

Notas

Fiscales

Ministerio de Hacienda y
Crédito Público

No. 4, Enero 2011

Regla Fiscal para Colombia

Juan Carlos Echeverry Garzón
Rodrigo Suescún Melo
Gloria Alonso Masmela



REGLA FISCAL PARA COLOMBIA

Juan Carlos Echeverry Garzón
Rodrigo Suescún Melo
Gloria Alonso Masmela¹

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento presenta la Exposición de Motivos que sustenta el proyecto de Ley de regla fiscal, que busca implementar una regla cuantitativa sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central, con el fin de consolidar el proceso de ajuste realizado a lo largo de la última década y fortalecer los objetivos propuestos con la Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2003. La regla propuesta blinda el manejo fiscal hacia el futuro, contribuye a la administración de los recursos minero-energéticos que se espera percibir en los próximos años, asegura que la política fiscal cumpla un papel contracíclico, y sirve de ancla de las expectativas sobre la sostenibilidad fiscal del país.

ABSTRACT

This policy memorandum supported the fiscal rule bill presented to Congress by the National Government. The bill proposes a quantitative rule for the Central Government's finances, in order to consolidate the fiscal adjustment process carried out during the last decade, and to reinforce the goals established by the Fiscal Responsibility Law of 2003. Moreover, the fiscal rule improves the fiscal stance in the medium term, contributes to the administration of expected revenues from the mining and oil sector in the coming years, ensures the counter-cyclical role of fiscal policy, and anchors expectations about fiscal sustainability in the country.

Boletín No. 4

Códigos JEL: E61, E62, L51

Palabras Clave: Estabilidad Macroeconómica, Actividad Minero Energética y Gasto Público

¹ Ministro de Hacienda y Crédito Público, Viceministro Técnico y Directora de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se agradece la participación de los doctores Oscar Guzmán, Redy López, Carolina Ramírez, Andrés Trejos y Andrés Uribe, asesores de la Dirección General de Política Macroeconómica y del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Igualmente un agradecimiento al doctor Fernando Jiménez, Director General de Presupuesto Público Nacional, al doctor Germán Quintero, Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Hacienda y los comentarios de la doctora Diana Margarita Quintero, Directora de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.

INTRODUCCIÓN

Como es de amplio conocimiento, el Gobierno Nacional ha llevado a cabo constantes esfuerzos con el fin de ajustar sus cuentas fiscales y garantizar la sostenibilidad de sus finanzas, lo que a su vez contribuye con la estabilidad macroeconómica del país. Estos esfuerzos se han materializado en la reducción del déficit fiscal y de la deuda pública en los últimos años, gracias a la adopción de políticas dirigidas a la disminución del gasto y al fortalecimiento de las finanzas públicas, incluyendo reformas tributarias, reformas pensionales y la reforma del Sistema General de Participaciones. Esto presenta a Colombia con la oportunidad de consolidar estos logros y garantizar la viabilidad financiera del Estado Social de Derecho en el mediano y largo plazo, con la adopción de una regla fiscal, más aún cuando la experiencia internacional ha demostrado la efectividad de este tipo de instrumentos precisamente en la consolidación de procesos de ajuste fiscal, y no en el inicio de los mismos.

De acuerdo con lo anterior, y considerando el momento presente como oportuno e indicado, esta iniciativa tiene por objeto el establecimiento de una Regla Fiscal como un instrumento de política que afianza la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica, en la medida en que compromete a la autoridad con un manejo disciplinado de las finanzas públicas. Su propósito es el de asegurar un nivel sostenible de deuda pública; permitir un manejo contracíclico de la política fiscal; y facilitar la coordinación fiscal y monetaria en el diseño de la política económica. Así mismo se espera que contribuya a aliviar los efectos de la volatilidad cambiaria sobre diferentes actividades de la economía en especial el sector transable, en la medida en que le permitirá al Gobierno Nacional administrar eficientemente los recursos excedentarios que se generen por un posible auge minero-energético. Estos objetivos redundan en el beneficio de la población y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

Acogiendo el principio de sostenibilidad fiscal, no sólo como un deber del Estado, sino también como un derecho de los Colombianos, el presente Proyecto de Ley tiene como objetivo sentar las bases para que el Legislador adopte en los planes de desarrollo y en las normas presupuestales las reglas que estime pertinentes con el fin de proteger la sostenibilidad fiscal de la Nación, y define los responsables del cumplimiento de dichas reglas.

Este proyecto de Ley Orgánica sigue los mismos principios y se anticipa a los objetivos del proyecto de Acto Legislativo por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal como condición para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. Este principio contribuye a darle continuidad y progresividad a los derechos económicos, sociales y culturales, bajo las diferentes condiciones que enfrente la economía. De este principio se deriva el deber de todas las ramas y órganos del poder público para que sus decisiones sean acordes con la sostenibilidad fiscal.

▪ **La sostenibilidad fiscal como condición para el desarrollo del Estado Social de Derecho**

La sostenibilidad de las finanzas públicas protege los recursos de los contribuyentes, quienes son la principal fuente de recursos del Gobierno. Al mismo tiempo, garantiza que el gasto público en bienes y servicios que generan bienestar a la sociedad no sufra interrupciones abruptas. En otras palabras, el Gobierno protege la sostenibilidad fiscal cuando la senda de gasto que adopta en el presente no socava su capacidad para seguir gastando en la promoción de los derechos sociales y en los demás objetivos del Estado en el mediano plazo.

Alcanzar y garantizar la sostenibilidad no es fácil y requiere de un gran compromiso y disciplina del sector público y del apoyo de la sociedad. De lo contrario, los riesgos y los costos económicos y sociales pueden ser elevados. Eso no sólo lo ha demostrado la literatura económica, sino que también se ha evidenciado con la experiencia de muchos países en las últimas décadas.

En efecto, incrementar significativamente los niveles de gasto en relación con el tamaño de la economía (es decir, como porcentaje del PIB) puede llevar a aumentos drásticos en las tasas de interés. Esto, por el hecho de que el sector público y el privado, compiten por recursos en los mercados financieros locales y externos. Por ejemplo, el Gobierno emplea el crédito para financiar el exceso de gasto que no es sustentado con ingresos tributarios y no tributarios, mientras que el sector privado lo emplea para financiar la actividad productiva de las empresas o la compra de activos. Los recursos financieros en el país son limitados y el monto, que están dispuestos a destinar los mercados financieros internacionales, también son acotados. De manera que una mayor presión por recursos por parte del sector público se reflejaría en un incremento de las tasas de interés, que inhiben la inversión y las mejoras en productividad, afectando negativamente el crecimiento económico.

Un crecimiento insostenible del gasto público, también puede conllevar a ajustes macroeconómicos indeseables a través de incrementos en la inflación o movimientos bruscos de la tasa de cambio. Hogares, empresas y Gobierno, mantienen balances entre activos y pasivos que pueden verse afectados por una elevación inusitada de la inflación o una variación abrupta en la tasa de cambio, lo que puede derivar en quiebras y pérdidas de riqueza, o empobrecimiento. Hay que recordar que la población más pobre y vulnerable es la más afectada por los incrementos en la inflación.

Para el Gobierno, las consecuencias pueden llevar a la imposibilidad de sostener su política de gasto con consecuencias negativas en la provisión de los bienes y servicios que provee a la ciudadanía, e inclusive al incumplimiento del pago de sus deudas no sólo con sus acreedores en el exterior sino con quienes tiene obligaciones en el país.

Así mismo, aumentar los niveles de deuda pública como porcentaje del PIB, implica una mayor dependencia del financiamiento interno y externo, lo cual en el futuro significa que una mayor proporción de los ingresos y los gastos del sector público deben destinarse a pagar el servicio de la deuda pública. Ello se refleja en una carga para las generaciones futuras, que tendrán que pagar más impuestos para que el Sector Público pueda atender su deuda. Mayores impuestos inhiben la inversión y el ahorro, y por esta vía el crecimiento y la generación de empleo futura.

Un manejo fiscal prudente y creíble resulta fundamental para reducir la dependencia del financiamiento interno y externo. De lo contrario, en momentos difíciles causados por fenómenos económicos internos y externos, cuando más se requiere de financiación para sostener los niveles de gasto, puede ocurrir que los mercados financieros cierren la disponibilidad de crédito para el país o endurezcan sus condiciones financieras. La política fiscal pierde la capacidad de jugar un papel estabilizador del ciclo económico, y al contrario, puede profundizar la magnitud y la duración de la desaceleración económica con todos los efectos sociales que ello puede acarrear.

Así las cosas, las autoridades económicas deben estar comprometidas con el logro de los objetivos de política económica, inflación baja y estable y sostenibilidad fiscal, que permita la efectividad de las políticas de estabilización macroeconómica, al lograr minimizar las fluctuaciones del ciclo económico. Esta situación promovería mejores perspectivas hacia el crecimiento económico en el mediano plazo favoreciendo así el mayor acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios a los que tienen derecho. De lo contrario, fuertes fluctuaciones del ciclo económico se reflejarían en desequilibrios económicos que se traducen en un mayor desempleo, alta inflación y alteraciones en los mercados financieros que obstaculizan la realización de los planes de consumo e inversión por parte de los hogares y las empresas.

Por consiguiente, la materialización del Estado Social de Derecho requiere también de una economía promovida por un dinamismo sostenible. En la medida en la que se asegure la sostenibilidad fiscal, mayores serán las posibilidades de hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales, y aumentará igualmente el número de personas con acceso a los bienes y servicios básicos.

- **La regla fiscal y el principio de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica**

Una regla fiscal es un instrumento de política que afianza la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica. Las bondades de las reglas de política son ampliamente reconocidas. En general, éstas permiten una mejor coordinación entre las autoridades fiscales y monetarias en el manejo macroeconómico, restringiendo sus acciones aisladas y discrecionales. La coordinación de la política económica tiene importantes beneficios en términos de credibilidad de los mercados y coherencia intertemporal en las decisiones de los agentes. La confianza que se deriva de un manejo macroeconómico basado en reglas se traduce en la práctica en menores primas de riesgo y mayor acceso a los mercados financieros locales e internacionales. Así mismo, la adopción de reglas reduce el costo de uso del capital, reduce la volatilidad macroeconómica y, en general, propicia un mejor ambiente para el emprendimiento económico.

Con el tiempo, estos factores van generando un círculo virtuoso, que termina favoreciendo la estabilidad y el crecimiento económico de largo plazo. En el campo fiscal, las reglas además de afianzar la disciplina necesaria para manejar la hacienda pública, han constituido una estrategia de fortalecimiento institucional empleada tanto por las economías industrializadas como por las emergentes. Con la adopción de reglas fiscales bien diseñadas, caracterizadas por su sencillez, flexibilidad, viabilidad y transparencia para su aplicación y monitoreo, entre otros elementos, los países buscan reforzar su institucionalidad, para ganar credibilidad y efectividad en el manejo de la política fiscal. Desde otra perspectiva, las reglas también contribuyen a alinear los incentivos y responsabilidades en la conducción de la política fiscal, entre los Gobiernos Territoriales y el Gobierno Central.

El marco general de la política macroeconómica de un país, debe propugnar por mantener el producto y el gasto de la economía en niveles sostenibles a largo plazo, y garantizar la estabilidad financiera y de precios. Para esto, entre otros factores, una política fiscal contracíclica que garantice la sostenibilidad de la deuda pública es fundamental y necesaria. La regla fiscal, es en este sentido, un instrumento de política óptimo, tanto en términos de transparencia al hacer pública la política fiscal y sus metas, como para la coordinación en el diseño de la política fiscal con la política monetaria. La regla contribuirá a evitar un sobre calentamiento de la economía en períodos de expansión y contrarrestará el impacto de una recesión.

La adopción de una regla fiscal cobra relevancia en el marco de una expansión de la actividad minero energética, toda vez que ayuda a evitar las distorsiones que un aumento significativo de los ingresos de estas actividades pueda generar en los demás sectores de la economía.

La acción contracíclica de la regla fiscal también apoya las decisiones de la autoridad monetaria, al moderar las fluctuaciones de la tasa de cambio derivadas de variaciones fuertes temporales de los precios internacionales de las materias primas, en particular del petróleo. El ahorro de las bonanzas evita la monetización masiva de divisas y una revaluación del peso. De la misma forma, el desahorro en una caída del precio del petróleo evita una devaluación del peso.

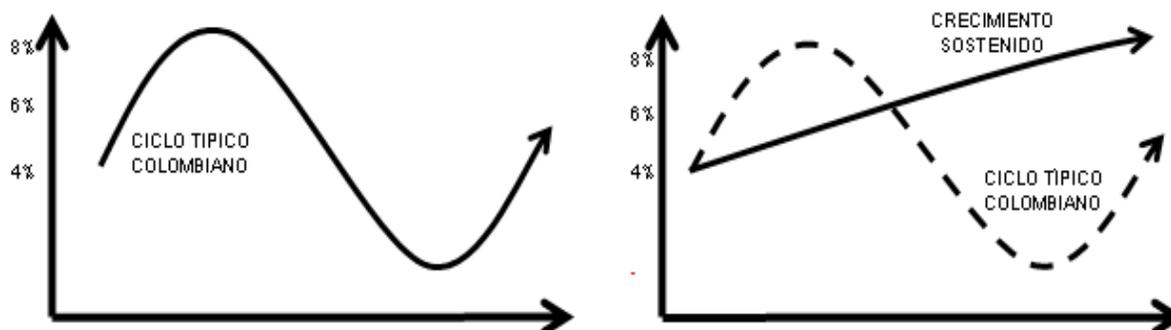
Colombia ha registrado avances importantes en el ajuste de sus finanzas públicas, para lo cual la adopción de reglas fiscales ha sido esencial. Algunas de las reglas acogidas son de tipo cualitativo, o de procedimiento, mientras que otras son de naturaleza cuantitativa. A nivel de los gobiernos territoriales, en la segunda mitad de los noventa se aprobó una ley que supeditó el endeudamiento de las entidades territoriales a su capacidad de pago (Ley 358 de 1997), y posteriormente se tramitó otra ley que fijó límites a sus gastos de funcionamiento (Ley 617 de 2000), lo cual ha contribuido de manera importante a su estabilidad financiera.

En 2003, el Gobierno Nacional dio un nuevo paso al tramitar normas para propiciar la transparencia y responsabilidad fiscal a nivel del sector público financiero. En su conjunto, estas medidas complementaron otras directrices emanadas de la Constitución Política de 1991, sobre transferencias territoriales y financiamiento del Gobierno a través del Emisor.

Si bien ha mejorado la normatividad para el manejo sano de las finanzas públicas, aun persisten inflexibilidades presupuestales que dificultan el manejo contracíclico de la política fiscal y que explican en buena medida el desequilibrio fiscal del Gobierno Nacional Central. Esto muestra que se requieren herramientas adicionales que permitan fortalecer el manejo futuro de las finanzas del Estado. Con este propósito, este proyecto de Ley propone adoptar una regla cuantitativa sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central, para consolidar el proceso de ajuste realizado a lo largo de la última década. La regla propuesta, blindará el manejo fiscal hacia el futuro; contribuirá a la administración de los recursos minero energéticos que se espera percibir en los próximos años, asegurará que la política fiscal cumpla un papel contracíclico, y servirá de ancla de las expectativas sobre la sostenibilidad fiscal del país.

Adicionalmente, la implementación de una regla fiscal permitirá suavizar el comportamiento del ciclo económico colombiano, teniendo en cuenta que las bonanzas de recursos en el pasado han estado relacionadas con posteriores recesiones acentuadas, caracterizadas por mayor desempleo, quiebra de empresas, y deterioro de los indicadores sociales. La regla fiscal contribuirá a la estabilidad macroeconómica, minimizará la volatilidad del ciclo económico y permitirá seguir una senda de crecimiento sostenido.

Gráfico 1 Comportamiento del ciclo económico



▪ Experiencia internacional

Durante los últimos años, numerosos países han adoptado reglas fiscales para el manejo de sus finanzas públicas. De acuerdo con un estudio reciente del Fondo Monetario Internacional, cerca de 80 países en el mundo utilizan actualmente una o más reglas basadas en metas numéricas². La mayoría de los países han establecido metas cuantitativas sobre el balance fiscal, sobre la deuda pública, o alguna forma combinada de estos dos indicadores. Otros países, han fijado topes sobre el nivel del gasto público, o el nivel de la recaudación tributaria, como mecanismos para definir el tamaño apropiado del Estado y para orientar la política fiscal. Para el caso de los países que poseen cuantiosos recursos naturales, la regla fiscal ha permitido un uso más racional de los ingresos percibidos por su explotación.

En América Latina, el referente más conocido de regla fiscal es Chile, en donde se adoptó una regla desde comienzos de esta década, lo que le ha permitido beneficiarse significativamente de su riqueza minera. En el año 2008 Chile llegó a ahorrar más de 10% del PIB en el fondo de ahorro y estabilización, parte de los cuales pudo utilizar para atender la crisis económica y el terremoto del presente año³. Así, de acuerdo con algunos

² Fiscal Monitor, Navigating the Fiscal Challenges Ahead, Fiscal Affairs Department, FMI 2010

³ En Chile, el Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre (FCIC), se constituyó en 1987, en virtud de un acuerdo de crédito entre la República de Chile y el Banco Mundial, en el cual se depositaban los recursos provenientes de la exportación de cobre. Tenía como objetivo la estabilización de los ingresos del gobierno, en el marco de una política de sostenibilidad fiscal. Dichos recursos eran

estudios, la regla ha contribuido con la estabilización macroeconómica de dicho país⁴. Países como Brasil, Perú y México, entre otros, también acogieron reglas para conducir el manejo de sus finanzas públicas, y al igual que Chile disfrutan hoy en día del grado de inversión otorgado por las calificadoras de riesgo internacionales.

Dentro de las economías emergentes, cabe destacar el caso de Turquía, que recientemente incorporó la implementación de una regla fiscal estructural a su política económica. También es importante mencionar a Noruega como un ejemplo del éxito de la regla fiscal en la consolidación de la sostenibilidad fiscal del país y la reducción de su deuda, así como en la creación de un Fondo de Estabilización de sus recursos minero-energéticos.

La experiencia internacional sobre el uso de reglas fiscales es, por consiguiente, muy amplia, y con resultados disímiles. La necesidad de las reglas fiscales para conducir la política fiscal por un sendero sostenible ha recobrado particular interés en los últimos meses, por el activismo fiscal que han venido realizando muchos gobiernos para compensar los efectos de la reciente crisis financiera internacional.

▪ **Antecedentes de legislación fiscal en Colombia**

En Colombia existen principios generales de manejo fiscal y reglas cuantitativas y cualitativas que provienen de la propia Constitución Política, o que están aprobadas mediante leyes y/o decretos. La normatividad vigente es aplicable a las finanzas del GNC y de las entidades territoriales (ET). Algunas de las reglas son de carácter cualitativo, o de procedimiento, como las que tienen que ver con elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto y otras restringen cuantitativamente el endeudamiento, limitan el crecimiento del gasto y condicionan las fuentes del financiamiento.

Las reglas fiscales de carácter constitucional están relacionadas con el Presupuesto General de la Nación (PGN), el Sistema General de Participaciones (SGP) y con la relación entre el Ejecutivo y el Banco Central, a través del mandato que prohíbe el otorgamiento de crédito al gobierno con recursos de emisión monetaria, salvo cuando se logre un acuerdo unánime por parte de la Junta Directiva del Banco de la República. Las normas sobre el presupuesto corresponden a principios generales que se recogen y desarrollan en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Las normas sobre el SGP anunciadas en la Constitución de 1991, se han venido ajustando para atender adecuadamente la prestación de los servicios de educación, salud y saneamiento básico de las regiones.

Dentro de las reglas acogidas en los últimos quince años, se destacan las establecidas por la Ley 358 de 1997, la Ley 617 de 2000 y la Ley 819 de 2003. Mediante la Ley 358 de 1997, comúnmente conocida como la Ley de semáforos, el gobierno estableció un conjunto de medidas cuantitativas para restringir el endeudamiento de los gobiernos territoriales de acuerdo con su capacidad de pago. Por su parte, la Ley 617 de 2000 o Ley de Responsabilidad Fiscal Territorial estableció criterios cuantitativos para limitar el crecimiento del gasto de funcionamiento de los entes territoriales. Dicha Ley se dio luego de haberse emitido otra norma que fortaleció

administrados en su conjunto por la compañía estatal de cobre (CODELCO), el Banco Central de Chile y El Ministerio de Hacienda. De acuerdo con lo establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2006, los recursos del Fondo de compensación para los ingresos del cobre se destinaron a la creación del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), creado en marzo de 2007. El FEES tiene por objeto ahorrar recursos en épocas de elevados ingresos, considerando entre otros aspectos, la trayectoria de largo plazo del precio del cobre y del molibdeno, para evitar ajustes del gasto público en épocas en que los ingresos disminuyen. El valor de mercado del FEES en los primeros meses de 2010 ascendió a US\$ 11.100 millones, de acuerdo con información del Ministerio de Hacienda de Chile. Un rasgo característico del FEES es que sus recursos son invertidos de manera íntegra en los mercados financieros internacionales, de los cuales una mayor proporción se invierte en moneda extranjera (principalmente en dólares, seguidos de inversiones en euros, y en yenes japoneses). Esta política de inversión tiene como consecuencia no sólo la estabilización de los ingresos fiscales, sino también del tipo de cambio.

⁴ Larraín, Felipe. Parro, Franciso. Chile menos volátil. Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile. Mayo 2006.

los ingresos propios de las entidades territoriales (Ley 488 de 1998) y de haberse creado el Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet, mediante la Ley 549 de 1999), para reconocer y financiar este tipo de obligaciones.

La Ley 819 de 2003, o Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, estipuló reglas (de tipo cualitativo) para propiciar la transparencia y responsabilidad fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF), mediante la presentación anual del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Como parte de la reglamentación de esta Ley el Gobierno Nacional estableció un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) para un horizonte de cuatro años (Decreto 4730 de 2005). El MGMP proyecta los niveles máximos de gasto del PGN y las principales prioridades sectoriales, constituyéndose así en un instrumento para la programación presupuestal. En principio, el Marco de Gasto debe ser coherente con las otras normas vigentes y con las prioridades de política consignadas en el MFMP.

▪ **Propósito de la legislación de una regla fiscal**

La incorporación de una regla fiscal al marco legal de Colombia, brindará una herramienta fundamental para la consolidación de la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo cual contribuye enormemente a evitar la volatilidad macroeconómica y garantiza la viabilidad fiscal del Estado Social de Derecho. La regla fiscal es fundamental para:

- El desarrollo de una política fiscal contracíclica.
- El ahorro de un incremento sustancial de los recursos del sector minero-energético, suavizando su impacto sobre los demás sectores de la economía.
- Coordinar el manejo de las políticas fiscal y monetaria.

Para las finanzas públicas consolidadas, la Ley de Responsabilidad Fiscal y sus normas reglamentarias representan un avance importante. El MFMP es actualmente el principal instrumento que guía la política fiscal. Allí se proyecta una meta indicativa de balance primario (balance que excluye el pago de intereses de deuda) del SPNF, que es requerida para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública durante los siguientes diez años. Con el MFMP, el Gobierno ha avanzado significativamente en términos de transparencia, generando confianza en los mercados al publicar información relevante como la estimación de los pasivos contingentes que afecten la situación financiera del país, el costo fiscal de las exenciones tributarias y pautas para la programación de las vigencias futuras. La Ley también incluyó algunos capítulos relacionados con la programación de la política fiscal para las entidades territoriales, que finalmente se materializa en un marco fiscal para las entidades locales.

La regla fiscal que presenta el Gobierno fortalecerá algunos aspectos del MFMP, entre los cuales cabe destacar las siguientes. Por una parte, en el diseño del MFMP la autoridad fiscal tiene plena discrecionalidad para fijar año tras año una meta de balance primario del SPNF, lo cual puede incidir en la credibilidad del Gobierno ante los mercados, teniendo en cuenta que las metas fiscales establecidas son de carácter indicativo y están sujetas a modificaciones dependiendo del contexto macroeconómico.

En segundo lugar, si bien el MFMP establece una senda indicativa de balance primario para el SPNF a la cual debe acogerse la política fiscal, la Ley no estableció el compromiso de fijar una meta de superávit primario para el GNC, considerando su comportamiento deficitario, el cual obedece en parte a las altas inflexibilidades existentes en el gasto público. Esto hace necesaria una meta inmodificable que garantice la sostenibilidad fiscal del Gobierno Nacional Central.

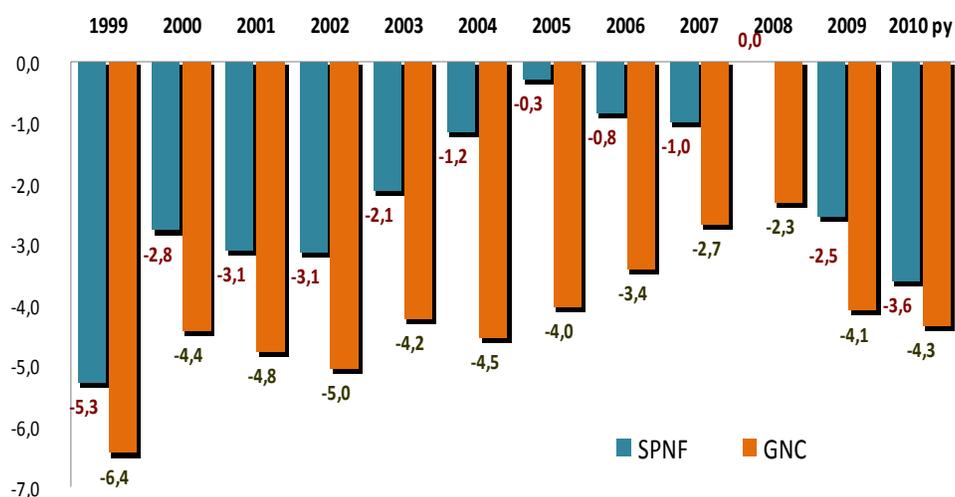
Finalmente, la Ley de Responsabilidad fiscal no advierte sobre la necesidad de ajustar las metas indicativas de superávit primario para el SPNF, por la influencia que tiene el ciclo económico y los precios externos del

petróleo. Es preciso recordar que las fases altas del ciclo están asociadas con mayores recaudos tributarios y mejores resultados en el balance primario y de deuda. Lo contrario suele ocurrir en las fases de recesión. Así las cosas, puesto que una fracción del balance fiscal se explica por el ciclo económico, se debe avanzar en la definición de un indicador fiscal ajustado por el ciclo, que oriente la política fiscal. El balance fiscal cíclicamente ajustado cumple con este propósito, por lo cual tiene la inmensa virtud de orientar la política fiscal en sentido contra-cíclico.

▪ Resultados fiscales recientes

Durante la última década, los indicadores fiscales de Colombia registraron un mejoramiento sustancial. El balance fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) pasó de un déficit de 5.3% del PIB en 1999 a una situación de equilibrio en 2008. Este resultado incluye los balances del Gobierno Nacional Central (GNC), de los gobiernos territoriales, las entidades descentralizadas y las empresas públicas. Durante este período, el déficit del GNC se redujo de 6,4% a 2,3% del PIB (Gráfico 2).

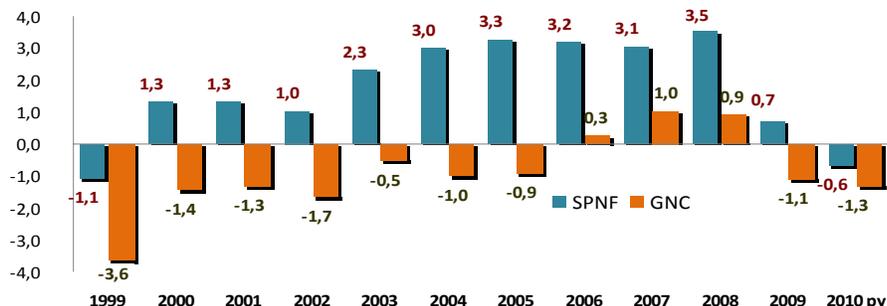
Gráfico 2. Balance Total del Sector Público Colombiano
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. py: proyectado

El ajuste fiscal logrado durante los últimos años es más evidente cuando se observan las cifras del balance primario (Gráfico 3). Entre 2004 y 2008, el SPNF registró un superávit que osciló entre 3,0% y 3,5% del PIB. Por su parte el GNC obtuvo superávit cercanos a 1% del PIB en 2007 y 2008, luego de registrar balances deficitarios en los años previos. En el año 2009 se produjo un marcado deterioro del balance primario por los efectos asociados a la crisis global. Los resultados acumulados en el balance primario se reflejaron en la reducción del nivel de la deuda pública.

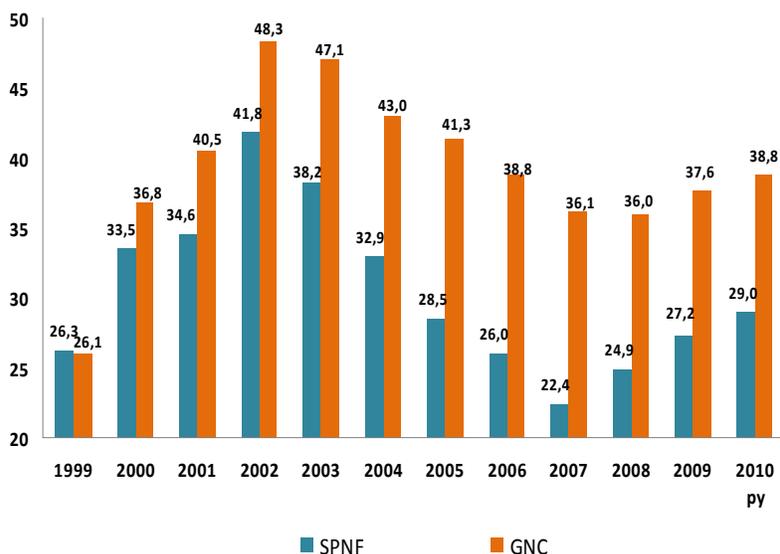
Gráfico 3. Balance Primario del Sector Público Colombiano
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. py: proyectado

El Gráfico 4 muestra que la deuda neta del SPNF se redujo en 15 puntos del PIB entre 2002 y 2008. La deuda neta descuenta los pasivos entre las propias entidades del SPNF y los portafolios financieros que poseen las entidades en los mercados local y externo. Por su parte, el Gobierno Central logró una significativa reducción de su deuda neta de activos financieros en más de 9 puntos del PIB en el mismo período. La caída del producto y el deterioro de los balances primarios, ocasionados en gran parte por la crisis económica de 2009, condujeron a un aumento del nivel de la deuda neta del sector público no financiero y del gobierno, de alrededor de dos puntos del PIB, con respecto al año anterior.

Gráfico 4. Deuda Neta del Sector Público No Financiero y el Gobierno Nacional Central*
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. py: proyectado

*La deuda neta del SPNF corresponde a su deuda bruta menos los pasivos adquiridos entre las propias entidades públicas no financieras. En el caso del GNC y del SPNF, se descuentan los de activos financieros internos y externos.

I. DISEÑO DE LA REGLA FISCAL

El Gobierno Nacional Central determinará una regla fiscal de tipo cuantitativo que permitirá orientar sus finanzas públicas considerando la perspectiva de ampliación de la producción minera en el mediano plazo y los cambios en el ciclo económico, lo cual se reflejará en el manejo contracíclico de la política fiscal y la sostenibilidad fiscal de la deuda pública.

▪ Cobertura institucional

La regla fiscal se establecerá sobre el balance total del Gobierno Nacional Central (GNC), teniendo en cuenta su alta incidencia en el comportamiento del balance del Sector Público No Financiero (SPNF) y su alta representatividad en la deuda pública (87%). Por otra parte, es importante tener en cuenta que las Entidades Territoriales ya cuentan con una normatividad adecuada, que les ha permitido sanear y equilibrar sus finanzas y mantener bajo control el crecimiento de sus gastos.

▪ Indicador

La regla fiscal de carácter cuantitativo se aplicará sobre el balance total estructural, el cual corresponde a la diferencia entre ingresos estructurales y gastos estructurales del Gobierno Nacional Central.

▪ Regla propuesta

La regla fiscal propuesta establece una meta de balance fiscal total estructural para el Gobierno Nacional Central, el cual refleja la situación financiera del Gobierno Nacional Central una vez los ingresos y los egresos totales han sido ajustados por el efecto del ciclo de la actividad económica, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar.

En este sentido, la regla fiscal establece que el balance total estructural del Gobierno Nacional Central no supere un déficit anual del 2.0% del Producto Interno Bruto (PIB). Adicionalmente, se ha establecido un período de transición, comprendido entre los años 2011 y 2014, en el cual el Gobierno Nacional Central seguirá una senda de reducción gradual del déficit estructural hasta alcanzar en el año 2015 los niveles exigidos por esta Ley.

Adicionalmente, se crean unas reglas de comportamiento al gasto total del Gobierno Nacional Central, considerando los siguientes aspectos:

El gasto total está conformado por el gasto estructural y el gasto contracíclico. El gasto estructural corresponde a la suma entre el gasto básico y el gasto nuevo. A su vez, el gasto básico corresponde al monto mínimo de recursos para atender los gastos de funcionamiento y el pago de intereses de la deuda que permitan garantizar la continuidad en la prestación de servicios y el mantenimiento de programas existentes a cargo del Gobierno Nacional Central. Por su parte, el gasto nuevo es equivalente al gasto requerido para expandir programas existentes y/o para financiar la creación de nuevos programas y servicios, acordes con el Plan Nacional de Desarrollo.

De esta manera, en primer lugar, los gastos totales estructurales evolucionarán a través del tiempo en consonancia y limitados por los ingresos estructurales, y no podrán superar a los ingresos estructurales en un monto que exceda la meta anual de déficit estructural establecida por el Gobierno Nacional.

En segundo lugar, las entidades que componen el Presupuesto General de la Nación deben presentar anteproyectos de gasto en donde distingan el componente de gasto básico y el componente de gasto nuevo. Cada entidad deberá proveer la motivación y cuantificación del impacto esperado de cada uno de los

programas incluidos en el componente nuevo de su propuesta de presupuesto de gastos, de acuerdo con instrucciones que para el efecto impartan la Dirección General de Presupuesto y el Departamento Nacional de Planeación, según sus competencias.

Por consiguiente, cada año, en desarrollo del Marco de Gasto de Mediano Plazo y dentro del proceso de programación del presupuesto, se constituirá, previo a la presentación del proyecto de ley de presupuesto, una Bolsa Concursable para el Gasto Nuevo, para financiar aquellos gastos que, a criterio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, según sus competencias, conlleven mayor impacto social y económico. El monto de la Bolsa Concursable estará determinado por la diferencia positiva entre el tope de gasto total estructural y la suma de las demandas de gasto básico por parte de todos los entes que conforman el Presupuesto General de la Nación.

En caso contrario, si el tope de gasto estructural resulta ser inferior a las demandas de gasto básico, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, según sus competencias, propondrán una reducción de las demandas de gasto básico, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, principalmente, y atendiendo las prioridades definidas en la Constitución Política. La propuesta de reducción deberá ser ratificada por el Consejo de Ministros. El monto así reducido se entenderá como permanente, y no podrá ser introducido en el componente de gasto básico de futuros anteproyectos de gasto.

Finalmente, la regla propuesta afianza el papel contracíclico de la política fiscal, a través de la implementación de un gasto de tal naturaleza, el cual tendrá en cuenta la situación de la economía en términos de la evolución de la tasa de crecimiento frente al crecimiento potencial o de largo plazo de la economía. En tal caso, si el crecimiento de la actividad económica es menor que el crecimiento potencial en dos puntos porcentuales, el impulso fiscal que realice el Gobierno Nacional será equivalente a un 25% de la brecha negativa del producto estimada. Dicho impulso se retirará en un período de dos años, siendo condición que en el primer año la economía registre tasas anuales de crecimiento real, iguales o superiores a la tasa de crecimiento real de largo plazo. En tal caso, el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) definirá los montos y la trayectoria de su desmonte considerando la evolución de la brecha del producto y de la situación económica en general.

▪ **Ajustes por efecto del ciclo de la actividad económica y, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética para la determinación del balance estructural**

1. Ajustes por efecto del ciclo de la actividad económica (brecha del producto)

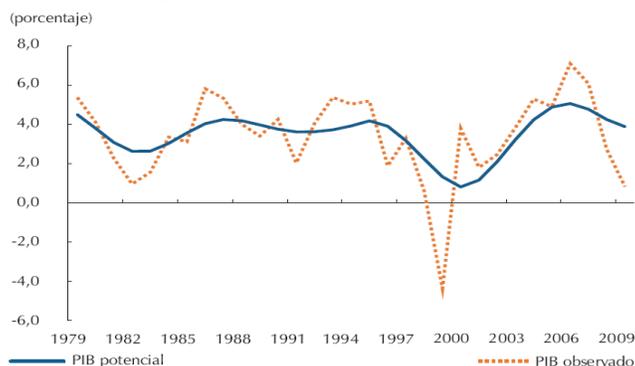
La brecha del producto establece el grado de discrepancia entre el nivel de actividad económica observado y su nivel potencial o de largo plazo. Es importante mencionar que el PIB potencial corresponde al máximo nivel de actividad económica que no genera presiones inflacionarias, de tal manera que si el PIB observado es mayor que el PIB potencial (brecha del producto positiva), habría señales de que la economía se está expandiendo a un mayor ritmo que su nivel de largo plazo, lo cual implicaría un recalentamiento de la actividad económica. Por ello, no es necesario un impulso fiscal en esta fase para evitar presiones inflacionarias que vulneren la capacidad del poder adquisitivo de la población, especialmente de la de bajos ingresos.

Por el contrario, si el PIB observado es menor que el PIB potencial (brecha del producto negativa), la economía estaría registrando una fase de desaceleración, que puede transformarse en una recesión, ante lo cual el Gobierno podría aumentar su impulso fiscal para promover la actividad económica.

Adicionalmente, los cambios en la brecha del producto indican la fase del ciclo económico que está atravesando la economía, por ejemplo si la brecha del producto es positiva la economía estaría en una fase expansiva del ciclo económico, mientras que si la brecha del producto es negativa, la economía estaría en una

fase recesiva (Gráfico 5). Por otra parte, el PIB potencial es una variable no observable, por lo cual existen diferentes métodos para su estimación, especialmente de carácter estadístico.

Gráfico 5. Crecimiento del PIB



Fuente: Banco de la República.

Particularmente, el comportamiento de la brecha del producto en Colombia, considerando un cálculo promedio de las diferentes metodologías para su estimación, se encuentra que la economía colombiana presentó una fase recesiva a finales de los noventa la cual se revirtió a comienzo de la década y empezó a presentarse un período de expansión económica entre los años 2004 y 2007, con una brecha del producto positiva, la cual fue menos acentuada en 2008 y negativa en 2009 (-1.6%) (Gráfico 6), como consecuencia de la desaceleración económica provocada por un menor crecimiento de la economía mundial debido a la crisis financiera internacional.

Las variables utilizadas en la estimación del crecimiento de largo plazo o del crecimiento potencial serán suministradas por un grupo técnico de expertos independientes, de acuerdo con lo establecido en este proyecto de Ley.

Gráfico 6. Brecha del producto



Fuente: Banco de la República. Informe sobre Inflación – Junio 2010.

2. Ajustes por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética

La incorporación del componente cíclico de los ingresos minero-energéticos en la regla fiscal está orientado a reconocer que son recursos no renovables que deben ser utilizados de tal manera que beneficie tanto a las generaciones presentes (se benefician del componente “estructural” de los ingresos que se gasta año a año) como a las futuras (se beneficiarán del componente “cíclico” de los ingresos que se convertirá en una menor deuda o un ahorro).

Es importante tener en cuenta que las previsiones del sector minero-energético para el mediano plazo contemplan nuevos proyectos de generación en gas, energía eléctrica e hidrocarburos, así como la expansión en otros sectores como el de níquel, oro, cobre, polimetálicos, carbón e interconexión eléctrica con otros países (Panamá, República Dominicana y Puerto Rico). De acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía, se estima que la inversión en el sector petrolero ascienda a US\$57.000 millones entre 2010 y 2015; esto es aproximadamente 20% del PIB colombiano de 2010. El ahorro macroeconómico que el Gobierno Nacional logre en cumplimiento de la regla fiscal, deberá contribuir a moderar las presiones a la apreciación del peso, y con ello ayudar a prevenir el peligro de generar distorsiones que conduzcan a un fenómeno del tipo de “enfermedad holandesa”.

Se calcula que la inversión que se llevará a cabo en el sector de hidrocarburos, especialmente en la exploración, en el incremento del factor de recobro de campos maduros y en el desarrollo de los crudos pesados, permitirá un aumento sostenido en la producción de petróleo crudo hasta alcanzar cerca de 1.4 millones de barriles diarios en el año 2018. La producción nacional correspondiente a Ecopetrol ascendería a más de 850 miles de barriles por día calendario (KBPDC) en 2015; si se incluye gas, la producción nacional total de la empresa en barriles estaría alrededor de 1000 KBPDC en dicho año⁵. Los pronósticos también señalan que la producción de gas del país podría alcanzar niveles cercanos a los 250 miles de barriles equivalentes (KBPDC-Eq).

Los pronósticos sobre la producción de otros bienes como el carbón, el ferroníquel y el oro, muestran igualmente incrementos importantes. Con base en información del Ministerio de Minas y Energía se estima que la producción carbonífera aumente de 92 millones de toneladas en 2010 a 160 millones en 2020. Así mismo se calculan aumentos promedio del 6% por año en la producción de oro, hasta alcanzar las 93 toneladas en 2020. En el caso del níquel, en cambio, los pronósticos indican que la producción se mantendrá a partir de 2012 alrededor de 50 millones de libras anuales.

De esta manera, la regla fiscal permitiría un manejo macroeconómico adecuado de los posibles excedentes que generen los mayores niveles de producción del sector minero, ya que deberán ser ahorrados cuando existan choques positivos, bien sea a través de un fondo de ahorro o por medio de una menor deuda, y podrán ser desahorrados cuando las circunstancias lo requieran, promoviendo el papel contracíclico de la política fiscal. Esta es una propiedad crucial, por los efectos macroeconómicos no deseados que podría producir una eventual apreciación de la tasa de cambio, ante la expansión prevista de las actividades minero-energéticas.

Por otra parte, la regla fiscal complementa la propuesta del Gobierno Nacional para reformar el sistema de distribución de regalías, que fomenta el ahorro de los ingresos minero-energéticos de las entidades territoriales a través del Fondo de Ahorro y Estabilización Regional. De esta manera, en épocas de expansión de estos ingresos, el Gobierno Nacional, a través, Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal acumula recursos, y en épocas de caída en producción o de precios, dicho Fondo desacumula para posibilitar la financiación del gasto público, similar a lo que ocurriría para las entidades territoriales, de acuerdo con lo establecido en el proyecto de Acto Legislativo de Regalías.

Las variables utilizadas en la estimación del ciclo de ingresos mineros serán suministradas por un grupo técnico de expertos independientes, de acuerdo con lo establecido en este proyecto de Ley.

⁵ Este pronóstico no incluye los aumentos en la producción de Ecopetrol provenientes de la compra de activos a la compañía British Petroleum Colombia (BP).

- **Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal**

Los recursos ahorrados en dicho fondo provendrán de los ahorros que resulten de la aplicación de la regla fiscal y sus correspondientes rendimientos. El fondo tendrá por objeto contribuir a garantizar la estabilidad macroeconómica y fiscal del país, de tal manera que garantice los recursos necesarios para la implementación de una política contracíclica. Los recursos también podrán usarse en la amortización por concepto de deuda pública cuando los niveles de endeudamiento del país así lo ameriten.

- **Cláusulas de escape**

En el caso de eventos extraordinarios, tales como Estados de Excepción, situaciones de desastre o de catástrofes naturales, que afecten de manera grave a la economía nacional, el Gobierno Nacional podrá suspender transitoriamente la aplicación de la regla fiscal planteada en la presente ley, previo concepto del CONFIS. Igualmente, podrá suspender su aplicación ante una situación grave que comprometa la estabilidad macroeconómica del país.

- **Evaluación del cumplimiento de la regla fiscal**

El Gobierno Nacional presentará un informe detallado sobre el cumplimiento de la regla fiscal a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, donde explicará los resultados obtenidos, y en caso que se presenten desajustes frente a las metas propuestas, establecerá las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la regla fiscal. En este sentido, la discrepancia registrada por este incumplimiento, es decir, si el déficit estructural observado es mayor que la meta de déficit estructural anual, se ajustará en un período de dos años, siendo el ajuste del primer año no inferior a un 50% de dicha discrepancia.