

REGLA FISCAL CUANTITATIVA PARA CONSOLIDAR Y BLINDAR LAS FINANZAS PÚBLICAS DE COLOMBIA*

Ignacio Lozano[‡]
Hernán Rincón[‡]
Miguel Sarmiento^{*}
Jorge Ramos[£]

Resumen

Las reglas fiscales aumentan la credibilidad en la política económica, permiten un manejo fiscal contracíclico y sostenible intertemporalmente, y contribuyen a la estabilidad y al crecimiento económico. El gobierno colombiano ha usado reglas fiscales para limitar el crecimiento del gasto y el endeudamiento de los entes territoriales y para propiciar la transparencia y responsabilidad fiscal del sector público. Sin embargo, el alcance de dichas reglas ha sido limitado, como lo evidencia la naturaleza estructural del desequilibrio fiscal del gobierno central y la procíclicidad de su política. En este documento se formula y evalúa una regla fiscal cuantitativa de 1% del PIB de superávit primario estructural para el gobierno central, con el fin de consolidar el proceso de ajuste de las finanzas públicas del país y blindar su manejo hacia el futuro. La aplicación contrafactual de la regla muestra que si se hubiera adoptado a comienzos de la década, el gobierno hubiera hecho ahorros anuales de por lo menos 0,7% del PIB entre 2001 y 2006. Si se acogiera este año, se lograrían ahorros del mismo monto entre 2008 y 2011, con lo cual se reduciría el nivel actual de la deuda en 3 puntos del PIB al final del período.

Palabras Clave: Reglas fiscales, credibilidad, política fiscal contracíclica, estabilidad, balance primario estructural,

Clasificación JEL: E61, E62, H60, H61, H62

* El documento se benefició de los comentarios de Rafael Villarreal y Jorge Cardona (q.e.p.d.). Se agradece la colaboración de Carolina Ramírez y Néstor Espinosa, profesionales de la Sección de Finanzas Públicas del Banco de la República, y de Lelio Rodríguez del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los puntos de vista expresados en el documento son de los autores y no representan los del Banco de la República o de su Junta Directiva. Los autores son los únicos responsables por cualquier error contenido en el documento.

[‡] Investigadores de la Unidad de Investigaciones Económicas: ilozanes@banrep.gov.co; hrincoca@banrep.gov.co

^{*} Profesional especializado del Departamento de Planeación y Presupuesto: nsarmipa@banrep.gov.co

[£] Jefe de la Sección Sector Público de la Subgerencia de Estudios Económicos: jramosfo@banrep.gov.co

QUANTITATIVE FISCAL RULE TO CONSOLIDATE AND SHIELD THE COLOMBIAN PUBLIC FINANCES

Abstract

Fiscal rules enhance the credibility of government decisions, allow countries to have contracyclical and sustainable fiscal policies, and contribute to macroeconomic stability and economic growth. The Colombian government has applied them to limit the growth of expenditures as well as the indebtedness of subnational governments, and to promote fiscal transparency and responsibility in the public sector. However, their success has been partial, as it is evidenced by the structural nature of the central government's fiscal imbalance and the procyclicality of its policies. This paper presents and analyzes a quantitative fiscal rule of 1% of GDP in the primary surplus for the central government, in order to consolidate the country's adjustment of its public finances and shield its future fiscal policies. A contrafactual exercise shows that if the rule had been adopted at the beginning of the current decade, the central government would have obtained annual savings of nearly 0.7% of GDP between 2001 and 2006. If the rule were implemented this year, the government would attain savings of equal proportion between 2008 and 2011, which would reduce the current public debt level in about 3 percentage points of GDP by the end of the period.

Contenido

Resumen	i
Abstract	ii
1. INTRODUCCIÓN	1
2. ASPECTOS TEÓRICOS DE LAS REGLAS FISCALES	4
Definición y objetivos	4
Reglas <i>versus</i> discreción.....	5
Diseño de una regla fiscal.....	7
Cláusulas de escape	10
Tipos de reglas fiscales y evidencia internacional.....	11
3. EXPERIENCIA EN AMÉRICA LATINA SOBRE LA APLICACIÓN DE REGLAS FISCALES	20
El caso Chileno.....	20
El caso Brasileño	21
El caso Mexicano	22
El caso Peruano	22
4. REGLAS FISCALES EN COLOMBIA	24
Antecedentes.....	24
Transparencia fiscal.....	27
El Marco Fiscal de Mediano Plazo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ...	28
5. REGLA FISCAL ESTRUCTURAL PARA EL GOBIERNO CENTRAL	30
Evolución del balance fiscal estructural del gobierno central	30
Formulación de la regla fiscal a partir de la restricción intertemporal del gobierno..	35
El Presupuesto General de la Nación	38
Espacio fiscal: digresión sobre la inflexibilidad del Presupuesto.....	39
La regla cuantitativa	41
Ejercicio contrafactual.....	42
Resultados hacia el futuro.	43
Normatividad y operatividad.....	45
6. REFLEXIONES FINALES	46
REFERENCIAS	48
ANEXOS	53
Anexo 1. La experiencia de las reglas fiscales en América Latina	53
Anexo 2: Metodología de cálculo del balance fiscal estructural del gobierno.....	58
Anexo 3: Reglas cuantitativas alternativas.....	62
Recuadros	
Recuadro 1. Condiciones para la operatividad de una regla fiscal.....	8
Recuadro 2. Principales reglas fiscales.....	12
Recuadro 3. Experiencia internacional con reglas fiscales.....	14
Recuadro 4. Principales reglas fiscales en Colombia.....	25

Cuadros

Cuadro 1. Inflexibilidades del Presupuesto del Gobierno Central	41
Cuadro A.2.1. Elasticidades de los ingresos y los gastos	61

Gráficos

Gráfico 1. Brecha del producto y balance fiscal del Gobierno Central.....	33
Gráfico 2. Recortes en el gasto del Gobierno Central	42
Gráfico 3. Trayectorias de la deuda del Gobierno Central	43
Gráfico 4. Proyecciones de la deuda del Gobierno Central bajo dos escenarios de la regla fiscal	44
Gráfico A.1 Balance Fiscal y Deuda del Gobierno Chileno.....	54

1. INTRODUCCIÓN

“... [Unas] finanzas públicas sanas no pueden ser logradas sin el cuidado inteligente por parte de los ciudadanos. Las reglas sobre regulación presupuestal juegan un papel importante en el mantenimiento de la administración [pública] dentro de límites; pero, un nivel de gasto prudente, una tributación equitativa y eficiente, y el debido equilibrio entre los ingresos y los gastos se encontrará únicamente donde la responsabilidad [de las autoridades] es fortalecida por la opinión pública de una comunidad activa e ilustrada [en la materia]” (Bastable, 1927, p. 761)¹.

Existe amplio consenso internacional entre académicos, analistas y hacedores de política, acerca del compromiso que deben tener los gobiernos de aplicar políticas fiscales anticíclicas y sostenibles en el largo plazo, como un requisito primordial para lograr credibilidad, estabilidad macroeconómica y mejor desempeño de las economías. Cuando dicho compromiso no es claro, lo recomendable es permitir que la política fiscal este guiada por reglas que establezcan metas específicas sobre el déficit fiscal o límites cuantitativos sobre el gasto público o el nivel de la deuda. Para que sean efectivas, las reglas deben contar con el respaldo de los diferentes estamentos de la sociedad. El objetivo del documento es formular y evaluar una regla fiscal cuantitativa de 1% del PIB de superávit primario estructural para el gobierno central de Colombia, de manera que consolide el proceso de ajuste de las finanzas públicas iniciado a finales de la década pasada y las blinde hacia el futuro².

Como bien lo han reconocido los especialistas, las reglas fiscales limitan el uso discrecional de los recursos públicos, conducen la política fiscal de manera contracíclica y aumentan la credibilidad sobre el manejo sano y sostenible de las finanzas públicas. Por esta vía contribuyen a la reducción de la volatilidad macroeconómica y coadyuvan al crecimiento sostenido y estable de la economía. La evidencia internacional muestra

¹ Citación tomada de Balassone y Franco (2001, p. 53). La traducción y las palabras en corchetes son nuestras.

² A lo largo del documento utilizamos indistintamente los nombres “gobierno nacional central”, “gobierno central”, “gobierno nacional” o simplemente “gobierno”, para referirnos al mismo ente de la administración pública.

que en países desarrollados y emergentes, la política fiscal discrecional contribuye significativamente a la volatilidad del producto y reduce el crecimiento económico. En este sentido, la adopción de reglas fiscales contracíclicas permite suavizar los efectos de la política fiscal sobre el producto y limitar los efectos de los choques externos (Kopits, 2004; Fatás y Mihov, 2003).³

Una política fiscal creíble reduce la incertidumbre de los inversionistas sobre el futuro de sus negocios. La mayor confianza se traduce en menores costos de uso del capital, mayor acceso a los mercados financieros internacionales, menores primas de riesgo y mayor fortaleza del sistema financiero local. La credibilidad que adquiere la política económica basada en reglas se sustenta en el conocimiento anticipado por parte de los agentes de los objetivos de cada política y del conjunto de instrumentos disponibles para su logro. Además, las reglas evitan los efectos de contagio entre los diferentes niveles del sector público, asegurando, entre otros aspectos, la eficiencia en los procesos de descentralización fiscal de los países que adoptan tales regímenes de gobierno (Kopits et. al., 2000).

La implementación de reglas para el manejo de la política fiscal se ha convertido en una estrategia institucional empleada por la mayoría de los países de la OECD y por varios países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú). Colombia inició ese proceso de reglamentación fiscal desde finales de la década pasada, pero fundamentalmente a nivel subnacional. Se establecieron reglas fiscales para limitar el crecimiento del gasto y el endeudamiento de los entes territoriales, fortaleciendo de esta manera su solvencia financiera, y se emitieron normas para propiciar la transparencia y responsabilidad fiscal del sector público consolidado. Sin embargo, el alcance y la cobertura de dichas reglas son limitadas. En la actualidad, la administración central registra un déficit de naturaleza estructural y la política fiscal sigue siendo procíclica.

³ Aurebach (2002) encuentra que las reglas fiscales cumplen una tarea importante en la estabilidad macroeconómica de los países de la OECD. Plantea que las reglas fiscales constituyen un instrumento preferible para estabilizar el producto frente a las medidas discrecionales de política. En un estudio para EE.UU., Fatás y Mihov (2006) encuentran que restricciones sobre la política fiscal reducen la volatilidad del ciclo económico en una magnitud significativa.

Se formula y evalúa una regla exclusiva para el gobierno central, especialmente por las siguientes razones: (1) Su desbalance financiero explica el desequilibrio fiscal del sector público consolidado del país; (2) Tiene un importante margen de discreción en las decisiones sobre sus ingresos y sus gastos; (3) Una meta de superávit primario para el conjunto del Sector Público No Financiero, como lo hace el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, oculta la verdadera dimensión del problema fiscal del gobierno, sobre el cual debe aplicarse con mayor rigor una política de ajuste y estabilización de sus finanzas; y (4) Las entidades descentralizadas, y en particular los gobiernos subnacionales, ya cuentan con la normatividad que les ha permitido sanear y equilibrar sus operaciones financieras.

La regla fiscal que se presenta en este documento le permitirá al país entrar en una etapa superior de reglamentación de la política fiscal. Para su éxito es importante tanto el diseño, como del respaldo que tenga por parte de las autoridades económicas, del Congreso y, en general, de la sociedad. La aplicación contrafactual de la regla muestra que si se hubiera adoptado a comienzos de la década, el gobierno nacional hubiera hecho ahorros anuales de por lo menos 0,7% del PIB entre 2001 y 2006. Si se implementara ahora, se lograrían ahorros del mismo monto entre 2008 y 2011, con lo cual se reduciría el nivel actual de la deuda en 3 puntos del PIB al final del período. Con estos resultados se consolida el proceso de ajuste de las finanzas públicas iniciado a finales de los noventa y, lo que es más importante, se blinda su manejo hacia el futuro.

El documento se divide en seis secciones, incluida esta introducción. La segunda sección desarrolla los aspectos teóricos de las reglas fiscales. La tercera revisa la experiencia latinoamericana: Chile, Brasil, México y Perú. La cuarta sección examina los antecedentes de las reglas fiscales en el país, describe las reglas existentes, introduce el tema de la transparencia y responsabilidad fiscal y se hacen algunas reflexiones sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MH). La quinta sección presenta la evolución del balance fiscal estructural y cíclico del gobierno, formula y analiza la regla fiscal y enumera los elementos a tener en cuenta en el momento de implementarla. La última sección concluye con algunas reflexiones.

2. ASPECTOS TEÓRICOS DE LAS REGLAS FISCALES

2.1 Definición y objetivos

Las reglas fiscales cuantitativas representan condiciones numéricas a la restricción presupuestal intertemporal del gobierno, que se adoptan para alcanzar objetivos cuantificables de desempeño fiscal, por lo general asociados al balance, al nivel del gasto y/o al nivel de endeudamiento. Los objetivos que persiguen las reglas varían según el tipo de regla que sea adoptado, pero en su mayoría, las reglas buscan sacrificar discrecionalidad y flexibilidad en la política fiscal para ganar consistencia temporal y credibilidad⁴.

El establecimiento de reglas fiscales está asociado con las virtudes que la teoría y la práctica económica le confieren a la disciplina fiscal. De acuerdo con los defensores de las reglas, la política fiscal basada en reglas aboga por un manejo prudente de las finanzas públicas, lo cual la hace superior frente a aquella que se ejecuta con criterios discrecionales y con sesgo hacia déficit fiscales. El sesgo se basa en el hecho de que en las sociedades democráticas, donde los electores no comprenden a plenitud en qué consiste una restricción presupuestal, los gobiernos tienden a expandir autónomamente el gasto con el fin de aumentar sus posibilidades de permanecer en el poder. La consecuencia del manejo laxo en las finanzas del Estado es la acumulación de déficit y niveles de deuda que comprometen la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico. En este sentido, las reglas son necesarias para reducir el margen de discreción de las autoridades y a la vez propiciar disciplina en el manejo fiscal.

Habitualmente, las reglas fiscales son entendidas como una restricción legal sobre el gasto o sobre la acumulación de deuda por parte del sector público. El diseño de reglas bien concebidas, y la existencia de instituciones sólidas que faciliten su cumplimiento, limitan las políticas fiscales laxas y ayudan a prevenir el gasto público excesivo. Mediante su adopción, los países buscan conferir credibilidad a sus políticas económicas y, en particular, a la política fiscal, de manera que con el paso del tiempo

⁴ En la literatura económica se le ha dado el atributo de regla macro-fiscal a las normas que afectan las variables macroeconómicas de carácter fiscal (Kopits, 1999). En este documento tratamos indistintamente los términos reglas fiscales, reglas macro-fiscales, reglas de política fiscal o simplemente reglas.

ganen reputación y las economías obtengan beneficios permanentes que se reflejan en estabilidad y crecimiento. Para que se produzcan estos resultados no sólo se requiere que las reglas estén bien definidas, sino que tengan el respaldo íntegro de la sociedad.

La adopción de una regla fiscal no implica la imposición de un requisito burocrático, que no consulta las posibilidades reales de los gobiernos para su cumplimiento y que desconoce la voluntad del elector primario a través del Congreso. Por el contrario, su diseño debe consultar estas realidades, de manera que las normativas que finalmente se acojan sean creíbles y reciban el apoyo de los diferentes estamentos de la sociedad. De esta forma, las reglas fiscales ayudan a conformar un “marco institucional despolitizado”, que al trascender los períodos de cada gobierno garantizan un manejo sano de las finanzas públicas. Desde el punto de vista macroeconómico, las reglas fiscales apoyan la efectividad de otras reglas de política como las monetarias y cambiarias. La aplicación armoniosa de las reglas facilita el manejo de la economía y sienta las bases para un crecimiento sostenido y estable.

2.2 Reglas *versus* discreción

A mediados de los setenta, el debate entre reglas y discreción de la política económica se centraba fundamentalmente en el ámbito monetario (Kidland y Prescott, 1977). Desde los años noventa, la conveniencia de adoptar reglas frente al manejo flexible o discrecional de la política fiscal ganó un espacio importante, especialmente por su utilidad para reducir la volatilidad macroeconómica (Taylor, 2000). La discrecionalidad se caracteriza por la completa autonomía y la libre elección de las autoridades económicas en la toma de decisiones, las cuales pueden cambiar a través del tiempo. Las reglas se establecen *ex ante* y se aplican de manera independiente del momento del tiempo en que se esté, por lo que es un mecanismo ampliamente reconocido y aplicado cuando existen problemas de inconsistencia temporal y credibilidad en la política fiscal (Taylor, 1993)⁵.

⁵ Neut y Velasco (2003) señalan que las reglas fiscales no necesariamente eliminan el problema de inconsistencia temporal cuando son demasiado restrictivas, ya que se vuelven insostenibles en momentos de choques adversos fuertes. No obstante, como se explicará más adelante, para enfrentar este inconveniente existen las cláusulas de escape, que hacen las reglas operativas y suficientemente flexibles para momentos de crisis.

Un caso típico de inconsistencia temporal se presenta cuando la autoridad fiscal abandona o cambia las condiciones en que ha pactado sus compromisos fiscales. Por ejemplo, cuando el gobierno no honra su deuda y declara el *default* o cuando emite deuda en términos nominales y genera inflación para reducir el valor real de sus obligaciones. Este cambio en las “reglas de juego” puede ser anticipado por el sector privado trayendo consigo la exigencia de un *spread* en las tasas de interés ante el inherente riesgo de no pago. De igual forma, al no existir una política preanunciada, el gobierno mantiene un incentivo a contraer mayor deuda mientras el mercado se lo permita. Con el menor cambio en las perspectivas fiscales, los mercados exigirán una mayor tasa de interés o se cerraran el crédito.

Villar (2001) destaca dos razones adicionales en contra de la discrecionalidad de la política fiscal: la fragmentación que existe al interior de la autoridad fiscal y las señales que se dan al sector privado y que constituyen las reglas de juego para que este último actúe. Por un lado, muestra que el supuesto teórico sobre la unidad y consistencia temporal de la autoridad fiscal no se cumple y que, por el contrario, existe una fragmentación de las decisiones entre económicas y políticas⁶. Por tal motivo, la toma de decisiones bajo este proceso le resta racionalidad a los resultados de la autoridad fiscal y por ello sugiere que “la existencia de reglas puede contribuir a que las decisiones estén dentro de un rango razonable en términos de su contribución al bienestar de la sociedad, aún cuando en ocasiones implique límites que puedan dejar por fuera la decisión que, en términos estrictos, sería óptima para las circunstancias específicas de cada momento” (Ibid., p.2).

Por lo tanto, se resalta que la autoridad fiscal tiene el compromiso de otorgar al sector privado y al resto del sector público un marco estable para el desempeño de sus actividades, el cual constituye las reglas de juego para el normal funcionamiento de la economía. En la medida en que la credibilidad de la autoridad fiscal sea menor, se hace inevitable la adopción de reglas que hagan visible la labor fiscal.

⁶ El presupuesto de la Nación es elaborado por el Ministerio de Hacienda pero la aprobación es potestad del Congreso de la República.

2.3 Diseño de una regla fiscal

Desde el punto de vista de la teoría clásica, se argumenta que ni en los análisis macroeconómicos tradicionales ni en los principios de las finanzas públicas, se contemplan las reglas fiscales como orientadoras de la política fiscal. Se señala que para el cumplimiento de los principios de asignación eficiente de los recursos, de redistribución del ingreso y, de manera especial, de estabilización económica, no se requieren dichas reglas. Por el contrario, estas podrían limitar el manejo anticíclico que debería tener la política fiscal y le quitan flexibilidad al manejo fiscal. De esta manera, existen muchas economías que han manejado prudentemente su fisco sin necesidad de reglas.

Desde una perspectiva pragmática, los opositores a las reglas fiscales señalan que estas promueven el uso de prácticas contables no transparentes con el fin de evadirlas. Probablemente las reglas fiscales no son necesarias para ganar confianza y reputación en aquellos países donde, por tradición, se ha hecho un manejo fiscal sano. La disciplina fiscal y monetaria de Estados Unidos que fue exhibida durante largos períodos de tiempo, es considerada como un ejemplo de prudente discrecionalidad. El manejo dado a la economía japonesa y a otras economías industrializadas refuerzan estos argumentos. Sin embargo, las anteriores premisas no necesariamente se aplican a economías emergentes, donde la indisciplina fiscal ha sido la causa de crisis macroeconómicas repetidas y prolongadas. En estos casos, las reglas resultan en una alternativa óptima de política.

Para que la regla fiscal que se diseñe sea operativa debe cumplir las siguientes condiciones: simplicidad, permanencia, consistencia y obligatoriedad (Recuadro 1; Kennedy y Robbins, 2001). La implementación debe ir acompañada de normas de transparencia fiscal que garanticen a los individuos de la sociedad el pleno y oportuno conocimiento de las cuentas, los objetivos, metas y demás medidas fiscales. Así mismo, como es resaltado por Schick (2004), el respaldo de la sociedad, reflejado en decisiones políticas de las autoridades y del Congreso, juegan un papel crucial en el éxito de la regla fiscal. Si alguna de las condiciones de la operatividad o el respaldo político no se cumple, la aplicación de la regla será ineficaz y su éxito se verá seriamente

comprometido. Esto se traducirá en continuos incumplimientos a la norma o, en el peor de los casos, su completa inoperatividad.

Recuadro 1. Condiciones para la operatividad de una regla fiscal

Las reglas fiscales deben cumplir las siguientes condiciones:

- **Simplicidad:** una condición necesaria para que la regla se cumpla es que esta sea de fácil entendimiento y con el mayor grado de especificidad posible para todos los agentes (públicos y privados). Cuanto menor sea el grado de especificidad mayor será el grado de manipulación que se podrá realizar por parte de las instituciones públicas. La aplicación de una regla debe reflejar con claridad los compromisos institucionales, la medición y el análisis de las cuentas fiscales.
- **Permanencia:** la permanencia de la regla crea mayor confianza en las instituciones fiscales, ya que genera estabilidad en las reglas de juego. Así, se debe establecer un compromiso que perdure a lo largo del tiempo, independientemente de los cambios de los gobiernos.
- **Consistencia:** la regla debe ser consistente con las normas existentes para asegurar su viabilidad legal y/o constitucional. Igualmente, debe ser consistente con los demás objetivos macroeconómicos para no restringir la acción de las diferentes autoridades económicas.
- **Obligatoriedad:** el factor disciplinante de la regla fiscal radica en la obligatoriedad que imprima la norma a través de la aplicación efectiva de sanciones a los responsables de la política fiscal. De esta forma, la regla pretende asegurar una conducta responsable en el manejo de las finanzas públicas y que a su vez, acarrea sanciones de tipo legal o penal para la autoridad fiscal (*accountability*).
- **Transparencia:** para asegurar la operatividad de la regla se requiere la aplicación simultánea o *ex-ante* de normas de transparencia fiscal, las cuales contribuyen al cumplimiento efectivo de las reglas propuestas. El cumplimiento de normas de transparencia de las instituciones presupuestales que intervienen en su elaboración, estudio y aprobación, liquidación, ejecución y seguimiento y control, y de transparencia en el acceso confiable a la información sobre las intenciones del gobierno en materia fiscal: las funciones, estructura, metodología, cuentas y proyecciones del sector público deberán ser entendibles, normalizadas y comparables internacionalmente.

Fuente: Kopits y Symansky (1998), Kennedy y Robbins (2001) y FMI (2001). Compilación y adiciones de los autores.

La obligatoriedad del cumplimiento de la regla fiscal se estipula, generalmente, en una Ley (Brasil, Ecuador) o en la Constitución (México). En algunos países, por ejemplo, Chile y Estonia, la regla hace parte de una norma general de manejo de las finanzas públicas autoimpuesta por cada gobierno. En cualquier caso, las reglas hacen perentoria la existencia de sanciones aplicables a los responsables de incumplirlas. La formulación y aplicación de las sanciones hacen perentorio responder las siguientes preguntas: ¿Quién es responsable? ¿De qué es responsable? ¿A quién le debe responder? ¿Cómo funciona el proceso? (Shende y Bennett, 2004) Finalmente, ¿Cuál es la sanción? La

evidencia internacional muestra que las sanciones van desde castigos penales, pasando por procesos de rendición de cuentas ante los congresos, hasta faltas disciplinarias a la administración pública⁷. Generalmente, sin embargo, es usual que la penalidad se exprese como una pérdida de credibilidad por parte de las autoridades ante el público y el mercado.

La transparencia fiscal es una condición necesaria para el éxito de la regla fiscal. El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001) propuso un marco normativo para mejorar la gestión fiscal de los gobiernos a través del “Código de Buenas Practicas sobre Transparencia Fiscal”, el cual profundiza la transparencia de la acción del Estado en cuatro aspectos fundamentales: i) definición de funciones y responsabilidades al interior del sector público, ii) acceso público a la información, iii) transparencia en la preparación, ejecución y publicación de las estadísticas e informes fiscales y iv) evaluación (auditoria) independiente que otorgue garantías de integridad. La transparencia hace visible el desempeño de la gestión fiscal, al convertirla en un bien público para todos los agentes (Kopits y Craig, 1998). Es más, “la transparencia y responsabilidad deben reflejarse en un público mejor informado acerca del diseño y objetivos de la política fiscal y la política monetaria y, a través de estos medios, fortalecer la credibilidad y el entendimiento público de las políticas macroeconómicas y de la calidad de las decisiones que se tomen” (Shende y Bennett, 2004, p. 14).

Por ejemplo, la efectividad de las reglas fiscales, se ve altamente influenciada por la transparencia de las instituciones presupuestales que intervienen en su elaboración, estudio y aprobación, liquidación, ejecución y seguimiento y control⁸. En la práctica, el presupuesto debería permitir el establecimiento de topes de gasto y prever el tamaño del

⁷ El ciclo de la responsabilidad fiscal no debe cerrarse con un informe ante el Congreso o ante los auditores (Ibíd., p. 7). Un paso adicional es la publicación de los resultados de la revisión de la regla en forma abierta, transparente y en un lenguaje entendible por parte de los ciudadanos y los medios de comunicación.

⁸ Las instituciones presupuestales comprenden las regulaciones, normas y procedimientos del proceso presupuestal. Desde diferentes puntos de vista, la literatura ha resaltado el papel principal que juegan las instituciones presupuestales y su transparencia en el manejo y desempeño fiscal. Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1996) estudian el proceso presupuestal en los países de América Latina y encuentran que procedimientos jerárquicos y normas rígidas sobre el proceso presupuestal, conllevan a menores déficit presupuestales. Poterba (1996) revisa la experiencia de Estados Unidos y muestra que la centralización de la autoridad fiscal de forma jerárquica y colegiada durante el proceso presupuestal, conlleva una mayor disciplina fiscal y permite alcanzar presupuestos balanceados.

déficit y de la deuda pública. En el proceso presupuestal interactúan el gobierno y el congreso mediante el sistema tradicional de contrapesos institucionales. La transparencia que debe acompañar cada fase del proceso presupuestal constituye una condición básica para el funcionamiento de las reglas fiscales.

2.4 Cláusulas de escape

Para que una regla fiscal perdure, es necesaria la implementación de cláusulas de escape, las cuales permiten a la autoridad fiscal el incumplimiento de la regla en situaciones específicas. En general, se estipula una cláusula de escape en casos de emergencia nacional o internacional. Algunos países plantean que ante una caída abrupta del producto, por ejemplo, de más de 2% en el año, la regla se puede relajar mientras la economía se recupera⁹. El costo del incumplimiento o abandono temporal de la regla en las situaciones extremas establecidas, consiste generalmente en un informe ante el Congreso justificando el incumplimiento.

Una de las ventajas de admitir cláusulas de escape es que se previenen los problemas de “contabilidad creativa”. Ante la presencia de normas muy rígidas es posible que la autoridad fiscal muestre un mejoramiento en el balance fiscal, a través de la exacerbación de las fluctuaciones macroeconómicas o la inclusión de ingresos temporales, con el fin de mostrar un mejoramiento de la posición fiscal intertemporal¹⁰. En la medida en que se utilicen prácticas contables “creativas” para reducir el déficit fiscal, se le está restando transparencia a las instituciones fiscales, lo cual acarrea una pérdida de credibilidad en la política fiscal.

Otra ventaja de las cláusulas de escape es que evita posibles sobreajustes de la economía en momentos de emergencia, con el fin de cumplir una determinada regla. De la misma manera, una regla inflexible podría imponer una restricción inamovible a gobiernos que desean llevar a cabo reformas estructurales que implican altos costos en el corto plazo,

⁹ Esta cláusula de escape está vigente para los países miembros de la Unión Europea.

¹⁰ Milesi-Ferretti (2000) muestra que la inclusión de los ingresos por privatizaciones de empresas públicas (los cuales se reciben por una única vez en un determinado momento del tiempo) o la inclusión de las transferencias de capital de las empresas públicas (sobre las cuales no se tiene un comportamiento estable y predecible en el mediano y largo plazo), conforman algunos de los ingresos temporales que subestiman el déficit fiscal en una magnitud importante. Una discusión sobre este tema también puede consultarse en Easterly (1999).

pero grandes beneficios en el largo plazo (Beetsma and Debrun, 2004). Por ello, se argumenta que en algunas ocasiones las reglas fiscales necesitan ser relajadas para países que necesitan urgentemente reformas estructurales.

Así las cosas, la inclusión de cláusulas de escape es una alternativa preferible en ciertas situaciones, siempre y cuando se estipule un costo a su utilización y metas correctivas posteriores al incumplimiento o desvío de la regla. De lo contrario, la regla pierde efectividad, aumentan los incentivos a eludirla y se genera un manejo no transparente de las finanzas públicas¹¹.

2.5 Tipos de reglas fiscales y evidencia internacional

El tipo de regla fiscal depende del grado de medición que se pueda lograr sobre los objetivos que persiguen, la cobertura institucional y la estrategia de implementación (Kopits, 2001). En la medida en que un objetivo es fácilmente cuantificable (déficit fiscal o deuda pública, por ejemplo), se puede implementar con mayor efectividad un proceso de seguimiento que permita evaluar el desempeño de la regla fiscal. Los países de la Unión Monetaria Europea (EMU) y la mayoría de los países de América Latina han adoptado reglas fiscales cuantitativas de sencilla cuantificación (Dabán et. al., 2003). Otras reglas enfatizan la prohibición del financiamiento del gobierno con recursos del banco central u otras fuentes del mercado local y el tema de la transparencia fiscal. Este último tipo de reglas han sido impulsadas desde los noventa por gobiernos como los de Canadá y Nueva Zelanda¹².

En el Recuadro 2 se resumen los principales tipos de reglas fiscales utilizadas internacionalmente y en el Recuadro 3 se identifica los países donde se han utilizado, las fechas en que comenzaron a regir y los niveles de gobierno a los que se les aplica. También describe características particulares de la regla para cada país: si tienen o no

¹¹ En Estados Unidos, una enmienda al presupuesto (cláusula de escape) generalmente requiere la aprobación por parte de dos tercios del Congreso en la legislatura nacional o la mayoría absoluta para un referendo estatal.

¹² En 1998 el gobierno de Australia estableció un conjunto de reglas cualitativas denominadas “reglas de honestidad presupuestal”. Estas reglas no establecen límites numéricos ni sanciones al incumplimiento, su efectividad se basa en la promulgación de presupuestos plurianuales con objetivos específicos que garantizan la sostenibilidad fiscal de mediano plazo.

cláusulas de escape, el tipo de norma a través de la cual se establece la regla y la sanción en caso de incumplimiento).

Recuadro 2. Principales reglas fiscales

I) Reglas de equilibrio presupuestal o límites al déficit:

- Equilibrio entre ingresos y gastos corrientes (BC). Se admite sólo el financiamiento de la inversión pública (*regla de oro*).
- Equilibrio entre ingresos y gastos globales (BT) o limitación del déficit global como proporción del PIB.
- Equilibrio entre ingresos y gastos estructurales (BE), es decir, los ingresos y gastos son ajustados por variaciones cíclicas.
- Límites cuantitativos al balance fiscal estructural como proporción del PIB.

II) Reglas de financiamiento del déficit:

- Prohibición al financiamiento por parte del Banco Central.
- Límites al financiamiento como proporción de los ingresos o gastos.
- Prohibición al financiamiento interno (PFI).

III) Reglas de endeudamiento o reservas:

- Límite al stock de deuda (bruta o neta) como proporción del PIB. Este límite puede ser anual (LA), permanente (LP) o futuro (LF).
- Meta para las reservas de los fondos contingentes (FC) como proporción de los pagos anuales de prestaciones, o fondos de estabilización de productos primarios.

Fuente: Kopits y Simansky (1998) y OECD (2002). Recopilación de los autores.

En primer lugar, las reglas fiscales que buscan el equilibrio entre los ingresos y gastos del gobierno son las más aplicadas. Se pueden analizar según el periodo de tiempo y el nivel de gobierno. En el corto plazo la regla de equilibrio entre ingresos y gastos corrientes (BC), en donde sólo se admite el financiamiento de gastos de capital, se convierte en una regla crucial para asegurar la solvencia del gobierno durante la vigencia fiscal (Creel, 2003). Esta regla se aplica en los gobiernos subnacionales de varios países (EE.UU., Suiza, Canadá y Colombia), así como en los gobiernos federales y subnacionales de Alemania y Brasil.

En el mediano plazo, la regla de equilibrio entre ingresos y gastos totales (BT), o la que limita el déficit global como proporción del PIB, consideran tanto el balance primario, como la regla anterior; como el pago de intereses corriente y acumulado (EMU, Argentina, Estonia, Perú y Venezuela). Esta regla limita la posibilidad de acumular

nueva deuda y busca conducir las finanzas públicas por una senda sostenible de mediano plazo.

La regla de balance estructural (BE) reduce la discrecionalidad de la autoridad fiscal propiciada por las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica y permite que actúen plenamente los estabilizadores automáticos. El objetivo de mediano y largo plazo es dar continuidad a la acción fiscal, independientemente de cual fuese la etapa del ciclo económico por la que atravesase la economía. Algunos países establecen la consecución de un superávit estructural (SE) que genere una reducción en el stock de la deuda pública (Chile).

Las reglas de financiamiento del déficit hacen referencia al papel delimitador que debe existir entre la política monetaria y la fiscal. Limitar, o eliminar, el uso de una fuente de financiamiento como el banco central genera credibilidad y confianza en ambas instituciones. En el caso de Indonesia, por ejemplo, se pueden conceder “cupos” al gobierno una vez alcanzadas las metas de estabilidad fiscal. En Colombia la Constitución Política de 1991 estableció que el banco central no puede hacer préstamos directos al gobierno, excepto en el caso de una decisión unánime por parte de todos los miembros de su Junta Directiva.

A nivel de los gobiernos subnacionales (GS), las reglas de financiamiento cobran mayor importancia, debido a que su implementación es menos compleja en términos políticos. Esta es una de las principales herramientas utilizadas por los gobiernos centrales para reducir los *bailout* de los gobiernos subnacionales y hacer sostenibles las finanzas públicas (Argentina, Brasil, Canadá, Colombia y EE.UU.).

La regla que limita el saldo de la deuda (bruta o neta) es un instrumento que contribuye de forma importante, junto con el límite al déficit (primario, global o estructural), a la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo. Esta regla ganó mucho espacio internacional desde la implementación del Tratado de Maastricht por parte de la EMU, que limitó la relación deuda/PIB en 60% y el déficit fiscal en 3% del PIB. Posteriormente, El Pacto de Crecimiento y Estabilidad de junio de 1997, desarrolló los criterios del Tratado con el fin de restringir de manera permanente los niveles de déficit y la deuda, a la vez que permitía espacio para políticas de estabilización (Balassone y

Recuadro 3. Experiencia internacional con reglas fiscales

País	Fecha Efectiva ^{1/}	Cobertura ^{2/}	Reglas Básicas ^{3/}	Cláusulas de escape ^{3/}	Reglas Adicionales ^{3/}	Estatuto ^{4/}	Sanción ^{5/}
Balance Fiscal							
Países Emergentes							
Argentina	2000	GN ^{6/}	BT, LD	FC	LGP	L	R
Brasil	2001	GN, GS	BC		LPS	C, L	J
Chile	2000	GN	SE	FC, MA		P	R
Colombia	1997, 2001	GN, GS	BC	FC	LPS, LSD	L	J, F
Ecuador	2003	GN	BSP, LD	FC	LGP	L	J
Estonia	1998	GG	BT	FC		P	R
India	2004	GN ^{6/}	BC, LD			L	R
Indonesia	1967	GG	PFD			P	R
México	1917, 2003	GS, GN	BC	FC		C	R
Perú	2000	GN	BT, LD	FC	LGP	L	J
Venezuela	2004	GN	BT	FC, MA	LGT	C, L	R
Países Industrializados							
Alemania	1969	GN, GS	BC			C	J
Canadá	varios	GS	BC			L	J
EE.UU.	varios	GS	BC	FC		C	J
EMU	1997	GG	BT, LD	MA		TI	F
Nueva Zelanda	1994	GG	BO	MA		L	R
Suiza	varios	GS	BC			C	J
Deuda Pública							
Países Emergentes							
Brasil	2000	GN, GS	LF			C, L	J
Colombia	2004	GS	LF			L	R
Ecuador	2003	GN	LP			L	J
Polonia	1998	GG, GS	LP			C, L	J
Países Industrializados							
Unión Europea	1997	GG	LP			TI	J
Nueva Zelanda	1994	GG	LA			L	R

Fuente: Kopits (2001; 2004) y OECD (2002). Compilación y ampliación de los autores.

^{1/} Año a partir del cual comienza a regir la regla fiscal.

^{2/} GG: Gobierno General; GN: Gobierno Nacional (Central, Federal); GS: Gobierno Subnacional.

^{3/} BT: Equilibrio sobre el Balance Fiscal; BO: Balance Operacional; BC: Balance Corriente; BE: Balance Estructural; BSP: Balance No Petrolero; PFD: Prohibición al Financiamiento doméstico del Déficit; LD: Límite sobre el Déficit; SE: Meta para el Superávit Estructural (límites como % del PIB anual, excepto si se especifica en una base multianual (MA)); LP: Límite permanente sobre el stock de deuda; LF: Límite del stock de deuda futura; LA: Límite para un año dado sobre el stock de deuda (límites como % del PIB o del ingreso gubernamental); FC: Fondos Contingentes; LGT: Límite al Gasto Total; LGP: Límite al Gasto Primario; LPS: Límite al pago de Salarios; LSD: Límite al Servicio de la Deuda (límites en términos del PIB o de su crecimiento anual).

^{4/} C: Enmienda Constitucional; L: Disposición Legal; TI: Tratado Internacional (T); P: Directriz de Política.

^{5/} R: Repudio; J: Judicial; F: Financiera.

^{6/} Adoptado también por uno o varios gobiernos subnacionales.

Franco, 2001, p. 48)¹³. La experiencia de los países pertenecientes a la EMU indica que las reglas fueron, en general, efectivas en alcanzar y mantener la disciplina fiscal (Ibid., p. 48).

Algunos países han establecido reglas para la construcción y manejo de las reservas de fondos contingentes y de estabilización (FC), como los fondos creados en países con alta dependencia financiera proveniente de la exportación de productos primarios (petróleo o cobre). Generalmente, los fondos cumplen la función de proveer solvencia a sus beneficiarios (entidades públicas o mixtas) y propiciar la estabilidad macroeconómica (EE.UU., Colombia y Chile). Al respecto, Ossowski (2001) muestra que la utilidad de los fondos de estabilización macroeconómica es mayor cuando se emplean como un instrumento contra-cíclico. Es decir, en tiempos de auge económico los gobiernos deben ahorrar y mantener el gasto y el financiamiento en niveles prudentes. Si durante el ciclo expansivo se incrementa el gasto y/o el financiamiento, los fondos pierden su objetivo de estabilización, generando así un sobre-ajuste en los periodos de recesión con importantes “costos de ajuste” futuros¹⁴. En el caso específico de fondos creados para pagar pasivos públicos futuros, especialmente obligaciones pensionales, se busca mantener una reserva para garantizar los pagos futuros (Argentina y Perú)¹⁵.

Varios tipos de reglas adicionales han sido adoptadas internacionalmente con el fin de limitar el crecimiento del gasto público. En particular, se han implementado reglas para limitar el gasto primario (Argentina, Ecuador y Perú), el crecimiento de los gastos de personal (Brasil y Colombia), y en algunos casos, para limitar el servicio de la deuda de los GS (Colombia).

¹³ La cláusula de escape establecida por la EMU permite a los países desviarse temporalmente de las metas de déficit y deuda pública en condiciones de una caída abrupta del producto (superior al 2%), en estado de guerra o ante un desastre natural (OECD, 2002).

¹⁴ Este parece ser el caso actual de Colombia, ya que en pleno auge económico el gobierno decidió desacumular los recursos que tenía la empresa pública de petróleos (ECOPETROL) en el Fondo de Estabilización Petrolera (FAEP).

¹⁵ En Argentina, la Ley de Solvencia Fiscal (LSF) comenzó a regir en 2000 y estableció un fondo anticíclico fiscal constituido con el 50% de los recursos de privatizaciones, con los aportes provenientes de superávit fiscales de años anteriores y los recursos previamente establecidos por el Tesoro. Estos recursos, que en su conjunto alcanzaron cerca de 3% del PIB en el año 1999, debían ser empleados de forma contra-cíclica.

En síntesis, los tipos de reglas fiscales formulados y aplicados varían entre países. En muchos casos se expresan como normas cualitativas o directrices de tipo legal sobre el destino de los fondos públicos o en restricciones al uso de ciertas fuentes del financiamiento; en otros como metas cuantitativas y en otros se formulan para controlar el uso de ingresos extraordinarios del Estado, saldar pasivos financieros y/o ahorrar. Las metas cuantitativas se pueden fijar sobre el balance total o primario o, alternativamente, sobre el balance corriente o el cíclicamente ajustado. La literatura indica que las restricciones sobre el balance cíclicamente ajustado tienen ventajas, por cuanto permiten a la política fiscal jugar un papel más activo en la estabilización económica.

2.6 Reglas estructurales *versus* reglas nominales: pros y contras

Las reglas que establecen límites al déficit fiscal pueden ser fijadas en valores nominales, o bien en valores ajustados por el ciclo económico (estructurales). Lo usual en cada caso es que se expresen dichos valores en términos del PIB, nominal para el primer caso, y cíclicamente ajustado para el segundo. En la práctica, a las reglas fijadas sobre el balance cíclicamente ajustado se le atribuyen dos tipos de inconvenientes: una relacionada con su definición y operatividad y, otra, con la dificultad de monitorear sus resultados y, por lo mismo, de ajustar las cuentas del gobierno en tiempo real (Mills y Quinet, 2001).

Las reglas que se fijan en valores nominales corrigen los problemas subyacentes en las reglas estructurales, en la medida que son más transparentes en su diseño y ejecución, e igualmente son más fáciles de monitorear. Sin embargo, las reglas que establecen topes cuantitativos al déficit son concebidas usualmente como reglas temporales, que en principio son adoptadas transitoriamente por un país con una posición fiscal débil y que la requiere para consolidar un proceso de ajuste fiscal (Kopits y Symansky, 1998). Para extender su aplicación en el tiempo, es decir, para volverla permanente, las reglas nominales son complementadas con las llamadas reglas de contingencia. Con todo, la principal crítica a una regla nominal sobre el balance o sobre el gasto, es que por su naturaleza tiene sesgo procíclico, lo cual hace más difícil para las autoridades el manejo macroeconómico.

Las dificultades en la definición de las reglas estructurales sobre el balance están asociadas con la estimación del producto potencial de la economía, necesario para el computo de la brecha del producto, y con la estimación de las elasticidades ingreso del recaudo y del gasto del gobierno, que son fundamentales para su cálculo. Actualmente la literatura ofrece por lo menos dos técnicas para el cálculo del PIB potencial. A través de filtros estadísticos (Hodrick y Prescott simples y con *priors*, filtros multivariados, el filtro de Kalman y el llamado filtro de *Band Pass*) o mediante técnicas de naturaleza teórica, entre los que sobresale el uso de la función neoclásica de la producción. A esta última aproximación se le critica porque tiene un sesgo procíclico, inducido por el stock de capital¹⁶.

Pese a las limitaciones de las anteriores metodologías, ellas permiten una buena aproximación al nivel potencial del producto, lo cual es de por sí muy importante para el diseño y ejecución de la política económica y, en particular, para la medición del balance fiscal estructural. De las experiencias internacionales se deduce que los resultados obtenidos con las técnicas deben tomarse con precaución y que es deseable contar con más de una estimación. Para minimizar los errores que podrían resultar de una estimación sesgada del producto potencial en la evaluación de las reglas fiscales, algunos países consultan a varios estamentos especializados (no gubernamentales) sobre sus pronósticos de PIB potencial. Con base en ellos y descartando las valoraciones extremas, se define el nivel más probable.

En cuanto a las elasticidades, las críticas se fundamentan en la evidencia internacional que muestra que la elasticidad ingreso de los recaudos tributarios es sensible al ciclo y presenta alta volatilidad, a tiempo que es usual que en la definición de la regla y en el cálculo de sus resultados, se tome una elasticidad constante y cercana a la unidad. En particular, se argumenta que los recaudos tributarios caen a mayor ritmo que el producto en los períodos de desaceleración económica, y crecen a menor ritmo que el producto en las fases de recuperación, es decir, las elasticidades son procíclicas y asimétricas en las fases del ciclo. Para el caso de los impuestos directos, la evidencia también indica que su recaudo no reacciona linealmente a cambios del producto, lo cual está relacionado

¹⁶ Las ventajas y restricciones que tienen las distintas técnicas de medición del PIB potencial son discutidas, a nivel teórico, en Burnside (2005) y, su aplicación al caso Colombiano, en Torres (2007).

con la alta volatilidad de las utilidades de las empresas a través del ciclo y con el grado de progresividad de estos gravámenes.

Las estimaciones que se han hecho en Colombia sobre las elasticidades ingreso de los recaudos no validan completamente estas críticas. En el trabajo de Rincón et. al. (2003) se estiman elasticidades-ingreso anuales para los recaudos del gobierno nacional, desde 1980 hasta 2002. Sus resultados arrojan elasticidades que oscilan entre 0,7 a comienzos de los ochenta, cuando la economía presentó una fase baja en su crecimiento, hasta 1,2 a finales de los noventa. Si bien este rango es amplio, no se presenta alta volatilidad en sus resultados y, a primera vista, no parece existir un comportamiento procíclico.

Una virtud que se le atribuye a las reglas estructurales es que permiten un mejor funcionamiento de los estabilizadores automáticos, especialmente frente a las fluctuaciones macroeconómicas y a los choques. De aquí que se enfatice que la política fiscal guiada bajo dichas reglas, desempeña mejor su papel estabilizador. Ese atributo ha sido cuestionado por algunos analistas, puntualizando que los estabilizadores operan mejor ante choques de la demanda que frente a choques temporales de oferta. Argumentan que ante un choque negativo de demanda, que desacelere el crecimiento económico (fase baja del ciclo), los estabilizadores automáticos terminan absorbiendo dicho choque, de manera que a mayor tamaño de los estabilizadores, mayores sus efectos de suavización de la brecha (Mills y Quinet, op. cit., p. 321).

Sin embargo, si el choque es de oferta, y además de corta duración, usualmente el producto potencial permanece inmodificado, con lo cual el efecto termina deteriorando la brecha. En estas circunstancias, los estabilizadores podrían suavizar el producto pero a costa de mayor inflación. Solamente en el evento de choques de oferta de amplia duración, cae el producto potencial, aunque como es natural, es difícil identificar la extensión de este tipo de efectos. Así las cosas, el papel atribuido a la política fiscal de suavizar el ciclo presupone que se es capaz de identificar bien la naturaleza de los choques que motivan las expansiones y contracciones del producto y su temporalidad y, además presupone, que los estabilizadores operan de manera simétrica en las dos fases del ciclo y con las mismas virtudes frente a los choques de demanda y de oferta. Buena parte de estos preceptos no son validados por la evidencia internacional.

Algunas de las críticas descritas podrían ser relevantes en el caso Colombiano, y deberán ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar la regla. Pese a ello, son numerosos los atributos que se le confieren a las reglas estructurales y que finalmente nos llevan a pensar que es la mejor opción para consolidar la posición fiscal del país y contribuir en su manejo macroeconómico. Algunos de esos atributos ya se expusieron en secciones anteriores, sobre los otros se profundizará más adelante. Con todo, es oportuno precisar aquí que los buenos atributos están asociados a dos características que tienen las reglas estructurales y que difícilmente son aplicables conjuntamente a otro tipo de reglas. La primera es que se pueden aplicar sobre bases permanentes, es decir, que una vez aprobada la regla guiará la política fiscal del gobierno que la tramite y de los gobiernos sucesivos. La segunda característica es que este tipo de regla es *state-contingent*, es decir, son aplicables a diversos estados de la economía, dándole suficiente flexibilidad al gobierno de reaccionar a choques de diversa naturaleza.

En el mismo sentido, se argumenta que cuando las reglas son impuestas exógenamente, como la regla estructural que se formula más adelante, no tienen en cuenta las características específicas de los choques a los que se puede enfrentar la economía y no necesariamente son consistentes con el comportamiento de otros sectores de la economía (Perez y Hiebert, 2001). Sobre este particular, las cláusulas de escape bien diseñadas podrían darle suficiente flexibilidad a la regla de tal manera que recoja choques a la economía de diferente naturaleza; claro está, sin hacerla inoperante. En segundo lugar, es cierto que la gran mayoría de las reglas fiscales vigentes en el mundo no se formulan endógenamente a partir de un modelo de equilibrio general; sin embargo, son operativas y fácilmente entendibles y monitoreables.

Finalmente, se señala que las reglas estructurales evitan que se logren los objetivos fiscales redistributivos. Consideramos que en el caso de países como Colombia, la mejor política redistributiva es la que mantiene unas finanzas públicas sanas, por esta razón formulamos una regla fiscal estructural para el país.

3. EXPERIENCIA EN AMÉRICA LATINA SOBRE LA APLICACIÓN DE REGLAS FISCALES

En los últimos años, un grupo importante de países industrializados y emergentes han adoptado reglas fiscales para diferentes niveles de la administración pública. Su reglamentación se ha efectuado a través de procesos que incluyen enmienda constitucional, disposición legal, tratado internacional, entre otros, y, además, se han implementado en distintas condiciones del ciclo económico. En esta sección se describe brevemente las experiencias de cuatro países de la región, de especial referencia para nuestro caso: Chile, Brasil, México y Perú. En el Anexo 2 se ofrece un análisis más detallado las reglas fiscales implementadas en cada caso. No cabe duda que el mejor desempeño fiscal de estos países registrado en los últimos años, ha estado asociado, entre otras cosas, a las reglas adoptadas.

3.1 El caso Chileno

En el caso de Chile, la regla fijada en el año 2000 establece que el Gobierno Nacional debe generar un superávit estructural (SE) del 1% del PIB, con el fin de que el gasto siga la dinámica del ingreso fiscal estructural, esto es, el nivel de ingresos coherente con el pleno empleo y acorde al precio del cobre de largo plazo. Se ha mostrado que el buen desempeño macroeconómico en este país obedece, por una parte, a la credibilidad de la política monetaria y fiscal y por otra, al papel estabilizador que ha jugado la regla fiscal. Otro elemento importante que se ha destacado de la política fiscal chilena es la creación del Fondo de Compensación del Cobre, que desde 1987 ha permitido estabilizar el gasto público y coadyuvar a la consecución de superávit primarios por largos periodos de tiempo (García et. al., 2005). Se argumenta también que el buen desempeño fiscal chileno descansa en instituciones presupuestales transparentes, programas sociales focalizados y a la existencia de una sólida y amplia base tributaria. La evidencia muestra que la aplicación de la regla de SE del 1% del PIB en Chile ha asegurado que el nivel de la deuda neta del Gobierno Central se mantenga en niveles inferiores al 25% del PIB y que se extinga en menos de tres décadas.

3.2 El caso Brasileño

A finales de los noventa, el Gobierno de Brasil vio la necesidad de implementar reglas fiscales para consolidar la disciplina fiscal en los estados federales. En 1998 se establece el Programa de Estabilización Fiscal (PEF) con el objetivo de incrementar el superávit primario del gobierno federal y de los entes subnacionales, reestructurar la deuda pública, reformar el proceso presupuestal e impulsar una reforma administrativa y de la seguridad social. En el año 2000 se implementa la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRFB) que enmarcó las finanzas públicas de todos los niveles de gobierno en una senda de disciplina fiscal, mediante la aplicación de límites al endeudamiento y al gasto público, acompañados de sanciones explícitas al incumplimiento de las reglas, que se establecen en la Ley de Crímenes Fiscales de 2000.

Mussi (2003) encuentra que tanto el PEF como la LRFB han permitido una generación continua de superávits primarios desde la meta establecida en 1999 y que han tenido una contribución positiva para el ajuste fiscal de los Estados y Municipios, así como para mejorar el manejo presupuestal federal. Se señala que la mayoría de los Municipios alcanzó los objetivos de la LRFB y que ésta ha generado menor presión de gastos en el periodo electoral, propiciado a su vez por un mayor debate y control sobre el gasto público. En el mismo sentido, Fernández (2003) destaca que la LRFB es respetuosa con la autonomía subnacional, al permitir que los Estados y Municipios tengan la potestad última de elaborar sus planes de ajuste plurianuales y la normativa de reglamentación. Así mismo, la Ley faculta al Presidente de la República a proponer al Senado el monto total de endeudamiento, lo cual contribuye a mantener una política de estabilización centralizada.

Goldfajn y Refinetti (2004) muestran que desde la implementación del PEF y la LRF las finanzas públicas de Brasil han registrado una recuperación notable, que se evidencia en un permanente superávit primario y una tendencia decreciente en el nivel de endeudamiento. Otro elemento que contribuyó de forma importante al mejor desempeño fiscal, fue la reforma tributaria que generó ingresos cercanos al 35% del PIB, una de las tasas de tributación más altas de la región.

3.3 El caso Mexicano

La Constitución mexicana establece una regla fiscal de equilibrio sobre el balance corriente (regla de oro) para el gobierno federal y los gobiernos subnacionales. A su vez, limita el endeudamiento subnacional, al considerar que las regiones no pueden endeudarse con entidades extranjeras ni en moneda extranjera. En 1998, el gobierno implementó la Restricción de Gasto Federal anual que delimita el papel del Fondo de Estabilización Petrolera. A partir de 1999, el Senado impulsó y adoptó un conjunto de reglas de transparencia fiscal, que en la actualidad tienen una cobertura del 95% a nivel central y federal (Colmenares, 2007). En 2006 fue aprobada la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que introdujo elementos de responsabilidad fiscal, transparencia y rendición de cuentas y modernización presupuestaria.

Conesa et. al. (2004) muestran que la aplicación de reglas fiscales en México surgió como una medida para hacer frente a la vulnerabilidad de las finanzas públicas a los choques del petróleo y al ciclo económico, y que, desde su implementación, se ha generado una mayor transparencia fiscal. Sin embargo, se señala que el costo asociado a la disciplina fiscal ha sido la reducción de la operatividad de los estabilizadores automáticos. Por tanto, se deberían introducir reformas tendientes a mejorar la eficiencia del proceso presupuestal, como la autorización de programas de inversión de manera multianual, y mejorar la institucionalización del esquema de política fiscal que evite la presencia de déficit fiscales permanentes.

3.4 El caso Peruano

La elaboración y el manejo presupuestal en Perú se realizaban bajo el principio de presupuesto equilibrado, consagrado en la Constitución. Sin embargo, esta regla cualitativa no aseguraba la sostenibilidad de la política fiscal en el mediano plazo (Mesias y Vásquez, 1999). En efecto, el gobierno propuso una Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (LPTF) que comenzó a regir en 2000. La Ley establece como objetivo central de la política fiscal lograr el equilibrio de las finanzas públicas en el mediano plazo. Para ello crea el Marco Macroeconómico Multianual (Marco) con base en una regla que limita el déficit del SPNF en el 1% del PIB y una meta para el crecimiento del gasto no financiero del Gobierno General del 3% real. Para los

gobiernos locales, se establecen restricciones al endeudamiento externo, se adopta la regla de oro y se imponen límites a la razón deuda/ingresos, así como la exigencia de un resultado primario balanceado de los últimos tres años. La LPTF crea además, el Fondo de Estabilización Fiscal, el cual podrá ser utilizado cuando se presente una disminución de los ingresos corrientes superior al 0,3% del PIB frente al promedio de los últimos tres años, o en casos de excepción previstos por la Ley.

El gobierno peruano se ha apoyado en las reglas fiscales para reducir el carácter procíclico de la política fiscal y brindar transparencia en su manejo (Ministerio de Economía y Finanzas, 2003). Al respecto, se muestra que a partir del segundo trimestre de 2002 la política fiscal comenzó a registrar una tendencia contracíclica, que obedeció, en parte, a las reglas que estableció la LPTF. En cuanto al efecto de las reglas a nivel subnacional, Kapsoli (2006) muestra que los gobiernos regionales y locales se han apoyado en las reglas fiscales para reducir su nivel de endeudamiento y mejorar sus finanzas públicas.

Pese a los buenos resultados fiscales del Perú, algunos analistas consideran que la Ley no garantiza la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Montoro y Moreno (2007) sostienen que los cambios e incumplimientos de la regla han reducido sus propiedades anticíclicas y han hecho que la regla se parezca a una simple meta de déficit. Por tanto, sugieren la adopción de una regla de déficit económico estructural, la cual produce una postura contracíclica de la política fiscal que reduce significativamente la volatilidad del producto. De igual forma, Rabanal (2006) propone como regla fiscal alcanzar un SPE igual al 1% del PIB, con lo que la deuda sería sostenible y se reduciría la volatilidad del PIB, dándole un rol estabilizador a la política fiscal peruana.

En resumen, la evidencia de la región indica que la política fiscal de estos países debe converger hacia un esquema basado en reglas contracíclicas, donde las reglas de balance estructural y los fondos de estabilización son las más convenientes para que la política fiscal pueda ser creíble y flexible, a la vez. Dichas reglas permiten tanto la mejor operación de los estabilizadores automáticos como la suavización del gasto público y evitan el sesgo que se ha registrado en la región hacia el déficit (Perry, 2004).

4. REGLAS FISCALES EN COLOMBIA.

4.1 Antecedentes

En Colombia existen principios generales de manejo fiscal y reglas cualitativas y cuantitativas en la propia Constitución Política, en normas del legislativo y en decretos del Ejecutivo¹⁷. Las reglas son aplicables tanto para las finanzas del gobierno nacional central como para las finanzas de las entidades territoriales. Algunas de las reglas son de carácter cualitativo o de procedimiento y tienen que ver con elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto. Otras restringen cuantitativamente el endeudamiento, limitan el crecimiento del gasto y restringen las fuentes del financiamiento del gobierno¹⁸.

Las reglas fiscales de carácter constitucional se centran en el Presupuesto General de la Nación, en el Sistema General de Participaciones (SGP) y 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 Presupuesto¹⁹. Por ejemplo, las normas sobre el SGP se han venido ajustando desde 1991, con el objeto de atender adecuadamente la prestación de los servicios de educación, salud y saneamiento básico de las regiones.

Dentro de las reglas fiscales con carácter legislativo se destacan la Ley 358 de 1997, la Ley 617 de 2000 y la Ley 819 de 2003 (Recuadro 4). Mediante la *Ley de semáforos* el gobierno estableció un conjunto de reglas cuantitativas para limitar el endeudamiento de

¹⁷ Los artículos 339 y 341 de la Constitución Política establecen la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo en el cual el gobierno nacional define sus objetivos de mediano y largo plazo, los planes de inversión y las prioridades de acción a mediano plazo.

¹⁸ El Artículo 364 dice que “el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia”.

¹⁹ El Artículo 352 establece que “la ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados..., y su coordinación con el Plan de Desarrollo...” Este artículo fue desarrollado luego mediante el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996).

los GS y lograr su solvencia financiera. Por su parte, la *Ley de Responsabilidad Fiscal Territorial* (LRF) instauró reglas para frenar el crecimiento del gasto público de los GS y parte del gasto corriente del gobierno central²⁰. En 2003, se implementó la LRF, que estipuló reglas para propiciar la transparencia y responsabilidad fiscal de todo el sector público, mediante la presentación anual del MFMP, “con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico”.

Recuadro 4. Principales reglas fiscales en Colombia

• *Ley 358 de 1997 (Ley de semáforos)*: introduce límites cuantitativos al endeudamiento de los GS, a través de la aplicación de indicadores de liquidez financiera y solvencia. El indicador de liquidez señala que la razón pago de intereses sobre ahorro operacional no puede exceder el 40% y el de solvencia indica que la razón deuda sobre ingresos corrientes debe ser inferior al 80%. Mediante estas reglas, se restringe el acceso al crédito de los gobiernos subnacionales hasta no existir una clara posición de solvencia que les permita el pago oportuno de sus obligaciones financieras. Cuando estos indicadores adquieren valores críticos, la contratación de nuevo crédito queda sujeta a la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

• *Ley 617 de 2000 (Ley de Responsabilidad Fiscal Territorial)*: en primer lugar establece límites al crecimiento del gasto corriente del gobierno, teniendo como medida la meta de inflación anual establecida por el Banco de la República. En efecto, la regla indica que el aumento de los gastos generales debe ser inferior al 50% de la meta de inflación y los gastos de personal al 90% durante el periodo 2000-2005, y a partir de 2006 no pueden crecer en términos reales. En segundo lugar, la Ley establece límites cuantitativos al gasto corriente de las entidades territoriales, de acuerdo con sus ingresos propios y la categorización que señala la norma para los departamentos y municipios del país. En particular, los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales no pueden superar cierta proporción de los ingresos corrientes de libre destinación, según el tamaño de cada entidad. Para que el ajuste no fuera traumático en el corto plazo, la Ley concedió a las entidades territoriales un periodo de transición de cuatro años, durante el cual deberían alcanzar la proporción exigida. En general, el objetivo de la Ley era sanear los fiscos territoriales cuya situación se había deteriorado por el desbordamiento del gasto a finales de los años noventa.

• *Ley 819 de 2003 (Ley de Responsabilidad Fiscal)*: norma dirigida al desarrollo de prácticas de transparencia y responsabilidad fiscal, que fuerza al gobierno nacional a presentar al Congreso cada año un Marco Fiscal de Mediano Plazo. Dicho Marco de contener como mínimo el Plan Financiero, el programa macroeconómico plurianual, la meta de superávit primario para el Sector Público No Financiero, que les permita hacer sostenible la deuda; un análisis de las principales actividades cuasifiscales; el estimativo del costo fiscal de las exenciones tributarias; el costo fiscal de las Leyes sancionadas en la vigencia anterior; la relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación; e indicadores de gestión presupuestal. En general, la Ley persigue la consolidación de las instituciones fiscales y la sostenibilidad de las finanzas del Estado. En el fondo, a través de esta norma se buscó establecer los instrumentos para que el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales tengan una visión de mediano plazo sobre su manejo fiscal. Finalmente, la Ley refuerza los controles al nivel de endeudamiento de las entidades territoriales fijados en la Ley 358 de 1997.

Fuente: Recopilación de los autores.

²⁰ Adicionalmente a las reglas aquí mencionadas, se destaca el Acto Legislativo 01 de 2001 y su ley reglamentaria (Ley 715 de 2001) y la ley 550 de 1999. Estas normas han coadyuvado a mejorar el desempeño fiscal de los GS. Para detalles véase el análisis del MHCP (2005b).

Como parte de la reglamentación de LRF, y mediante el Decreto 4730 del año 2005, el gobierno estableció un “Marco de Gasto de Mediano Plazo” (MGMP), con una proyección de cuatro años. El MGMP contiene las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y por componentes de gasto, del Presupuesto General de la Nación. El objetivo es “construir un marco de acción más estable para la programación y ejecución de los recursos públicos y, al mismo tiempo, generar incentivos para el desarrollo de una gestión presupuestal más orientada a los resultados” (Presidencia de la República, 2007, p. 88)²¹. El MGMP debe ser consistente con la normatividad vigente y las prioridades de política del gobierno consignadas en la programación macroeconómica y el MFMP.

El mejor desempeño de los gobiernos subnacionales se podría explicar, en buena medida, por la acción restrictiva de las reglas fiscales adoptadas en 1997, que fueron reforzadas posteriormente en los años 2000 y 2003. A este respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2005a) señaló que el buen desempeño fiscal que han tenido los GS durante la presente década, obedece en gran parte al marco institucional creado por las reglas fiscales que se han implementado desde 1997.

Las restricciones impuestas por las reglas fiscales establecieron las condiciones para el saneamiento de las finanzas de los entes territoriales y el mejoramiento de su manejo fiscal, lo cual no se había logrado por la vía discrecional. Sin embargo, los mayores beneficios de las reglas implementadas sólo se verán en la medida en que éstas se extiendan a su propio gestor, el gobierno nacional. En este contexto, y siguiendo la experiencia de algunos países de la región, lo más conveniente para reducir la magnitud del déficit y el stock de deuda del gobierno central, ayudar a la estabilidad macroeconómica y aumentar la credibilidad de la política fiscal, es la adopción de una

²¹ Es necesario anotar que el MGMP no es equivalente al Plan Nacional de Desarrollo sino un complemento e insumo de su elaboración. Tampoco es un sistema presupuestal plurianual, ya que se mantiene la anualidad del sistema presupuestal actual. La función principal del MGMP es “hacer explícitos los posibles efectos y restricciones que el gasto presente tenga en el futuro” (Ibíd., p. 88). En la elaboración del Marco participan el MH y el DNP y se debe presentar para su aprobación del Consejo de Ministros antes del 30 de junio de cada año.

regla cuantitativa²². La sección 5 se dedica a formular y analizar una regla fiscal para el gobierno central.

4.2 Transparencia fiscal

La transparencia hace visible el desempeño fiscal de un país y permite que se convierta en un bien público. Colombia se acogió al “Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal” del FMI en el año 2002. Entre las principales recomendaciones del primer informe (FMI, 2003) se encuentran:

- 1) Clarificar la división de responsabilidades y asignación de recursos entre los diferentes niveles de la administración pública;
- 2) Transformar el Plan Nacional de Desarrollo en un documento Macrofiscal cuantitativo, en vez de cualitativo, de mediano plazo;
- 3) Introducir un sistema de clasificación presupuestal consistente con estándares internacionales²³;
- 4) Publicación de los supuestos, metodologías y sistema de contabilización utilizados en la construcción de las estadísticas fiscales;
- 5) Llevar a cabo una reconciliación sistemática de las diferentes estadísticas fiscales producidas y publicadas por diferentes entidades públicas;
- 6) Fortalecer el control de las entidades territoriales.

El país ha avanzado en la incorporación de algunas de las recomendaciones hechas por el FMI, especialmente en la LRF; sin embargo, aún estamos distantes de estándares internacionales de transparencia fiscal.

²² La Comisión Independiente de Gasto Público (2007), conformada por iniciativa del Ejecutivo, le recomendó al gobierno la adopción de “una meta anual de superávit primario estructural de 2% del PIB para el Gobierno Central durante los próximos cinco años, sin perjuicio de que para años subsiguientes este porcentaje pueda ser incrementado” (Ibíd., p. 20).

²³ La recomendación va dirigida, principalmente, a la redefinición de lo que se define en el presupuesto como inversión y a la eliminación de las llamadas “reservas presupuestales”. Se recomienda que se incluya en la inversión presupuestal sólo aquellos rubros que correspondan a la definición de cuentas nacionales, y que no se incluyan partidas de funcionamiento, como se hace ahora. Con la eliminación de las “reservas presupuestales” evita el problema de la ejecución paralela del presupuesto corriente y pasado en cada vigencia fiscal, cuyo paralelo no existe internacionalmente.

4.3 El Marco Fiscal de Mediano Plazo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En relación con el superávit primario del SPNF, el MFMP establece una meta para la siguiente vigencia y unas metas indicativas para los diez años posteriores. Dichas metas se determinan con base en un ejercicio de sostenibilidad de la deuda pública que es coherente con el programa y los supuestos macroeconómicos del gobierno. La aprobación de la meta de superávit primario se le encomienda al Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Algunos de los componentes del MFMP, como el Plan Financiero y el Informe sobre los resultados fiscales de la vigencia anterior, forman parte de las tareas que ha venido desarrollando el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) desde la expedición de la Ley 38 de 1989. Cabe recordar que en un contexto de coordinación macroeconómica, el Plan Financiero es un instrumento de orientación de la política fiscal, mediante el cual se establecen las metas de déficit y de gasto del sector público para el corto plazo y se identifican las fuentes de financiación del déficit.

El MFMP recogió algunas de las labores rutinarias de programación macroeconómica efectuadas por el gobierno nacional y estableció nuevas tareas y estimaciones tendientes a proporcionar una visión sobre la evolución futura de la economía y las finanzas del Estado. Como se anotó antes, el gobierno está obligado a determinar anualmente una meta de superávit primario y unas metas indicativas para los diez años siguientes, las cuales son compatibles con la sostenibilidad de la deuda. Con base en estas metas, el gobierno realiza un ejercicio de estimación para definir la trayectoria de la deuda neta de activos financieros del sector público en el mediano plazo.

El MFMP constituye entonces un avance significativo en la aplicación de reglas para orientar la acción del Estado en un marco de transparencia y responsabilidad fiscal. Al evaluar la aplicación de estas reglas, se puede destacar que desde la publicación del primer MFMP en 2004 y hasta el año 2006, los superávits observados fueron superiores a las metas, lo que otorgó un mayor margen de maniobra al gobierno en la búsqueda de su objetivo de reducir la deuda del SPNF.

A pesar de las ventajas del MFMP como instrumento orientador de la política fiscal, no existe consenso sobre la capacidad efectiva de la Ley 819 de 2003 para asegurar la sostenibilidad fiscal del país en el mediano plazo. En primer lugar, la norma no introdujo explícitamente una meta cuantitativa de superávit primario, sino que la delegó en el gobierno nacional otorgándole una facultad amplia tanto para la definición de la meta como para el diseño de la metodología de cálculo utilizada. Esto hace que la transparencia en la producción de las cifras y el proceso de rendición de cuentas sean, en la práctica, mínimos.

En segundo lugar, no se estableció ningún tipo de sanciones por el incumplimiento de la meta, pues la ocurrencia de este evento solo amerita, desde el punto de vista legal, una explicación por parte del gobierno. Ello denota debilidad en el ejercicio de rendición de cuentas que debe realizar anualmente el gobierno nacional al Congreso y la opinión pública.

En tercer lugar, la meta de superávit primario se definió para el conjunto del SPNF sin tomar en consideración el origen y la composición del déficit público. Sobre este aspecto es importante recordar que durante los últimos años el balance fiscal del SPNF es producto de un déficit relativamente alto en las finanzas del gobierno nacional que se compensa parcialmente con un superávit en el resto del sector público. Si bien varios de los desajustes fiscales se han originado en el sector descentralizado y han recaído sobre las finanzas del gobierno central; una definición de la meta de superávit primario para el conjunto del SPNF oculta la verdadera dimensión del problema fiscal del gobierno central, sobre el cual debe aplicarse con mayor rigor una política de ajuste y estabilización de sus finanzas.

Desde el punto de vista metodológico, la Ley 819 no señala explícitamente la totalidad de las variables y características que debe contener el análisis de sostenibilidad de la deuda, dejando espacio al gobierno para definir el alcance del ejercicio. En particular, es necesario tener en cuenta que el gobierno utiliza un concepto de deuda a la que se le descuenta tanto los pasivos intrapúblicos entre las entidades que conforman el SPNF, como los activos financieros que cada una posea. En este sentido, se considera únicamente la deuda en poder del sector privado y externo. Esta medición que en principio parece adecuada cuando se analizan situaciones de vulnerabilidad o de crisis

fiscal, en la práctica no refleja claramente el esfuerzo que debe realizar el SPNF sobre el balance primario en una situación normal en la que igualmente se debe atender la deuda del gobierno en poder de diferentes entidades públicas. Adicionalmente se aleja de las prácticas internacionales sobre la contabilidad de los pasivos públicos (ver Grupo de Macroeconomía, 2006).

Por las limitaciones anteriores, es necesario considerar el establecimiento de una regla fiscal rigurosa, que permita desarrollar una política anticíclica, provea mayor transparencia a la opinión pública y defina unas metas cuantitativas realizables sobre la base de una metodología precisa y claramente definida. En este sentido, y por las características de las finanzas del gobierno central, se podría considerar el establecimiento de una regla de balance estructural primario, como la que formulamos en la siguiente sección.

5. REGLA FISCAL ESTRUCTURAL PARA EL GOBIERNO CENTRAL

5.1 Evolución del balance fiscal estructural del gobierno central

Para evaluar la evolución reciente de las finanzas del gobierno y el manejo discrecional de las autoridades fiscales, es necesario hacer referencia no sólo al balance observado total y primario, que se divulga tradicionalmente a través de diferentes medios por parte del Ministerio de Hacienda, sino también a los correspondientes balances ajustados por el ciclo económico²⁴. El entendimiento de la metodología de cálculo y la interpretación de estos últimos indicadores es primordial para el diseño de una regla fiscal cuantitativa, como la que se plantea más adelante.

La relación entre el ciclo económico y el resultado fiscal es de fácil comprensión. Cuando la economía atraviesa por un período de expansión, los recaudos tributarios aumentan debido a su dependencia directa de lo que sucede con la actividad económica. Si se supone que los gastos no aumentan de la misma manera, los gobiernos registran

²⁴ En algunos países, en donde existen altos ingresos públicos por exportaciones de bienes primarios, también se ajustan los balances fiscales observados por las desviaciones de los precios de dichos bienes de sus tendencias de largo plazo. En otros se hacen correcciones por las desviaciones de las tasas de interés que se pagan por las deudas y por las desviaciones de la tasa de cambio de sus niveles de 'equilibrio'.

una mejor posición fiscal: en tiempos de prosperidad económica aumentan los niveles de producción y de empleo, se incrementan las ventas y las utilidades de las empresas, al igual que los niveles de inversión y de consumo, todo lo cual redundaría en un mayor dinamismo del recaudo y en un mejor balance fiscal del gobierno. Lo contrario suele ocurrir en las fases de recesión o depresión, cuando la caída en la actividad económica y en los recaudos tributarios se traduce en desbalances de las finanzas del Estado. Por lo tanto, una fracción del balance fiscal que observamos anualmente se debe a lo que sucede con el ciclo económico. A esta fracción se le denomina el componente cíclico del balance fiscal, ya que no depende del manejo discrecional de la política fiscal, sino que se determina endógenamente al comportamiento de la actividad económica.

Para hallar el componente cíclico y estructural del balance fiscal del gobierno, se acude a técnicas estándar internacionales. Las etapas que se siguen son las siguientes. En primer lugar, se utiliza la brecha del producto, definida como la diferencia entre el crecimiento observado de la economía y su nivel potencial. Recuérdese que el producto potencial usualmente se entiende como el nivel del PIB que podría ser generado si los factores productivos se utilizaran plenamente, o de manera alternativa, como una situación en la cual el nivel de producto es coherente con una tasa de inflación baja y estable.

Posteriormente se estima la elasticidad del recaudo tributario respecto a la brecha del producto. Utilizamos la metodología de Blanchard y Perotti (1999), que permite estimar la elasticidad para cada uno de los gravámenes (impuesto de Renta, IVA, impuestos a las importaciones, etc.) y, a partir de ellas, se obtiene la elasticidad agregada. También se estima la elasticidad del gasto del gobierno con respecto a la brecha del producto²⁵. Finalmente, se utilizan dichas elasticidades para aislar el componente cíclico de las operaciones de ingresos y gastos del gobierno, con lo cual se deriva su balance estructural o cíclicamente ajustado²⁶.

²⁵ En países donde existen, por ejemplo, subsidios de desempleo, el gasto público también se corrige por el ciclo económico. En el caso colombiano el ajuste relevante hace referencia a las transferencias que giró el gobierno central a las entidades territoriales, durante el período que estuvieron vinculadas a los ingresos corrientes de la Nación (1994 a 2001).

²⁶ En el Anexo 2 se explica de manera detallada la metodología utilizada en este documento para el cálculo del balance fiscal estructural, la cual fue aplicada por Lozano y Toro (2007).

Hay que anotar que también se hace la corrección de los ingresos no tributarios, en el rubro de transferencias petroleras recibidas de ECOPEPETROL, tal como se hizo en Rincón et. al. (2003). La corrección consiste en aislar el componente cíclico de los precios del petróleo de su componente de largo plazo, al cual se le considera de naturaleza estructural.

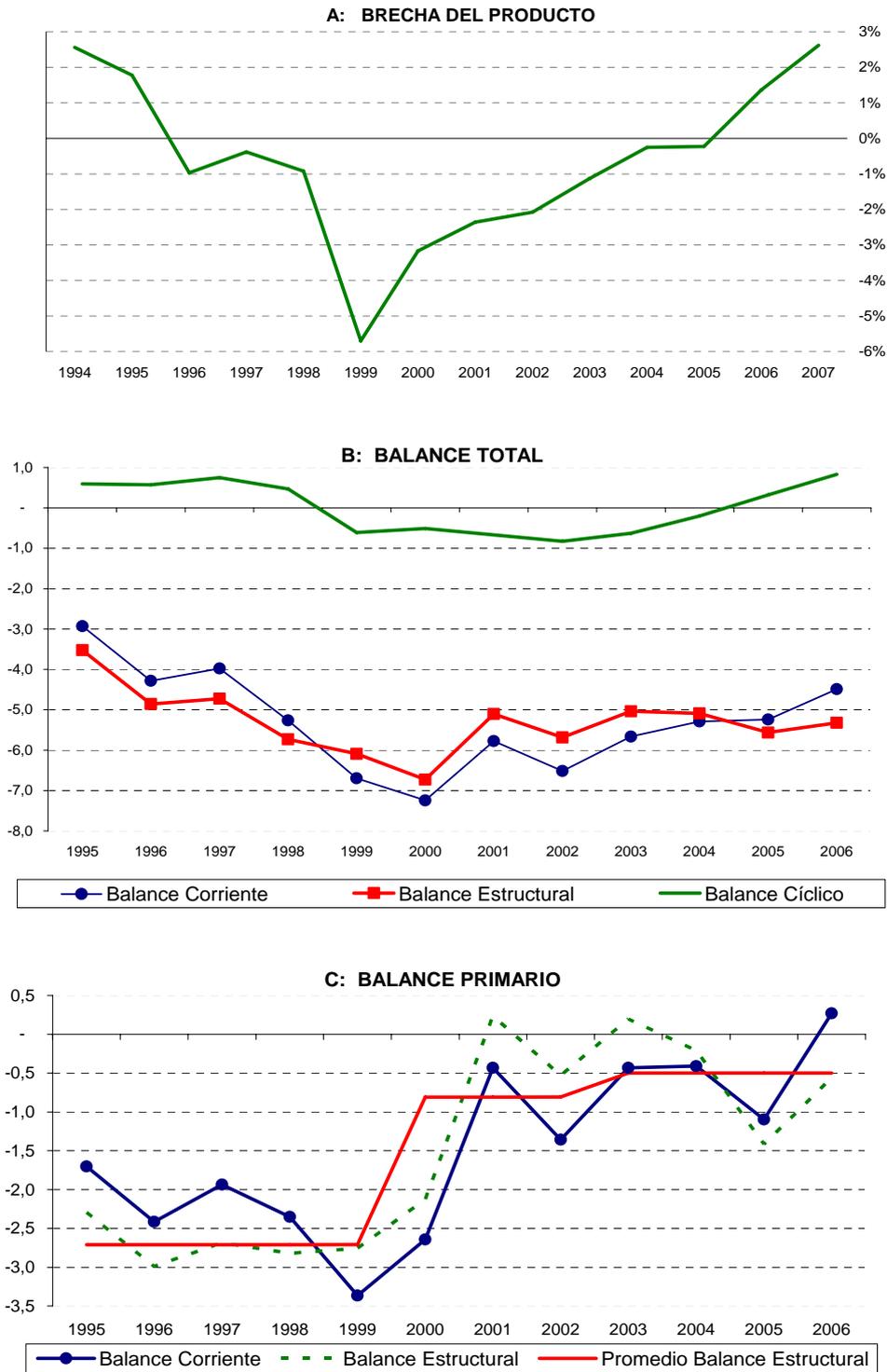
El gráfico 1 muestra la brecha del producto (panel A) y los resultados fiscales observados y ajustados por el ciclo, tanto para el balance total del gobierno nacional central (panel B), como para su balance primario (panel C). Al comparar los dos primeros gráficos, lo primero que se observa es la relación cercana entre los signos de la brecha PIB y del componente cíclico del balance total. Así, en tiempos de bajo crecimiento, como el que registró la economía colombiana entre 1999 y 2003, la brecha del producto es negativa al igual que el balance cíclico. Lo contrario ocurre en los períodos de expansión económica. La conclusión principal que se deriva de esta relación es que mientras el componente cíclico del déficit es relativamente pequeño para el período, en la medida que oscila entre 0,8 y -0,8% del PIB, el componente estructural alcanza, en promedio, -5,3% del PIB. Esto indica que el déficit del gobierno desde mediados de los noventa, es de naturaleza estructural²⁷.

Una interpretación más puntual de los resultados arroja hechos interesantes. Durante la fase de bajo crecimiento (1999-2003), el gobierno registró en promedio un déficit fiscal de 6,4% del PIB (panel B). De ese porcentaje, -0,65% del PIB (es decir, el 10,2% del valor del déficit) se le atribuye al bajo desempeño de la economía. En contraste, en 2006 la economía registró una tasa de crecimiento por encima su nivel potencial, lo que incidió positivamente en el resultado fiscal. Del déficit registrado en ese año, que ascendió a 4,5% del PIB, +0,8% corresponde a su componente cíclico. Esto significa que si la economía hubiera crecido en 2006 a su nivel potencial, el déficit del gobierno hubiera sido de 5,3% del PIB y el balance primario hubiera sido cercano a -1% del PIB.

El balance primario es el indicador más relevante para valorar la gestión fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Este se define como la diferencia entre los

²⁷ Un resultado similar había sido encontrado por Rincón, et al. (2003), Salazar y Prada (2003), Rojas (2003), Lozano y Aristizábal (2003), Barreto y Castillo (2004) y Vásquez y Basto (2004), quienes utilizan metodologías alternativas.

Gráfico 1. Brecha del producto y balance fiscal del Gobierno Central (Porcentajes del PIB)



Fuente: Cálculo de los autores

ingresos, netos de rendimientos financieros, y los gastos, excluido el pago de intereses sobre la deuda²⁸. La literatura fiscal argumenta que la deuda de un país es sostenible si el gobierno genera superávits primarios que le permiten honrar la deuda vigente y la que espera contratar. El panel C del gráfico 2 muestra el balance primario observado del gobierno desde 1995, al igual que el balance primario estructural. Así mismo, mediante los valores promedio del balance estructural, se deriva la tendencia que ha registrado este indicador en los años recientes.

La reducción que ha venido registrando el déficit primario estructural desde finales de los noventa, refleja los esfuerzos del gobierno por reducir el déficit (ver la línea continua del panel C). Entre 1995 y 1999, el balance estructural primario fue en promedio de -2,7% del PIB. Posteriormente, entre 2000 y 2002, el balance registró niveles promedio de -0,8% del PIB. Finalmente, entre 2003-2006, el balance se reduce a niveles promedio de -0,5% del PIB. Como se mencionó en la sección previa, estos avances están relacionados con las reformas en los ingresos y en los gastos llevadas a cabo en los últimos 7 años. Entre otras, se destacan cuatro reformas tributarias, dos reformas al régimen de pensiones, en adición a otros ajustes a programas especiales de jubilación, y dos reformas al sistema de transferencias a las regiones²⁹.

En cuanto a los gastos, que registraron un crecimiento real promedio de 1% entre 2001 y 2005, varias medidas y cambios exógenos explican este comportamiento. En primer lugar, el ajuste a los gastos territoriales a través de la Ley 617/00. En segundo lugar, el Acto legislativo 01 de 2001 que disminuyó transitoriamente las transferencias a las regiones y las independizó de los ingresos corrientes de la Nación. De esta manera, pudo aumentar los ingresos tributarios sin tener que compartirlos con las regiones. En tercer lugar, la combinación de políticas, como la liquidación y fusión de algunas entidades públicas y cambios exógenos, como la caída de las tasas de interés internas y externas y la apreciación del peso, que permitieron aliviar la carga de gastos del sector público.

²⁸ La medida tradicional de balance primario no excluye de los ingresos los rendimientos financieros, lo que produce una sobrestimación del balance primario.

²⁹ El documento del Grupo Macro (2006, Primera parte, Sección B) hace un extenso recuento sobre las diferentes medidas de política fiscal llevadas a cabo por el Ejecutivo desde comienzos de la década de los noventa y sus efectos sobre el balance fiscal y la deuda.

Las cifras revelan que en los últimos años el gobierno ha hecho esfuerzos importantes por corregir sus finanzas y, con ello, los efectos negativos que generan sobre la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, la tarea aún no ha terminado. Por esto, la regla cuantitativa pretende llevar el balance primario por una senda sostenible, mejorar la credibilidad de la política fiscal del país y permitir su manejo anticíclico.

5.2 Formulación de la regla fiscal a partir de la restricción intertemporal del gobierno

Para el caso de los países con elevado nivel de endeudamiento público, es conveniente que las reglas fiscales contemplen una meta sobre el balance primario, de manera que conduzca gradualmente hacia niveles más prudentes. Al mismo tiempo, es necesario que la regla diseñada sea sencilla y flexible, con el fin de que facilite el accionar de los estabilizadores automáticos. Contando con estos elementos, la política fiscal guiada por una regla contribuirá a la estabilización macroeconómica. Siguiendo a Kopits (2001), a continuación presentamos los fundamentos económicos sobre los que se basa la regla sobre el balance estructural.

Partimos de la ecuación intertemporal de determinación de la deuda pública:

$$(1) \quad b_t = \frac{(1+i)}{(1+g)} b_{t-1} - sp_t,$$

donde b es el saldo de la deuda como porcentaje del PIB al final del período t , i es la tasa de interés nominal promedio de la deuda, g es la tasa de crecimiento nominal del producto y sp es el superávit primario como porcentaje del PIB durante el período t ³⁰.

Si el nivel de la deuda en el período t se juzga elevado, es natural que las autoridades se tracen una meta inferior en los períodos subsiguientes, hasta alcanzar en el largo plazo (o en el *estado estacionario*) un nivel deseado, b^* . La dinámica de la deuda implica entonces que se satisfaga la siguiente condición:

³⁰ Por simplificación, nótese que asumimos que i y g son constantes.

$$(2) \quad b_{t+n}^* < b_t,$$

donde n es el número de períodos que se requiere para alcanzar el nivel de deuda deseado (objetivo). En la práctica, la meta de deuda de largo plazo se logra, *ceteris paribus*, mediante la generación anual de superávit primarios en las cuentas del gobierno; es decir, se requiere que $sp_t > 0$ durante el período de convergencia hacia b^* .

Con el fin de determinar la cuantía requerida de sp_t , se utiliza la siguiente aproximación:

$$\frac{(1+i)}{(1+g)} \cong (1+i-g)^{31}.$$

Haciendo uso de este resultado, la ecuación (1) se puede reescribir como $b_t - b_{t-1} = (i-g)b_{t-1} - sp_t$, donde período a período, durante la transición hacia b^* , el lado izquierdo tomará un valor negativo. Si definimos la reducción anual de la deuda que se puede trazar el gobierno para alcanzar b^* como $-x_t = b_t - b_{t-1}$, fácilmente se llega al valor requerido de superávit primario:

$$(3) \quad sp_t^* = (i-g)b_{t-1} + x_t.$$

Así, el monto de superávit primario requerido (óptimo) depende de la meta de reducción de la deuda que se fije el gobierno y del costo de su servicio.

El superávit primario requerido de la ecuación (3) en el momento t depende de la parte del ciclo en que se encuentre la economía. Como explicamos, es necesario descontar los efectos del ciclo económico sobre dicho superávit con el fin de obtener el balance primario estructural.

³¹ Esta aproximación implica que $(1+i) = (1+i-g)(1+g)$. Desarrollando el producto, $(1+i-g)(1+g) = 1+i+ig-g^2$. Si i y g representan tasas relativamente pequeñas, entonces ig y g^2 son aún más pequeños. Por simplicidad se consideran dichos valores cercanos a cero, por lo que $(1+i-g)(1+g) \approx 1+i$.

El balance primario estructural, también llamado balance cíclicamente ajustado o de largo plazo, que se incorpora en la expresión (3) como sp^* , permite descontar los efectos del ciclo sobre las finanzas públicas. Con la definición de la regla fiscal sobre el balance primario estructural que es coherente con el nivel deseado de la deuda, se promueve de manera gradual un manejo prudente de la hacienda pública y se le permite una mayor efectividad a los estabilizadores automáticos³². Una vez calculada la brecha del PIB, entendida como la diferencia entre el producto observado y el producto potencial, el balance primario estructural se define como,

$$(4) \quad sp_t^* = ic_t(1 + \alpha GAP_t) - gc_t(1 + \beta GAP_t) - k_t$$

donde, c son los ingresos corrientes, gc son los gastos corrientes primarios, k son los gastos de capital, α es la elasticidad de los ingresos con respecto a la brecha del producto GAP y β es la elasticidad de los gastos primarios con respecto a la brecha.

En las estimaciones de sp^* es usual que los ingresos del gobierno sean más sensibles a la brecha del producto, que sus gastos. En la práctica, la mayor parte de los estudios asumen que la totalidad de los gastos, o una fracción muy importante, son inflexibles, es decir, insensibles a la brecha del producto, lo que implica suponer que $\alpha - \beta > 0$. Así las cosas, el sistema descrito de (1) a (4), nos permite concluir que:

$$sp_t < sp_t^*, \text{ cuando } GAP_t < 0 \Rightarrow b_t > b_t^*$$

(5)

$$sp_t \geq sp_t^*, \text{ cuando } GAP_t > 0 \Rightarrow b_t \leq b_t^*$$

Estos resultados constituyen la esencia de una regla definida sobre el balance primario estructural. La primera parte indica que cuando la brecha del producto es negativa, la regla permite que el balance primario del gobierno este por debajo de su nivel estructural requerido. Es decir que la regla posibilita que en la fase baja de crecimiento económico, el gobierno realice una política fiscal anticíclica, por ejemplo, a través de menor tributación y/o mayor gasto, que evite una profundización del ciclo. La

³² En el Anexo 3 se presentan reglas alternativas a la formulada en la ecuación (3), como la llamada *regla de oro* para el gasto en inversión.

expansión del gasto puede ser financiada con deuda, lo cual implica que el nivel de deuda resultante puede exceder su nivel objetivo de largo plazo. Es primordial que el incremento del gasto público se oriente a programas temporales y no se conviertan en una obligación permanente.

La segunda parte de la ecuación (5) describe los alcances de la regla en la fase alta del ciclo económico, es decir, cuando la brecha del producto es positiva. En este caso la regla estimula un mayor ahorro fiscal, $sp_t \geq sp_t^*$, lo que contribuye a evitar la expansión del ciclo económico. En esta fase del ciclo, el nivel de endeudamiento del gobierno puede estar por debajo del nivel de largo plazo. Es claro que al conceder la regla fiscal menor (mayor) margen de déficit en el auge (recesión), se refuerzan los efectos que tienen los estabilizadores automáticos, con notables beneficios para el manejo macroeconómico.

5.3 El Presupuesto General de la Nación

El Presupuesto General de la Nación (PGN) es el principal instrumento de política económica con que cuenta el Estado colombiano para proveer los bienes y servicios públicos que requiere la economía y para mejorar su crecimiento y contribuir al desarrollo social. Para lograr esta labor, el PGN debe cumplir tres objetivos fundamentales: i) Garantizar la estabilidad y consistencia entre la disponibilidad de recursos (ingresos) y el nivel de gasto total; ii) Asignar equitativamente los recursos entre sectores económicos y regiones; y iii) Procurar por la eficiencia en la utilización de los recursos.

Desde el punto de vista legal, el PGN está enmarcado en la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual por Constitución regula todo lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos tanto a nivel nacional como departamental y municipal. En la práctica, el proceso presupuestal colombiano es complejo en términos legales y reside en un amplio proceso de economía política, el cual produce como resultado final un presupuesto que no necesariamente refleja las prioridades económicas y sociales del país (Ayala y Perotti, 2000; Rubiano y López, 2004). A esto se suma, la falta de una restricción presupuestal creíble y explícita que

permita cumplir con el principio fundamental de aprobar un presupuesto equilibrado y sostenible en el tiempo.

Sobre este tema, Carrasquilla (2003) señala que uno de los principales problemas del PGN es la inexistencia de una restricción presupuestal intertemporal y la ausencia de mecanismos efectivos para controlar las presiones de gasto, junto con la posibilidad del gobierno de endeudarse ampliamente. Agrega, además, que el poder que tiene el ejecutivo para determinar los niveles de gasto, se convirtió en su principal fuente de vulnerabilidad, ya que en la medida en que no hay restricciones, las presiones internas y externas al ejecutivo, se convierten en obligaciones y, finalmente, en gasto.

Al examinar el proceso presupuestal, Cárdenas, et. al. (2006) encuentran que los recursos que se adicionan por el Congreso en la etapa de aprobación del presupuesto son moderados (3% del PGN) y que en realidad, las mayores modificaciones ocurren entre la ley de presupuesto y la apropiación final, etapa donde se incluyen los proyectos de inversión sugeridos por los parlamentarios y que se institucionalizó como adiciones presupuestales. En este contexto, una regla de superávit primario estructural puede contribuir a que las decisiones de gasto del Presupuesto estén supeditadas a la disponibilidad de recursos, de manera que se asegure una dinámica sostenible de la política fiscal.

5.4 Espacio fiscal: digresión sobre la inflexibilidad del Presupuesto

Una partida del Presupuesto es inflexible (rígido) en el corto plazo, si el gobierno no puede removerla de manera discrecional sin violar la normatividad o generando un alto riesgo económico y/o político. La literatura ha reconocido que la inflexibilidad presupuestal, situación que es común en el ámbito internacional, se ha convertido en un limitante del manejo fiscal. En este sentido, y al igual que las reglas fiscales, se argumenta que las inflexibilidades presupuestales se convierten en un mecanismo para evitar la inconsistencia temporal de la política fiscal, por lo que podría juzgarse su existencia como óptima (Echeverry et. al., 2006).

Se argumenta que muchas de las inflexibilidades podrían no ser necesarias, desde el punto de vista de las “prioridades de la sociedad”, y expresarían la desconfianza en el

Estado por parte de grupos que buscan asegurar una participación en el Presupuesto (Ibíd.). Su existencia también podría limitar el manejo fiscal anticíclico y la posibilidad de ajustar las finanzas públicas en momentos de crisis.

Las inflexibilidades presupuestales se pueden convertir en una limitante para la adopción de una regla fiscal, ya que cualquier meta que se establezca encontrará un obstáculo que la hace económica y políticamente inviables. Sin embargo, la viabilidad de mediano y largo plazo de la regla no se supedita a la existencia de las rigideces presupuestales actuales³³. Se considera que con la voluntad requerida por parte del gobierno y el Congreso muchas de ellas pueden ser removidas. Con todo, en el ejercicio que se presenta a continuación se muestra que el gobierno cuenta actualmente con un margen de flexibilidad suficiente, que le permitiría adoptar la regla fiscal de superávit primario.

En efecto, en el cuadro 2 se cuantifica el valor de las inflexibilidades del Presupuesto del Gobierno Central, de acuerdo con la fuente que las genere. En la primera parte del Cuadro (rubros I y II) se recoge las inflexibilidades del gasto originadas en las rentas de destinación específica, es decir, en aquellos ingresos del gobierno que por normatividad se deben reflejar en una partida específica del gasto. Por este concepto se estima que en 2007, el 22% del Presupuesto fue inflexible. En la segunda del Cuadro se clasifican las inflexibilidades que se originan por obligaciones legales o contractuales por parte del gobierno con el mismo sector público y con el privado (rubros IV, V y VI). Allí se incluyen los gastos de funcionamiento no financiados con rentas de destinación específica (principalmente nóminas), las obligaciones pensionales, las transferencias a las Universidades del Estado, las vigencias futuras y el servicio de la deuda. En su conjunto, este tipo de rigideces sumó para 2007 el 64% del Presupuesto.

Al tener en cuenta lo anterior se concluye que la inflexibilidad para el año 2007 ascendió al 86% del Presupuesto total, cifra que representa el 27% del PIB. Este resultado también significa que el margen de flexibilidad o de maniobra en el último año fue del orden de 14%, (4% del PIB), cifra importante que le permitiría al gobierno

³³ Inclusive, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (artículos 63, 65 y 76) le da potestad al gobierno y al Congreso de la República para ajustar el presupuesto de cada vigencia fiscal en caso que se requiera. Esto querría decir que gastos amparados en una normatividad de menor jerarquía que el Estatuto podrían ser recortados.

adoptar la regla del 1% del PIB de superávit primario estructural. Del Cuadro también se desprende que el porcentaje de rigidez o inflexibilidad ha aumentado ligeramente en los últimos años³⁴.

Cuadro 1. Inflexibilidades del Presupuesto del Gobierno Central

Miles de millones de pesos										
CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
INFLEXIBILIDADES POR RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA										
I. Funcionamiento	9.268	11.065	12.039	14.705	14.819	17.620	18.574	20.255	21.908	23.959
1. Transferencias Territoriales	6.698	8.050	8.589	10.121	11.018	12.901	14.170	15.249	16.329	17.575
2. Fondos Especiales	2.544	2.989	3.212	4.325	3.276	3.335	3.813	3.851	5.040	5.697
3. Otros	27	25	237	259	525	1.384	591	1.155	539	687
II. Inversión	13	16	10	149	373	462	513	244	280	332
III. SUBTOTAL (I+II)	9.281	11.081	12.049	14.853	15.192	18.082	19.087	20.499	22.187	24.291
Porcentaje del Presupuesto del GNC	27%	27%	26%	26%	25%	27%	26%	24%	22%	22%
INFLEXIBILIDADES POR OTRAS OBLIGACIONES LEGALES Y CONTRACTUALES										
IV. Otros Gastos Funcionamiento	7.744	9.148	10.643	12.272	13.598	15.001	17.332	21.748	24.229	27.890
1. Gastos de personal (Salarios)	4.485	5.233	5.893	6.378	6.869	7.451	8.208	8.756	9.794	10.805
3. Pensiones*	2.557	3.063	3.779	4.759	5.661	6.096	7.917	11.532	12.890	15.557
4. Transferencias a universidades*	703	851	971	1.135	1.068	1.455	1.208	1.460	1.545	1.528
V. Vigencias futuras**	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2.741
VI. Servicio de la deuda	11.290	13.809	16.508	21.399	22.960	27.336	26.884	31.554	38.927	39.317
VII. SUBTOTAL B (IV+V+VI)	19.034	22.957	27.151	33.671	36.557	42.338	44.217	53.301	63.156	69.948
Porcentaje del Presupuesto del GNC	56%	55%	58%	58%	59%	63%	60%	62%	64%	64%
INFLEXIBILIDAD TOTAL DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL										
VIII. INFLEXIBILIDAD TOTAL (III+VII)	28.315	34.038	39.199	48.525	51.749	60.420	63.303	73.800	85.344	94.238
Porcentaje del Presupuesto del GNC	84%	81%	84%	84%	84%	90%	86%	86%	86%	86%
Inflexibilidad como Porcentaje del PIB	20%	22%	22%	26%	25%	26%	25%	26%	27%	27%
Memo Item:										
Presupuesto del GNC	33.871	41.766	46.414	57.985	61.703	66.848	73.986	85.710	98.950	109.537
Presupuesto del GNC (% del PIB)	24%	28%	27%	31%	30%	29%	29%	30%	31%	31%

Fuente: Dirección General del Presupuesto Nacional, MHCP. Recalculos de los autores.

* Datos tomados del CONFIS.

** Incluye partidas de funcionamiento e inversión (principalmente para Transporte, Hacienda e Interior y Justicia). Datos tomados de *Presidencia de la República de Colombia* (2007, Cuadro 3, p. 92).

n.d.: no disponible

5.5 La regla cuantitativa

Por las razones expuestas a lo largo del documento, se plantea una regla fiscal de superávit primario estructural sobre las cuentas del gobierno central. La regla implicará cambios en la dinámica presupuestal que ha venido realizando el ejecutivo, por cuanto se requiere estimar inicialmente los ingresos potenciales (estructurales) que ha de recaudar el gobierno, para luego, sobre la base de una meta cuantitativa adoptada, fijar el monto máximo de gasto que debe presentar el ejecutivo en el proyecto de

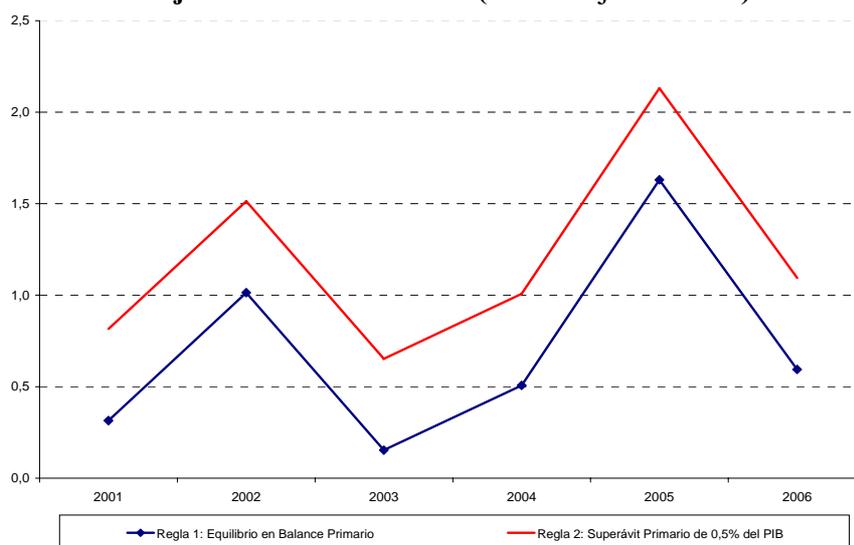
³⁴ De acuerdo con estimativos de Espitia (2007), el 80% de los aportes de la Nación incluidos en el Plan de Desarrollo actual son inflexibles.

Presupuesto. Este procedimiento presupuestal garantiza la ejecución de un nivel de gasto que es financiable y que satisface la restricción de ingresos del gobierno. Para tener un marco de referencia amplio sobre las bondades de la regla, se presentan ejercicios tanto contrafactuales (2001-2006) como prospectivos (2008 a 2011) de dos reglas cuantitativas.

5.5.1 Ejercicio contrafactual

La adopción de una regla cuantitativa de balance primario estructural habría mejorado aún más la posición fiscal del gobierno en los últimos años, *ceteris paribus*, como lo muestran los resultados del ejercicio contrafactual presentados en el gráfico 2. En primer lugar se muestra los efectos sobre el gasto público, en el caso de haber existido una regla de *equilibrio primario estructural* (llamada Regla 1) entre 2001 y 2006, regla de por sí bastante modesta. La simulación indica que bajo este escenario, se hubiera reducido el gasto primario del gobierno, y con ello su déficit fiscal, en 0,7% del PIB. El ahorro anual que hubiera implicado ese menor gasto, es equivalente al ingreso que espera recaudar el gobierno nacional durante 2008 por el nuevo impuesto al patrimonio (estimado en 0,8% del PIB, según el último Plan Financiero para 2008).

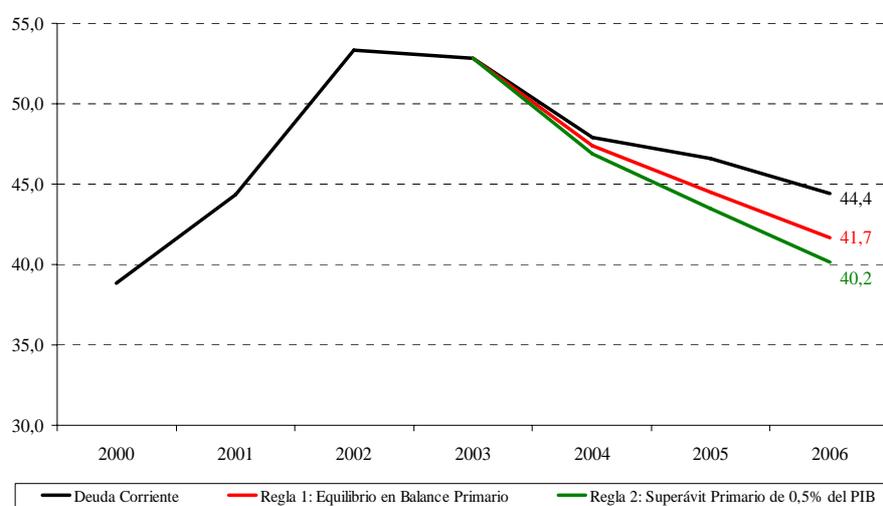
**Gráfico 2. Recortes en el gasto del Gobierno Central
Ejercicio contrafactual (Porcentajes del PIB)**



Fuente: Cálculo de los autores

La Regla 2 que se considera en el ejercicio contrafactual hubiera sido marginalmente más exigente, en la medida que se fija como meta un *superávit primario estructural de 0,5% del PIB*. Se deduce que su cumplimiento habría significado un recorte anual promedio en el gasto primario y en el déficit de 1,2% del PIB. En el gráfico 3 se muestra que bajo estos dos escenarios del ejercicio contrafactual, la deuda del gobierno hubiera descendido en 3 y 4 puntos del PIB, respectivamente, al final de 2006³⁵.

**Gráfico 3. Trayectorias de la deuda del Gobierno Central
Ejercicio contrafactual (Porcentajes del PIB)**



Fuente: Cálculo de los autores

5.5.2 Resultados hacia el futuro.

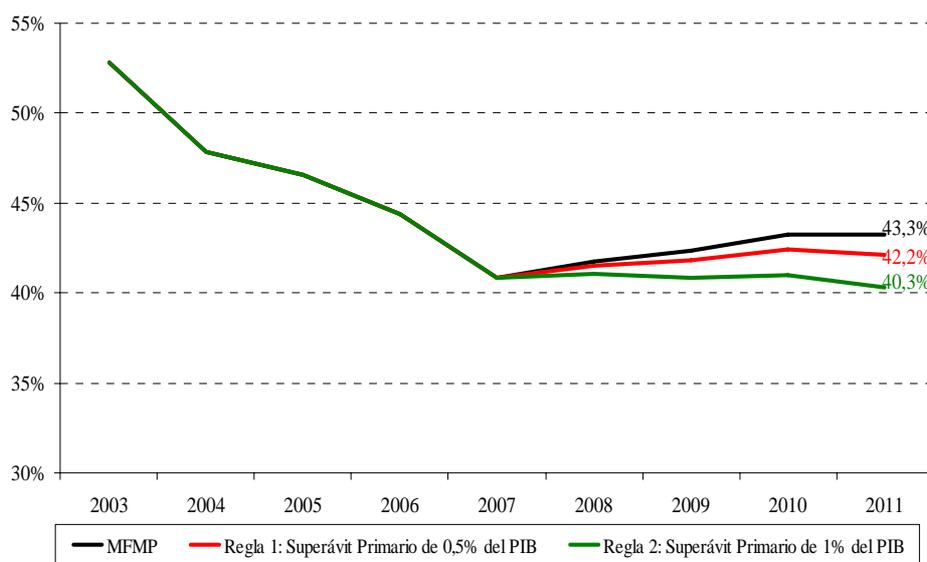
A la luz de las perspectivas fiscales que ofrece el gobierno nacional para el mediano plazo, las cuales sugieren pequeños superávits primarios y reducciones marginales en el coeficiente de deuda a PIB, se evalúan nuevamente dos alternativas de regla fiscal cuantitativa, ligeramente más exigentes a las del ejercicio contrafactual. La primera consiste en fijar una meta anual de *superávit primario estructural del 0,5% del PIB* (Regla 1), porcentaje que es un tanto más elevado que el balance primario proyectado por el gobierno en el último MFMP del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2007), el cual se sitúa en promedio en 0.2% del PIB entre 2008 y 2011.

³⁵ Se utiliza una definición de deuda neta de activos financieros.

La segunda regla establece la meta anual de *superávit primario estructural en 1% del PIB* (Regla 2). Esta última opción parece ser la más apropiada, en la medida que, por una parte, garantiza la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo, conduciendo el nivel de la deuda a los niveles apropiados para un país de ingreso medio como Colombia y, por otro, es viable de acuerdo a los propios pronósticos del gobierno, aunque se requeriría un poco de austeridad. Su viabilidad fundamentalmente se juzga a la luz del margen de maniobra (flexibilidad) presupuestal con que cuenta actualmente la administración central.

Los pronósticos sobre la deuda pública de las dos alternativas formuladas se muestran en el gráfico 4. La Regla 1 implicará un recorte anual del gasto del gobierno de 0,3% del PIB, sobre el nivel proyectado en el MFMP. La adopción de esta regla también conllevaría una reducción gradual del coeficiente de deuda de un punto porcentual del PIB por debajo del proyectado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta simulación se realiza con los datos de gasto del gobierno que contemplan la última reforma al SGP y los compromisos adquiridos en materia de pensiones y defensa nacional.

**Gráfico 4. Proyecciones de la deuda del Gobierno Central
Bajo dos escenarios de la regla fiscal
(Porcentajes del PIB)**



Fuente: Cálculo de los autores

Por su parte la Regla 2, que es la deseable, implicará un recorte anual del gasto del gobierno de 0,8% del PIB. Con este ajuste, la deuda se reduciría en tres puntos del PIB por debajo de la proyectada en el MFMP, situándose en 40% del PIB hacia el 2011³⁶. Nótese que un ajuste de esta magnitud no requerirá de una mayor flexibilización del Presupuesto General de la Nación, aunque si es deseable que el gobierno replantee su estrategia de cofinanciación de proyectos regionales, como son los sistemas de transporte masivo, que le absorben cuantiosos recursos y le podrán generar problemas de liquidez y solvencia (programas clasificados en el rubro de vigencias futuras). También se hace necesaria una revisión del sistema de regalías y de su utilización, ya que son recursos que provienen de fuentes no renovables que no se pueden dilapidar.

Sin lugar a dudas, acoger la Regla 2 o un nivel superior servirá para consolidar las finanzas públicas y blindar su manejo hacia el mediano y largo plazo. Si no se resuelve el desbalance fiscal estructural que enfrenta el gobierno central, sus necesidades de financiamiento seguirán generando vulnerabilidades en otros sectores y complicaciones al manejo macroeconómico del país.

5.6 Normatividad y operatividad

Con el fin de allanar completamente las condiciones para la óptima operatividad de la regla fiscal formulada se necesitaría:

- 1) Fijar la regla a través de una Ley Orgánica.
- 2) La Ley debería establecer que las metas de los Planes de Desarrollo, del Plan Financiero del CONFIS, del Marco Fiscal de Mediano Plazo y de la Ley Anual del Presupuesto Nacional deberán ser consistentes con la regla fiscal.
- 3) La reglamentación de la Ley debería especificar claramente: ¿Quién es responsable? ¿De qué es responsable? ¿A quién le debe responder? ¿Cómo funciona el proceso de rendición de cuentas? En otras palabras, hacer explícita la asignación de responsabilidades entre quien implementa, quien hace el monitoreo y quien audita.

³⁶ Como un adelanto a la formulación de una regla fiscal para Colombia, Sarmiento (2004) estima que una regla gradual de superávit primario estructural para el gobierno entre 0,5 y 1,2% del PIB, para el periodo 2004-2010, generaría una reducción en el saldo de su deuda de 3 puntos del PIB.

- 4) La reglamentación debería establecer las posibles sanciones, si las hay, para los que incumplan la regla.
- 5) Independientemente de la sanción, el incumplimiento de la regla debería ser explicado y justificado ante el Congreso.
- 6) La reglamentación de la Ley debería establecer la definición precisa del balance primario estructural que se establezca como regla.
- 7) Por razones de credibilidad y transparencia, sería conveniente delegar la estimación del PIB potencial, y de las demás variables que se utilicen para determinar el balance primario estructural (por ejemplo, el precio del petróleo de largo plazo y el cálculo de las elasticidades ingreso de los recaudos y los gastos del gobierno), a uno o varios comités independiente del Ejecutivo.
- 8) Mejorar los procedimientos y la transparencia en el proceso de formulación, estudio, aprobación y ejecución de Presupuesto.
- 9) Modificar la metodología de registro del Presupuesto General de la Nación y del cálculo de las estadísticas fiscales del país de tal manera que siga fielmente estándares internacionales.
- 10) Las estadísticas deberían ser producidas por una entidad independiente del Ejecutivo y siguiendo las recomendaciones del FMI (2003). Es decir, seguir un esquema similar al de la política monetaria: el banco central define la meta de inflación y una entidad totalmente independiente (el DANE) la mide.

6. REFLEXIONES FINALES

Mediante la adopción de reglas fiscales cuantitativas, los países buscan primordialmente conferir credibilidad al manejo de la hacienda pública, de manera que con el paso del tiempo, la política fiscal gane reputación y contribuya a la estabilización y al crecimiento sostenido de las economías. Para que se logren estos resultados, las reglas deben ser simples, creíbles, es decir, deben estar bien diseñadas y consultar las posibilidades reales de los gobiernos para su cumplimiento; deben perdurar; deben estar enmarcadas por la transparencia y contar con responsables en caso de que se incumplan. Desde un punto de vista político, la regla debe contar con el apoyo de los diferentes estamentos de la sociedad. Así las cosas, las reglas fiscales deben ayudar a conformar un marco institucional alrededor de la política fiscal, que se exprese en un manejo sano y responsable de las finanzas públicas.

La evidencia internacional muestra que las reglas fiscales ayudan a alcanzar los objetivos descritos. Por ejemplo, desde el año 2001, la política fiscal en Chile se realiza con base en una regla cuantitativa de superávit fiscal estructural, con los resultados conocidos: una reducción del nivel de endeudamiento público de 15 puntos del PIB en menos de una década. Según diferentes estudios, la regla fiscal chilena ha permitido la acción contracíclica de la política fiscal, ha asegurado la sostenibilidad de las finanzas del Estado y ha aumentado la credibilidad en el fisco, al reducir la percepción de riesgo país y al estimular el ahorro público.

En Colombia se han hecho progresos en materia de reglas fiscales, especialmente para los gobiernos subnacionales, con resultados positivos a la vista. Sin embargo, para la administración central, dichas reglas sólo han enfatizado en la transparencia de la información y en otros aspectos cualitativos de sus finanzas, sin establecer compromisos cuantitativos explícitos. Teniendo en cuenta los avances recientes en materia fiscal y las perspectivas de mediano plazo, este documento formuló y analizó el establecimiento de una regla cuantitativa de superávit primario estructural para el gobierno central, la cual consolida el proceso de ajuste fiscal iniciado a finales de la década pasada y blinda el manejo de las finanzas públicas hacia el mediano y largo plazo.

Mediante ejercicios de simulación, en donde se utiliza la información macrofiscal del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2007, la adopción de una regla de 1% del PIB de superávit primario estructural reduciría la deuda del gobierno central en tres puntos del PIB hacia 2011, con respecto a lo que esperan las propias autoridades. Esta regla parece ser la más apropiada, en la medida que, por una parte, garantiza la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo, conduciendo el nivel de la deuda a los niveles apropiados para un país de ingreso medio como Colombia y, por otro, es viable a la luz del margen de maniobra (flexibilidad) presupuestal con que cuenta actualmente la administración central. Acoger esta regla o una superior resultará en un mecanismo oportuno para mejorar la política fiscal y la posición financiera del gobierno y la estabilidad macroeconómica.

REFERENCIAS

- Alesina, A.; Hausmann, R.; Hommes, R.; Stein, E. “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”. *NBER Working Paper*, No. 5586, 1996.
- Aurebach, A. “Is There a Role for Discretionary Fiscal Policy?”, *NBER Working Paper*, No. 9306, 2002.
- Ayala, U y R., Perotti. (2000) “El proceso presupuestal colombiano”, Documento de Trabajo, FEDESARROLLO, Junio, Bogotá.
- Balassone, F.; Franco, D. “EMU Fiscal Rules: A New Answer to an Old Question?”, en *Fiscal Rules*, Public Finance Workshop, Research Department, Banco de Italia, 2001.
- Barreto, L. H. “Finanzas Públicas y Sostenibilidad de la Deuda”, en L. J. Garay (Dirección Académica), *Colombia: Entre la Exclusión y el Desarrollo*, Contraloría General de la República, Bogotá, 2002.
- Bastable, C. F. *Public Finance*, Macmillan, London, 1927.
- Beetsma, R.; Debrun, X. “Reconciling Stability and Growth: Smart Pacts and Structural Reforms”, *IMF Staff Papers*, Vol. 51, No. 3, 2004.
- Blanchard, O.; Perotti, R. “An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output”, *NBER Working Paper*, 1999.
- Burnside, C. *Handbook of Fiscal Sustainability in Theory and Practice*, Banco Mundial, 2005.
- Cárdenas, M., Mejía, C y M. Olivera. (2006) “La Economía Política del Proceso Presupuestal en Colombia”, FEDESARROLLO, Septiembre, Bogotá.
- Carrasquilla, A. (2003) “Exposición de Motivos para el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto”, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.
- Colmenares, D. (2007) “Transparencia, Rendición de Cuentas y Reglas Fiscales”, Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Reformas y Responsabilidad Fiscal en Países Federales, Buenos Aires, Argentina 20 de Marzo de 2007.
- Comisión Independiente de Gasto Público. “Informe de la Comisión”, Fedesarrollo, 2007.
- Conesa, A.; Schwartz, M.; Somuano, A.; Tijerina, J. “Fiscal Rules in Mexico: Evolution and Prospects”, en *Rules– Based Fiscal Policy in Emerging Markets*. G. Kopits (ed.), International Monetary Fund, Washington, D.C., 2004.
- Creel, J. “Ranking Fiscal Policy Rules: The Golden Rule of Public Finance vs. the Stability Growth Pact”, *Economic Research Department*, OFCE, No.04, July, 2003.

Crispi J.; Vega, A. "Sostenibilidad y regla fiscal: análisis e indicadores para Chile", Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2003.

Dabán, M.; Detragiache, E.; Di Bella, G.; Milesi-Ferretti, G.; Symansky, S. "Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain", IMF, *Ocasional Paper* No. 225, November, 2003.

Easterly, W. "When is Fiscal Adjustment an Illusion?", *Economic Policy*, CEPR, CES, MSH, vol. 14(28), pp. 55-86, 1999.

Echeverry, J.C.; Bonilla, A.; Moya, A. "Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú", *Documentos CEDE*, No. 33, Universidad de los Andes, Septiembre de 2006.

Espitia, Jorge. "Elementos para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo de Uribe II", Mimeo, Contraloría General de la República, febrero, 2007.

Fatás, A.; Mihov, I. "The Case For Restricting Fiscal Policy Discretion", *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, Vol. 118, No. 4, p.1419-1447, Noviembre, 2003.

----- "The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US States", *Journal of Public Economics*, Vol. 90, Nos. 1-2, p.101-117, 2006.

Fernández, R (2003) "¿Mercado, Reglas Fiscales o Coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de Gobierno", Documento No. 9/03, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

FMI. "Manual on Fiscal Transparency", Fiscal Affairs Department, Washington, D.C, 2001.

----- "Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) – Fiscal Transparency Module", *IMF Country Report* 03/128, mayo, 2003.

García, M.; García, P.; Piedrabuena, B. "Fiscal and Monetary Policy Rules: The recent Chilean Experience", *Working Paper*, No. 340, Banco Central de Chile, 2005.

Girouard, N.; Andre, C. "Measuring Cyclical-Adjusted Budget Balances for OECD Countries", *OECD Working Paper*, No. 434, 2005.

Goldfajn, I.; Refinetti, E. "Fiscal Rules and Debt Sustainability in Brazil", en *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets* G. Kopits (ed.), International Monetary Fund, Washington, D.C., 2004.

Grupo Macro. "La economía colombiana: situación actual frente a los noventa y sus perspectivas", *Borradores de Economía*, No. 429, Banco de la República, 2006.

Kapsoli, J. (2006) "Aspectos Fiscales de la Descentralización en el Perú", trabajo presentado en el Taller sobre Herramientas para la Programación Económica en los Gobiernos Regionales y Locales, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, Marzo, 2006.

Kennedy, S.; Robbins, J. “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, *Department of Finance Working Paper* No.2001/16, Committee on Hemispheric Financial Issues, 2001.

Kopits, G.; Craig, J. “Transparency in Government Operations”, *IMF Occasional Paper* No. 158, febrero, 1998.

Kopits, G. “Experiencia Internacional con Reglas Macro-fiscales: Lecciones para la Argentina”, documento presentado en el Seminario sobre Reglas Macro-Fiscales, Instituciones e Instrumentos Presupuestarios Plurianuales, organizado por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, en Buenos Aires, 10 al 12 de mayo de 1999.

----- “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, IMF Fiscal Affairs Dept, WP/01/145, 2001.

----- “Overview of Fiscal Policy Rules in Emerging Markets”, En *Rules– Based Fiscal Policy in Emerging Markets*. G. Kopits (ed.), International Monetary Fund, Washington, D.C., 2004.

Kopits, G.; Jiménez, J.; Mantel. A. “Responsabilidad fiscal a nivel subnacional: Argentina y Brasil” FMI, Trabajo presentado en el XII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, 24 al 26 de enero del 2000.

Kopits, G.; Symansky, S. “Fiscal Policy Rules” IMF, *Occasional Papers* No. 158, 1998.

Kydland, F.; Prescott, E. “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy* No 85, p. 473-91.

Lozano, I.; Toro, J. “Fiscal Policy Throughout the Cycle: The Colombian Experience”, *Borradores de Economía*, No 434, Banco de la República, 2007.

Lozano, I.; Aristizabal, C. “Déficit público y desempeño económico en los noventa: el caso colombiano”, *Borradores de Economía*, No. 261, Banco de la República, 2003.

Mesías, R. y F. Vásquez (1999), “Ciclos Económicos, Políticas y Reglas Fiscales”, *Estudios Económicos* No. 5, Banco Central de Reserva del Perú.

Milesi-Ferretti, G. M. “Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting”, IMF Working Paper, WP/00/172, 2000.

Mills, P.; Quinet, A. “The Case for Spending Rules”, en *Fiscal Rules*, Public Finance Workshop, Research Department, Banco de Italia, 2001.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2003). “Indicador de Impulso Fiscal para la Economía Peruana”, Boletín de Transparencia Fiscal, Informe Especial, Dirección General de Estudios Económicos y Sociales, Lima, 2003.

----- . “Colombia’s Economic and Fiscal Sustainability: Of Facts, Myths and in-Betweens”, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Presidencia de la República, Abril, 2005a.

----- . *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, 2007.

Montoro, C y E. Moreno. (2007) “Regla Fiscal Estructural y el Ciclo del Producto”, Documento de Trabajo N° 2007-011, Banco Central de la Reserva del Perú, agosto.

Mussi, C. (2003) “Desarrollo de reglas macro-fiscales en Brasil: Resultados y Perspectivas”, Trabajo presentado en el XV Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 27 al 30 de enero de 2003.

Neut, A.; Velasco, A. "Tough Policies, Incredible Policies?," *NBER Working Papers*, No 9932, 2003.

OECD. “Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules”, *OECD Economic Outlook* No, 72, Paris, 2002.

Ossowski, R. “Stabilization and Savings Funds for Non-Renewable Resources: A Conceptual Framework” Trabajo presentado en el XIII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, 22-24 de enero de 2001.

Pereyra, J.L. (2000) "Reglas fiscales para el Perú", Estudios Económicos No. 6, Banco Central de Reserva del Perú.

Pérez, J.; Hiebert, P. “Designing Model-Based Fiscal Policy Rules”, en *Fiscal Rules*, Research Department Public Finance Workshop, Banco de Italia, February, 2001.

Perry, G. "Can fiscal Rules Help reduce Macroeconomic Volatility in LAC", en *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets*. G. Kopits (ed.), International Monetary Fund, Washington, D.C., 2004

Poterba, J. (1996), "Instituciones Presupuestarias y Política Fiscal en los Estados Unidos", *Revista de Economía Americana*, Vol. 86, No. 2, páginas 395-400.

Prada D.; Salazar, N. “Balance Estructural del Gobierno Central en Colombia”, *Archivos de Economía* No. 226, junio, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2003.

Presidencia de la República de Colombia, “Mensaje Presidencial: Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2007”, 2007.

Rabanal, J. “Perú: Dos enfoques para analizar la Sostenibilidad Fiscal”, Documento de Trabajo, Dirección General de Estudios Económicos y Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, 2006.

Rincón, H.; Berthel, J.; Gómez, M. “Balance fiscal estructural y cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002”, *Ensayos Sobre Política Económica*, Revista No. 44, Banco de la República, 2003.

Rincon, H.; Ramos, J.; Lozano, I. “Crisis Fiscal Actual: Diagnóstico y Recomendaciones”, *Revista del Banco de la República*, Septiembre, 2004.

Rojas, Pedro. “Colombia: ajuste fiscal y sostenibilidad de la deuda”, Dirección de Estudios Económicos, CAF, 2003.

Rubiano, N y L.M. López. (2004) “Instituciones Políticas y Presupuesto Público: El Caso de Colombia, 1990 – 2003” *Revista ESPE*, No. 46, Vol. 2, pp. 306-356, Banco de la República, Bogotá.

Sarmiento, M. “La Sostenibilidad Fiscal en Colombia: Un Enfoque desde las Reglas Fiscales”, *Disertación Académica*, Universidad Externado de Colombia, diciembre, 2004.

Schick, A. “Fiscal Institutions Versus Political Will”, en G. Kopits (ed.), *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2004.

Shende, S.; Bennett, T. “Transparency and Accountability in Public Financial Administration”, Concept paper 2, RAB/01/06: Transparency and Accountability in the Public Sector in the Arab Region, UN DESA DPADM, 2004.

Taylor, J. “Discretion Versus Policy Rules in Practice”, *Cagneri-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 38/39, p.195-214, 1993.

Taylor, J. “Reassessing Discretionary Fiscal Policy”, *Journal of Economic Perspectives*, No. 14(3), p. 21-36, 2000.

Torres J. L. “La Estimación de la Brecha del Producto”, *Borradores de Economía*, No. 462, Banco de la República, 2007.

Vásquez, L.; Basto, L. “Balance estructural, dinámica y volatilidad de la deuda”, *Ensayos Sobre Política Económica*, Revista No. 46-I, Banco de la República, 2004.

Velasco, A.; Arenas de Mesa, A.; Céspedes, L.; Rodríguez, J. Compromisos fiscales y la meta de superávit estructural, Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2007.

Villar, L. “Reglas versus discrecionalidad en la política fiscal, monetaria y cambiaria: Un problema de economía política y credibilidad”, Trabajo presentado en el XIII Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL, enero 22 al 25, Santiago de Chile, 2001.

ANEXOS

Anexo 1. La experiencia de las reglas fiscales en América Latina

A. Chile

Desde el año 2001, la política fiscal chilena se realiza con base en una regla cuantitativa sobre el balance estructural (o cíclicamente ajustado) del gobierno central. La aplicación de la regla exige la fijación de un monto de gasto público coherente con los ingresos permanentes (estructurales) del gobierno, es decir, con aquellos que se obtendrían si la economía creciera a su nivel potencial y los precios de los productos básicos de exportación, como el cobre y el molibdeno, fueran los de largo plazo.

Inicialmente se fijó una meta de superávit estructural equivalente al 1% del PIB. Para la determinación del nivel de gastos, en la práctica las autoridades necesitan conocer los ingresos estructurales, para lo cual acuden a los conceptos emitidos por dos comités de expertos independientes, que estiman el producto potencial y el precio del cobre en el largo plazo. La existencia dichos comités de paso le confieren mayor credibilidad y transparencia a este tipo de arreglo institucional.

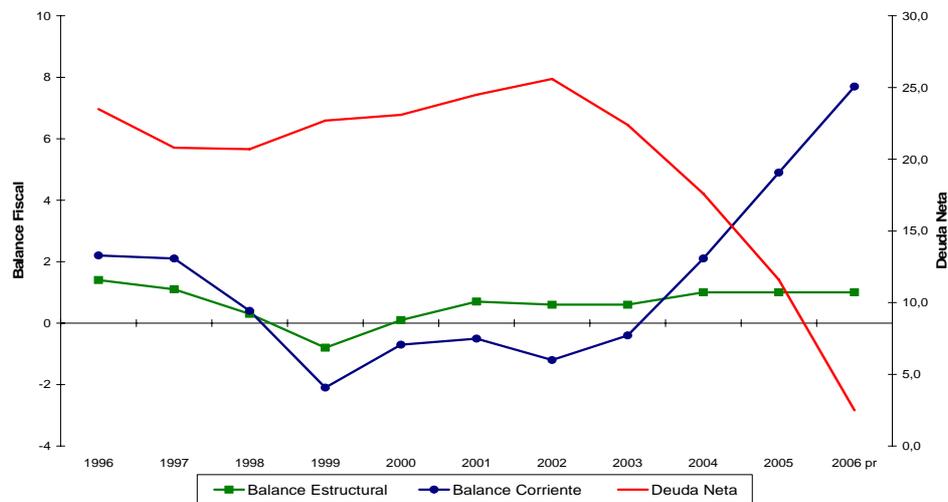
Dentro de las razones que justificaron la adopción de la meta de 1% del PIB se destacan, por una parte, la necesidad de acumular activos para atender futuros compromisos del sector público, especialmente en materia de pensiones, y por otra la existencia de un déficit operacional del banco central, ocasionado por el rescate de la banca privada a principios de los ochenta. Así mismo, el reconocimiento del riesgo fiscal asociado a choques externos, dado que para entonces la mayor parte de la deuda pública estaba contratada en moneda extranjera.

De acuerdo con diversos analistas, la regla permite la acción contracíclica de la política fiscal, asegura la sostenibilidad de las finanzas del estado, aumenta la credibilidad en el fisco, al reducir la percepción de riesgo país, y estimula el ahorro público³⁷. Su adopción exigió el cumplimiento de una serie de requisitos dentro de los cuales se destacan, la transparencia y distribución jerárquica de funciones presupuestales entre el ejecutivo y el Congreso, la existencia de una base impositiva amplia y sólida y la identificación precisa de programas sociales.

El examen de las cifras fiscales recientes del gobierno chileno deja entrever el alcance de la regla fiscal. Luego de que a finales de los noventas se registró un aumento en el nivel de endeudamiento que ascendió por encima del 20% del PIB, la relación de deuda pública a PIB mejora significativamente en los últimos años, al punto que para finales de 2006 se ubicó por debajo de 5% del PIB (Gráfico A.1). Sin duda, la dinámica de la deuda refleja principalmente el comportamiento del balance fiscal del gobierno central. Como se evidencia, entre 2001 y 2003 las finanzas nacionales contabilizan un déficit efectivo alrededor de 1% del PIB y, a partir de 2004, se obtienen crecientes superávits. La reducción acelerada de la deuda durante los últimos tres años, se debe primordialmente a que el superávit efectivamente registrado excedió ampliamente la meta de superávit estructural del 1% del PIB.

³⁷ García, García y Piedrabuena (2005), Velasco, et al. (2007), Crispi J, y Vega A (2003).

Gráfico A.1
Balance Fiscal y Deuda del Gobierno Chileno
(Porcentajes del PIB)



Pr: preliminar

Fuente: Dipres (Dirección de Presupuesto) y Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO).

Para los próximos años, el gobierno de Chile se comprometió a mantener los principios básicos de la regla fiscal, aunque dejó abierta la posibilidad de reducir la meta inicial de superávit. La importante reducción del déficit operacional del banco central y de las obligaciones fiscales con el sistema de pensiones y de concesiones, al igual que las mayores presiones sociales de gasto público, sugieren que la meta de superávit se podría reducir al 0,5% del PIB. Adicionalmente, desde el año 2000 se ha venido desarrollando un mercado de deuda interna de largo plazo, que eventualmente le permitiría financiar el déficit del gobierno en coyunturas desfavorables.

Como complemento a la regla de balance estructural, en el año 2006 se promulgó la Ley de Responsabilidad Fiscal en Chile (Ley 20.128 de Septiembre de 2006), con el fin de establecer un marco legal para manejar los recursos ahorrados por el fisco y promover la credibilidad en las instituciones. Con esta Ley se determinó el aporte fiscal para la capitalización del banco central y se crearon los Fondos de Reserva de Pensiones y de Estabilización Económica y Social. Para capitalizar el banco central, se asignó un porcentaje del superávit efectivo hasta del 0,5% del PIB por un período de cinco años³⁸. Como aporte al Fondo de Reserva de Pensiones se asignó hasta el 0,5% del PIB del superávit efectivo y los rendimientos financieros generados por el manejo de portafolio. Los recursos de este Fondo están dirigidos a la financiación de las obligaciones derivadas de la garantía estatal de pensión mínima de vejez, invalidez y sobrevivencia.

Los recursos fiscales del superávit efectivo que no fueron asignados para los otros fines, se destinan al Fondo de Estabilización Económica y Social. Adicionalmente, en la Ley de Responsabilidad Fiscal se establecieron los criterios para la inversión de los recursos acumulados que son similares a los que guían la inversión de las reservas internacionales del banco central. Además, se hicieron explícitos los pasivos

³⁸ Este aporte quedó condicionado a la obtención de un superávit efectivo superior al 0,5% del PIB por año.

contingentes que se deben cubrir con los ahorros acumulados. Dentro de estos pasivos, se incluyen los gastos por garantías a los programas de concesiones de infraestructura, las erogaciones por demandas al Estado y las garantías por depósitos bancarios, principalmente.

B. Brasil³⁹

Las principales reglas fiscales que se han implementado en Brasil desde 1997 se enmarcan dentro de los siguientes parámetros. i) Contratos de Renegociación de Deudas subnacionales. ii) Estructura de Presupuestos de la Constitución. iii) Ley Directrices Presupuestarias. iv) Programa de Apoyo Internacional FMI y Países G-7. v) Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). vi) Ley de Crímenes Fiscales.

La LRF de 2000 establece los siguientes mandatos: i) código de conducta sobre todo sector público; ii) metas fiscales para tres años (ingresos, gastos, balance fiscal y deuda); iii) informe amplio sobre la ejecución presupuestaria y la contratación de deuda; iv) Identificación y medición de subsidios, incentivos, exenciones fiscales y posibles costos de pasivos contingentes; v) mecanismos “solidarios” para ajustes y para compensación de gastos permanentes; vi) límites para gastos de personal de acuerdo a los ingresos fiscales (Gobierno Central 60%; Municipios 70% y Estados Federales 80%); vii) límites de endeudamiento (impuestos por el Senado Federal); viii) prohibición de refinanciamiento para gobiernos subnacionales; ix) Regla de “oro” (deuda para inversión); x) obligación de transparencia vía informes públicos de gestión fiscal; xi) reglas para periodo de elecciones.

Adicionalmente, la LRF contempla una prohibición constitucional sobre leyes que intenten modificar los contratos financieros y estipula que mientras exista déficit en el sistema de seguridad social, otras instituciones del sector público deberán ajustar sus gastos con el fin de lograr superávit primarios. A su vez señala, que la Ley sólo puede ser modificada por mayoría en el Congreso y que cualquier desvío de los límites establecidos al endeudamiento, debe ser corregido en un año. Si el desbalance persiste, se aplican sanciones como suspensión de transferencias y financiamiento extraordinario por parte del gobierno federal.

C. México⁴⁰

La Restricción de Gasto Federal (RGF) creada en 1998 tiene por objeto delimitar el uso de los recursos del Fondo de Estabilización Petrolera (FEP). La RGF establece que: i) Reducciones inesperadas del ingreso fiscal están sujetos a acciones compensatorias; ii) Una caída en el ingreso gubernamental relacionada al precio del petróleo debe ser compensada con las reservas del FEP, y en caso que no existan suficientes reservas, la compensación adicional debe realizarse con recortes del gasto público; iii) Las ganancias no esperadas se destinan así: 50% para gastos en infraestructura pública, 25% para mejorar el saldo presupuestario y 25% para el FEP.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que comenzó a regir en

³⁹ Basada en los trabajos de Mussi (2003); Goldfajn y Refinetti (2004)

⁴⁰ Basado en los trabajos de Conesa et. al. (2004) y Colmenares (2007).

1999, propició un proceso de sensibilización fiscal en todo el sector público, permitiendo el avance significativo en la disponibilidad y transparencia de la información fiscal y generando una permanente rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno. Para 2007 la Ley cobijaba al Gobierno Federal, 30 entidades federativas (EF) y 29 Municipios de 8 EF⁴¹.

En los últimos años, el Gobierno Federal ha implementado un conjunto de reglas fiscales de diversa índole que han apoyado la labor de transparencia y responsabilidad fiscal, así como el manejo de sostenible de la deuda pública. Entre las principales reglas se destacan las siguientes. i) El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conformado por el Comité de Vigilancia de las Transferencias no Condicionadas, el Comité de Vigilancia de Aportaciones, el Grupo Técnico de Contabilidad y Gubernamental, y el Grupo de Trabajo sobre Armonización Presupuestaria. ii) El Convenio para dar cumplimiento a diversos acuerdos de la Convención Nacional Hacendaria, en el cual se destaca el establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las transferencias y la elaboración de un manual de buenas prácticas en materia de deuda pública. iii) La Normatividad en materia de deuda pública que establece la prohibición para Estados y Municipios de endeudarse en el exterior, la limitación constitucional para endeudarse sólo con fines de inversión (regla de oro), la autorización de los Congresos Locales y la calificación obligatoria de la deuda. iv) La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH).

La LPRH establece varios elementos de *responsabilidad fiscal* entre los que se destacan: i) formulación del paquete económico con base en proyecciones a mediano plazo; ii) cláusulas de escape para incurrir en déficit, justificando las razones que lo motivan y exponiendo la forma y tiempo en que se regresará al equilibrio presupuestario; iii) establecimiento de una fórmula para que el precio del petróleo se determine bajo criterios técnicos y no políticos, combinando el precio promedio histórico con las perspectivas del mercado de futuros; iv) formulación de reglas claras para la distribución de los excedentes petroleros, principalmente destinadas a constituir fondos de reserva (para compensar futuras caídas en los ingresos petroleros, acorde con el nuevo régimen fiscal de PEMEX) y para la inversión; v) establece la posibilidad de compensar con los Fondos de Estabilización o con otras fuentes de ingresos; vi) las nuevas leyes que impliquen mayores gastos, deberán identificar la fuente de ingresos para cubrir los mismos; vii) se limita, controla y transparenta el gasto de personal del Gobierno; viii) se establecen reglas claras para cubrir los adeudos de otros ejercicios, sujetos a un límite preestablecido por el Congreso.

En materia de *transparencia y rendición de cuentas* la LPRH exige información detallada sobre los ingresos, el gasto público y el endeudamiento, la cual deberá enviarse al Congreso y estar disponible en Internet para el público en general; a su vez, fortalece las sanciones que se aplicarán a los servidores públicos en caso de que no observen las reglas en materia de gasto público.

Por su parte, la *Modernización Presupuestaria* estipulada en al LPRH se sustenta en la aprobación de presupuestos por resultados; el equilibrio presupuestario; un sistema de inversión pública y en la autonomía presupuestaria, así como en mecanismos para garantizar eficiencia y eficacia en materia presupuestal.

⁴¹ Las EF de Chiapas e Hidalgo son las únicas que no cuentan con esta Ley.

Por último, la Ley establece un *impulso al Federalismo* al garantizar certidumbre en los presupuestos locales, en particular a través del Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes del Petróleo, y mediante el establecimiento de mecanismos de participación de las EF en la definición de las reglas del gasto federalizado.

D. Perú⁴²

En la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (LPTF) de Perú se establece un conjunto de *reglas numéricas* que buscan el manejo fiscal equilibrado y responsable de las finanzas públicas. i) El déficit del SPNF no será mayor al 1% del PBI. ii) El crecimiento del gasto del Gobierno General no superará el 3% en términos reales. iii) La deuda total del SPNF no aumentará más que el déficit de dicho sector, corregido por diferencias atribuibles a variaciones en: cotizaciones entre monedas, depósitos del SPNF, emisión de nuevos bonos de reconocimiento y deuda asumida por el propio SPNF. iv) En periodos de elecciones generales, el gasto no financiero del Gobierno General entre enero y julio no podrá superar el 60% del presupuestado. v) El déficit fiscal del SPNF del primer semestre del año será menor o igual al 50% del déficit previsto para ese año.

El *Fondo de Estabilización Fiscal* (FEF) creado por la LPTF establece que los recursos están conformados por el exceso de los ingresos corrientes tomados de la fuente de financiamiento de recursos ordinarios, mayor en 0,3% del PBI respecto a los últimos tres años, el 75% de los ingresos por privatización y el 50% de los ingresos por concesiones; el ahorro acumulado no será mayor al 3% del PBI; el exceso se destinará al Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCRP) o a reducir deuda pública, el cual se podrá utilizar siempre que se prevea una disminución de los ingresos ordinarios mayor al 0,3% del PBI respecto al promedio de los últimos 3 años, ajustado por cambios significativos en política tributaria.

En términos de los *gobiernos subnacionales*, la LPTF establece que los gobiernos locales y regionales podrán contraer deuda externa únicamente con el aval del Estado, para lo cual deberán cumplir con las siguientes reglas fiscales: i) la relación entre el stock de deuda total anual y los ingresos corrientes debe ser menor al 100%; ii) la relación entre el servicio de deuda anual y los ingresos corrientes debe ser menor al 25%; iii) el promedio del resultado primario de los últimos 3 años no deberá ser negativo. Adicionalmente, la Ley de Descentralización Fiscal complementa este marco normativo con las siguientes reglas: i) la deuda de corto plazo debe ser menor a 1/12 del ingreso corriente; ii) la deuda sin garantía del Gobierno Nacional (interna) debe ser menor a 40% de los ingresos corrientes; iii) el crecimiento real del Gasto No Financiero no debe ser mayor a 3%; iv) legal de fin de mandato: los gobiernos locales y regionales no pueden realizar, en cualquier año de gestión, ningún tipo de gasto corriente no financiero que implique compromisos de pago posteriores a la culminación del periodo de gestión.

La Ley también establece *cláusulas de escape* en casos de emergencia nacional o crisis internacional, el Congreso podrá suspender cualquier regla previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas. Si existe evidencia de que la economía decrecerá

⁴² Basado en los trabajos de Pereyra (2000); Mesías y Vásquez (1999); Kapsoli (2006); Ministerio de Economía y Finanzas (2003).

en términos reales, el déficit fiscal podría superar el 1% del PIB, pero en ningún caso podrá exceder el 2% del PIB.

En cuanto a las *normas de transparencia* la LPRF crea: i) el Marco Macroeconómico Multianual (Marco), el cual presenta los supuestos y las proyecciones fiscales (ingresos y gastos, nivel de deuda y perfil de pagos de largo plazo e inversión), así como la Declaración de Principios de Política para un periodo de tres años; ii) contempla la aprobación de este Marco por el Congreso, previo informe técnico del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP); iii) establece la preparación de Informes de Ejecución semestrales, la Declaración de Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal con periodicidad anual, Normas de Interpretación y Prohibiciones⁴³.

La LPRF no establece *sanciones* específicas a los responsables de la política fiscal. La Ley menciona que en caso de que la ejecución fiscal presente desviaciones significativas de las metas establecidas en el Marco, se tendrá que justificar las diferencias y se deben sugerir las metas correctivas para volver a la senda establecida en el Marco.

Anexo 2: Metodología de cálculo del balance fiscal estructural del gobierno

Para hallar el balance fiscal estructural se acude a técnicas estándar aplicadas en un amplio número de países⁴⁴. Los pasos a seguir son los siguientes:

1) *Estimación de la brecha del producto*: se puede realizar a través de diversas metodologías. En la actualidad se cuenta con técnicas de naturaleza estadística, como los filtros de Hodrick y Prescott (HP) simple, HP con parámetros conocidos (*priors*), filtros multivariados, el filtro de Kalman y *Band Pass*. También se dispone de aproximaciones teórico-empíricas que se fundamentan en alguna estructura económica, entre las que sobresale el uso de la función neoclásica de la producción. Como bien lo reseña Torres (2007), cada una de las técnicas disponibles para hallar la brecha del producto cuenta con ventajas y limitaciones importantes, lo cual hace de sus resultados se tomen con precaución. Pese a ello, proveen una medición del nivel potencial del producto y de la brecha, lo cual es muy importante especialmente en las decisiones de la política económica.

La Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República (SGEE-BR) cuenta con diferentes mediciones de la brecha del producto, lo cual le permite inferir el sendero *más razonable* del producto potencial. La técnica que mejor se ajusta a dicho sendero proviene del filtro de Hodrick y Prescott con *priors*, por lo que es la de mayor uso. Aquí utilizamos la información de la brecha de la SGEE-BR obtenida con dicha técnica. La evolución de la brecha del producto se muestra en e gráfico 1 del texto.

⁴³ Anteriormente la Dirección Nacional del Presupuesto Público emitía las directivas en materia de gasto público y las observaciones que se pudiesen presentar eran resueltas en el Consejo de Ministros. Con la LPTF se establece un proceso más transparente, ya que el Ministerio de Economía y Finanzas envía al BCRP el proyecto del Marco Macroeconómico Multianual para que éste emita opinión sobre su compatibilidad con las proyecciones de balanza de pagos, RIN y política monetaria, enviándolo luego al Consejo de Ministros, el cual aprueba y publica el Marco.

⁴⁴ Ver, por ejemplo, Girouard y André (2005).

2) Cálculo los ingresos estructurales: la mayoría de los estudios para Colombia han estimado la elasticidad ingreso de los recaudos tributarios tomando los impuestos de manera agregada. Aquí seguimos a Blanchard y Perotti (2002), quienes estiman la elasticidad para cada uno de los gravámenes (impuesto de Renta, IVA, impuestos a las importaciones, etc.) y, a partir de ellas, se obtiene la elasticidad agregada. Adicionalmente, bajo dicha metodología la elasticidad de cada tributo tiene dos componentes, un componente base y un componente producto, lo cual resulta realmente novedoso y de mucha utilidad. La elasticidad ingreso de los recaudos tributarios a nivel agregados, $\eta_{T,Y}$, resulta de:

$$(A.2.1) \quad \eta_{T,Y} = \sum_{i=1}^3 \eta_{T_i,B_i} * \eta_{B_i,Y} * \frac{T_i}{T}$$

donde η_{T_i,B_i} representa la elasticidad del i -ésimo tipo de tributo a la base impositiva B_i ; $\eta_{B_i,Y}$ mide la elasticidad de la base tributaria al PIB y $T = \sum_i T_i$. Es claro que T_i sirve de ponderador y representa la participación del tributo i -ésimo en el recaudo agregado.

Como se hizo en Lozano y Toro (2007), se seleccionan tres tipos de impuestos: impuesto a la renta y complementarios, impuesto al valor agregado interno e impuestos al comercio exterior⁴⁵. El recaudo por estos tres impuestos ascendió a 15% del PIB en 2006 y representó el 90% del total de sus ingresos tributarios del gobierno central. Al tener en cuenta que la carga impositiva total del país fue de 18% del PIB para este año (en donde se incluye los impuestos de los gobiernos subnacionales), el ejercicio de descomposición cíclica propuesto sobre estos tres gravámenes, representa adecuadamente el comportamiento cíclico del total del sistema impositivo Colombiano. El cálculo se realizó de la siguiente manera:

Para el período t , los ingresos tributarios (T_t^a) tienen dos componentes: uno estructural (T_t^s) y otro cíclico (T_t^c). De tal manera que $T_t^a = T_t^s + T_t^c$. De aquí que,

$$(A.2.2) \quad T_t^c = T_t^a - T_t^s.$$

El componente estructural se estima usando el producto efectivo (Y_t^a) y el producto potencial (Y_t^p) de la siguiente forma,

$$(A.2.3) \quad T_t^s = T_t^a * \left(\frac{Y_t^p}{Y_t^a} \right)^{\eta_{T,Y}}$$

Donde $\eta_{T,Y}$ representa la elasticidad ingreso de los recaudos tributarios, estimadas de acuerdo con la ecuación (A.2.1) para el periodo 1970-2005. Debido a que hubo 15 reformas fiscales durante el período, fue necesario introducir variables cualitativas (*Dummy*) con el fin de controlar el efecto de las reformas sobre el recaudo. Para estimar el componente base del impuesto de renta y complementarios, usamos la remuneración a asalariados y el excedente bruto de explotación del DANE. Utilizamos como ponderadores la participación de las retenciones a la fuente del trabajo y la participación de las cuotas, respectivamente. Para estimar el componente base del IVA interno se

⁴⁵ Estos últimos conformados por los aranceles y el IVA a las importaciones.

utilizó el consumo final de los hogares. Finalmente, para estimar el componente base de los impuestos al comercio exterior se utilizó la serie de importaciones de la Balanza de Pagos.

Los ingresos netos por petróleo que recibe el gobierno nacional y que constituyen otra fuente adicional e importante de ingresos se ajustaron cíclicamente así⁴⁶:

Las ganancias totales obtenidas por ECOPETROL en el periodo t (TP_t^a) son trasladadas en el periodo $t+1$ al gobierno. Una fracción α de las ganancias provienen de la venta de gasolina y otros productos dentro del país (DP_t^a), mientras que la otra fracción $(1-\alpha)$ proviene de las ventas externas de petróleo (EP_t^a). Por lo tanto, $TP_t^a = \alpha DP_t^a + (1-\alpha)EP_t^a$. El componente estructural de la fracción doméstica (DP_t^s) se calcula usando el PIB potencial, mientras que el componente estructural de la fracción externa (EP_t^s) se calcula mediante el precio de largo plazo del petróleo⁴⁷. Reemplazando en la ecuación (A.2.3) obtenemos:

$$(A.2.4) \quad DP_t^s = DP_t^a * \left(\frac{Y_t^p}{Y_{t-1}^a} \right)^\eta \quad \text{y} \quad EP_t^s = EP_t^a * \left(\frac{P_{t-1}^{LT}}{P_{t-1}^a} \right)^\theta,$$

donde η representa la elasticidad de las ganancias internas al PIB y θ la elasticidad de las ganancias externas a los precios externos del petróleo.

3) Cálculo de los gastos estructurales: como ya se mencionó, el único elemento del gasto sensible al ciclo económico son las transferencias territoriales, las cuales son usadas fundamentalmente para financiar la educación básica y la salud. Recuérdese que bajo el régimen de transferencias territoriales, entre 1994 y 2001 (Ley 60 de 1993), las transferencias se contabilizaban para un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, los que claramente estuvieron influenciados por el comportamiento del producto. La parte estructural de este elemento (TR_t^s) se obtiene usando el producto potencial como en la ecuación (A.2.3).

4) Calculo del balance fiscal estructural o cíclicamente ajustado: se obtiene simplemente como la diferencia entre los ingresos estructurales y los gastos estructurales.

2. Estimaciones: las estimaciones de la elasticidad ingreso de los recaudos y del gasto se muestran en la Tabla A.2.1 La primera columna se refiere a la elasticidad recaudo con respecto a la base tributaria (η_{T_i, B_i}), mientras la segunda muestra la elasticidad de la

⁴⁶ Esta metodología de cálculo fue introducida y utilizada por Rincón *et al.* (2003).

⁴⁷ P_t^{LT} es estimado usando un promedio móvil de orden 5, el cual brinda una buena aproximación del precio de largo plazo del petróleo *West Texas Intermediate* (WTI), calculado por agencias especializadas. Por otro lado, α corresponde a la proporción de las ventas domésticas de petróleo dentro del total de las ventas.

base tributaria con respecto al PIB ($\eta_{B,Y}$). La tercera columna muestra el resultado agregado, en línea con la ecuación (A.2.1).

Cuadro A.2.1. Elasticidades de los ingresos y los gastos

	Ingreso a la Base (η_{T_i,B^*})	Base al Producto ($\eta_{B,Y}$)	Total ($\eta_{T,Y}$)
Ingresos			
Ingreso Total por Impuestos *	...	...	1.47
<i>Impuesto a la Renta</i>	1.11 (0.27)	1.06 (0.06)	1.18
<i>Impuesto al Valor Agregado</i>	2.26 (0.23)	0.91 (0.02)	2.06
<i>Impuestos al comercio exterior</i>	1.00 (0.10)	1.46 (0.07)	1.46
<i>Otros Impuestos**</i>	1.00
Ingresos por petróleo	...	...	1.68
<i>Interno (η)</i>	...	...	1.85 (0.85)
<i>Extranjero (θ)</i>	...	...	1.43 (0.39)
Gastos Primarios			
<i>Transferencias</i>	...	...	1.47

Las estimaciones fueron calculadas usando GLS. Los errores estándar aparecen en paréntesis. Todas las elasticidades estimadas son estadísticamente significativas al 5%.

Datos: 1970-2005

* $\eta_{T,Y} = 1,47$ se obtiene de la ecuación (3) del texto. $i=3$ (impuesto a la renta, IVA, impuestos al comercio exterior).

** Asumimos elasticidad unitaria para el ítem "Otros impuestos".

Los resultados indican que la elasticidad agregada de los impuestos con respecto al producto es de 1,47.⁴⁸ Nótese que los impuestos indirectos (al consumo) resultan más sensibles al ciclo que los impuestos directos (a la renta). Este resultado difiere de los obtenidos por otros estudios empíricos para Colombia. Por ejemplo, Lozano y Aristizabal (2003) encontraron una elasticidad de 0,91 para los ingresos tributarios del gobierno central y de 1,24 para los del gobierno general. Usando técnicas diferentes, Rincon *et al.* (2003) encontraron elasticidades (recursivas) entre de 0,7 y 1,2 para el total de recaudos del gobierno. La elasticidad de 1,47 para Colombia no difiere de manera significativa de las elasticidades encontradas a nivel internacional con la misma metodología: 1,3, en promedio, para los países de la OECD; 1,5, en promedio, para los países del área del Euro y 1,1, en promedio, para los nuevos miembros de la Unión Europea (ver Girouard y André, *op. cit.*).

⁴⁸ Por otra parte, para el caso de los impuestos sobre la actividad interna, los recaudos son más sensibles a los cambios en la base gravable, que los cambios de dicha base a cambios en el producto.

Anexo 3: Reglas cuantitativas alternativas

La regla fiscal definida en la ecuación (3) del texto contempla alternativas más sencillas de gran utilidad para la autoridad fiscal. Por ejemplo, una regla podría definir como objetivo central de la política fiscal, que la reducción de la deuda durante el período de transición, fuera de $x_t = gb_{t-1}$. Esta decisión implica asumir la siguiente cuantía de superávit primario estructural:

$$(A.3.1) \quad sp_t^* = ib_{t-1}$$

Lo cual obviamente significa mantener en equilibrio el balance total estructural, ya que ib_{t-1} representa el pago de los intereses de la deuda.

Para los países que requieren ampliar su stock de capital mediante la inversión pública, la regla fiscal puede ser fijada siguiendo la llamada *regla de oro*. Utilizando la ecuación (3) y la decisión de mantener $x_t = gb_{t-1}$, la regla fiscal puede ser redefinida de la siguiente forma,

$$A.3.2) \quad sp_t^* + k_t = ib_{t-1}$$

El cumplimiento de la regla formulada en la ecuación (A.3.2) es mucho más fácil de lograr que las reglas de las ecuaciones (3) y (A.3.1). No obstante, si el propósito último de la regla es reducir gradualmente el nivel de deuda hasta alcanzar b^* y, simultáneamente, no sacrificar los gastos de inversión para su cumplimiento, a la regla definida por la ecuación (A.3.2) se le debe adicionar la condición $k_t < gb_{t-1}$. Una alternativa un poco más estricta de la regla de oro, como orientadora de la política fiscal, consiste en descontar la tasa anual de depreciación de los gastos en los bienes de capital, δ_t , de manera que:

$$(A.3.3) \quad sp_t^* + k_t - \delta_t = ib_{t-1}$$

Finalmente, vale la pena resaltar que una de las dificultades prácticas que enfrentan los países para seguir las reglas de oro de las ecuaciones (A.3.2) y (A.3.3) consiste en la necesidad de contar con un sistema completo de contabilidad para las cuentas públicas, con base en causación, que siga los códigos de buenas prácticas, de manera que allí se definan de manera transparente los conceptos que conforman los gastos de capital y que permita hacer una buena estimación de la tasa de depreciación (ver otras críticas a la regla de oro en Balassone y Franco, 2001, p. 52).