIS. Asimismo, se estableció que en caso de que se hayan incumplido las metas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se debe incluir una explicación de las desviaciones, así como las medidas para corregirlas. Paralelamente, el Marco Fiscal de Mediano Plazo de los entes territoriales debe contar con componentes similares.

8 Paralelamente, mediante el Acto Legislativo 5 del 2011 se reformó el sistema de reparto de regalías para promover la equidad en criterios generacionales, sociales y regionales, siguiendo criterios de competitividad, ahorro y buen gobierno.

9 Las suspensiones a la regla fiscal deben contar con concepto previo del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis). El CONFIS es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de dirigir la política fiscal y coordinar el Sistema Presupuestal.

10 El Comité está conformado por decanos de facultades de Economía, miembros de centros de investigación, expertos, consultores y los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República.

11 Asimismo, como parte del periodo de transición, se establece que la regla fiscal continúa suspendida durante la vigencia fiscal vigente.

12 Técnicamente también se propone eliminar el artículo correspondiente a las definiciones; sin embargo, en la propuesta este componente se incorporaría en otro artículo.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

(CC BY - SA 4.0).

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2021).
¿Qué tan conveniente es modificar la Regla Fiscal en Colombia?
Recuperado de <https://www.ofiscal.org/publicaciones>