

EL CAOS FISCAL

La regla propuesta no sería operante

Enrique Gómez Hurtado
Hugo Villegas Gómez
Miguel Sandoval Zabaleta (coordinador)



Konrad
Adenauer
Stiftung



Rodrigo Pombo Cajiao
Presidente

Hernán Beltz Peralta
Presidente honorario

© CORPORACIÓN PENSAMIENTO SIGLO XXI
Avenida 82 N.º 7-22, oficina 104. Bogotá, D. C. - Colombia
Teléfono: 621 69 63. Fax: 236 91 22
contacto@pensamientosigloxxi.com
www.pensamientosigloxxi.com

Producción editorial

Diseño, diagramación y corrección de textos:
CORPORACIÓN PENSAMIENTO SIGLO XXI

Impresión:
Impresos JC Ltda.

Impreso en Colombia - Printed in Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en, o transmitida por, sistemas de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de los editores.

Contenido

.....

Introducción	7
1. Composición e importancia del sector público	9
2. Leyes sobre el presupuesto	13
3. Sistema de regalías	33
4. Regla fiscal	37
Bibliografía	53

Introducción

.....

El problema del déficit fiscal es hoy el tema principal del ejercicio de la política del Estado en todos los campos. Desde hace años el manejo de las finanzas públicas colombianas ha venido sumiéndose en un caos cada vez más profundo y, por esta causa, el tema central de la política gubernamental es encontrar cómo puede ésta realizarse dentro de presupuestos equilibrados. En este trabajo queremos analizar algunos puntos fundamentales que necesitan urgente tratamiento curativo. A nuestro juicio, los temas fundamentales son:

- El Presupuesto Nacional no ha venido siendo ajustado a lo establecido por la Ley Orgánica que lo regula y esta repetida violación de la misma se está convirtiendo en un privilegio gubernamental que conduce a algo muy cercano a la libre disposición de los recursos del Estado, que naturalmente conduce al desequilibrio fiscal.
- Es necesaria una consolidación de los propósitos de la Ley Orgánica para que queden incluidos en una sola norma, clara y lógica, que contenga todas las disposiciones que rigen la materia. Hoy se muestran orientaciones diferentes, y en muchos casos contradictorias, lo cual permite el desorden en los criterios y propósitos con los que se elabora y ejecuta el Presupuesto General de la Nación.
- El Gobierno Nacional ha presentado un proyecto de acto legislativo por el cual se aspiraría a diseñar una regla fiscal, que en otros países ha servido para clarificar, equilibrar y orientar el gasto público. No obstante, no parece que ni las disposiciones ni el procedimiento aceptado puedan lograr los objetivos deseados. Las disposiciones presentadas nos parecen manifestaciones de voluntad general, amplias e imprecisas, que no establecen ni los límites ni las normas coercitivas para que ellas sean acatadas. Para esa expresión doctrinaria de sentido común, parece desproporcionado y riesgoso el recurrir a una reforma constitucional, cuando la voluntad política, si de verdad existe, puede plasmarse en leyes orgánicas o estatutarias. Además, nos parece de alta peligrosidad interpretativa la creación del extraño “derecho a la sostenibilidad

fiscal”, término nebuloso que permitirá toda clase de interpretaciones por nuestros incontrolables e incongruentes tribunales. El equilibrio puede constituirse en una norma obligatoria para el Estado, pero no puede ser convertido en un derecho individual.

Los análisis que a continuación presentamos le permitirán al lector interesado en estos temas de economía política encontrar las informaciones que nos han servido de base para llegar a las conclusiones que acabamos de plantear.

Los especialistas en finanzas públicas son conscientes de la necesidad de adoptar un conjunto de medidas frente a una economía globalizada, competitiva y en un ambiente de cambios cíclicos permanentes y de gran intensidad, para lo cual se requiere disponer de medidas monetarias y fiscales que permitan, en el corto y mediano plazo, un manejo sostenible de las finanzas públicas.

Consciente de estos cambios, el ministro de Hacienda presentó a consideración del Congreso la denominada “regla fiscal” como una propuesta de acto legislativo que tiene el propósito de proteger los derechos propios del Estado Social de Derecho para todos los asociados, para que el Legislador adopte en los planes de desarrollo y en las normas presupuestales las reglas que estime pertinentes para proteger la sostenibilidad fiscal de la nación, facilitar el manejo de la política económica y ganar la confianza de los mercados, de manera que se traduzcan en bienestar general para la población.

Para el examen de estas medidas se ha dividido el presente trabajo en las siguientes partes:

1. Composición e importancia del sector público
2. Leyes sobre el presupuesto
3. Sistema de regalías
4. Regla fiscal

1. Composición e importancia del sector público

Dada la importancia de las medidas adoptadas y la necesidad de introducir algunos cambios, sería conveniente abrir los foros para el debate sobre la conveniencia, inconveniencia y procedimientos que se deben seguir sobre estas materias. Llamamos la atención sobre temas básicos en el manejo de las finanzas públicas, como: la composición y tamaño del Estado, el manejo presupuestal, el endeudamiento público, el sistema de transferencias, el tamaño del déficit, y la regla fiscal que se ha venido adoptando en varios países con mucho éxito. Con el propósito de lograr la sostenibilidad fiscal es necesario examinar cuidadosamente las diferentes formas de gasto público, de manera que se debe iniciar su examen, relacionando el manejo del presupuesto y la regla fiscal con la organización y estructura del Estado colombiano.

Joseph E. Stiglitz, Premio Nobel de Economía, en su tratado *La economía del sector público*

(1988), trata el tema y llama la atención sobre la presencia de las instituciones públicas en todas las acciones de nuestra vida, el papel económico del Estado y los diferentes puntos de vista sobre la función que éste debe cumplir, según las características de cada país. Stiglitz formula además una serie sencilla de preguntas, que son, no obstante, de gran contenido para el diagnóstico de la función que cumple o debe cumplir el Estado. Pregunta por ejemplo:

- ¿Realiza el Estado demasiadas actividades?
- ¿Realiza bien todas las que intenta realizar?
- ¿Podría desempeñar más eficientemente su papel económico?

Puesto que se encuentran a consideración del Congreso dos actos legislativos que guardan relación con el tema, ante los interrogantes que acabamos de proponer podríamos, en el primer caso, preguntarnos ¿cuáles actividades realizadas

por el Estado colombiano son importantes y cuáles no?

En el segundo caso hay que cuestionarnos ¿cuáles actividades realiza mal y qué medidas es necesario adoptar? Ante la última pregunta podemos indagarnos ¿cómo se puede ser más eficiente y a qué costo?

Así, comenzaremos el tema del sector público con una rápida descripción del sector central constituido por las tres ramas del sector público (legislativa, ejecutiva y judicial). La legislativa con el Congreso de la República; la ejecutiva con la Presidencia de la República como suprema autoridad administrativa, los Ministerios y Departamentos Administrativos, las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales; y por último la rama judicial, con la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, los tribunales y los jueces que administran justicia.

Forman parte del sector público las entidades territoriales, departamentos, distritos y municipios, y las entidades descentralizadas del orden nacional y territorial, con el carácter de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, creadas y autorizadas por la ley conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad en razón a la descentralización, delegación y desconcentración de funciones.

La importancia de las anteriores entidades está dada por la magnitud de los recursos que manejan, tanto la Nación como los departamentos y municipios con sus órganos descentralizados. **Se considera que actualmente el sector público consolidado representa más del 48% del PIB.**

Para algunos expertos en finanzas públicas, el sector público colombiano está sobredimensionado; para otros técnicos en administración pública, el sector público en su tamaño guarda armonía con las actividades que le son propias, conforme a nuestro ordenamiento jurídico y en armonía con el crecimiento económico del país, pero se aprecia ineficiente en la prestación de algunos servicios públicos. Lo cierto es que el país lleva más de 10 años de reformas a las entidades del Estado, sin

que dicha tarea se haya podido dar por terminada, pues actualmente se busca reformar entidades que fueron ya reformadas. Por ejemplo, hoy, a fines de 2010, se está planteando la necesidad de crear el Ministerio de Justicia y separarlo del Ministerio del Interior. Lo mismo ocurre con el Ministerio de Salud, hoy Ministerio de la Protección Social, y con los ministerios de Desarrollo Económico, y con el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, del cual se pretende derivar el Ministerio de Vivienda.

No se conocen los fundamentos de las reformas que se han venido realizando, en uso de facultades otorgadas por el Congreso al Ejecutivo, lo mismo que los beneficios administrativos y económicos que se hayan derivado de su aplicación.

Algunos autores (Lozano, Rincón, Sarmiento & Ramos, 2008), al tratar el tema de las inflexibilidades del presupuesto del gobierno central, acompañan algunos cuadros ilustrativos sobre gastos de este sector para el período 1998-2007, que, para el caso de los gastos de personal del Gobierno Nacional, arrojan los siguientes valores:

Tabla N.º 1. Gastos en personal
(Miles de millones de pesos col.)

Años	Salarios	Índice
1998	4.485	100,0
1999	5.233	116,6
2000	5.893	131,4
2001	6.378	142,2
2002	6.869	153,2
2003	7.451	166,1
2004	8.208	183,1
2005	8.756	195,2
2006	9.794	218,4
2007	10.805	240,9

Fuente: Lozano, Rincón, Sarmiento & Ramos, 2008

De la tabla anterior podemos apreciar que en el lapso de 10 años la nómina del Gobierno Nacional central creció más del doble y a una tasa promedio anual del 14%, muy superior al crecimiento anual del PIB para el mismo período.

Para 2010 las apropiaciones para salarios ascendieron a \$14.489 miles de millones y para 2011 a \$15.490 miles de millones, lo cual implica un crecimiento aún más rápido en la nómina. Podemos en consecuencia concluir que los cambios efectuados en las entidades del orden nacional no lograron disminuir sus costos de personal, como era uno de los propósitos.

Si deseamos lograr la sostenibilidad fiscal se debe empezar por examinar la organización y estructura del Estado comenzando por la nómina oficial y otras formas de vinculación laboral, con el fin de reducir sus costos y de esta forma hacer realidad nuestro esperado superávit primario. Ésta es una tarea en la que se han empleado a fondo los Estados europeos.

2. Leyes sobre el presupuesto

En materia presupuestal debemos referirnos a dos leyes de presupuesto, ambas de importancia para el país, pero de contenido y naturaleza diferente, como tendremos la oportunidad de demostrarlo.

Nos referiremos, en primer lugar, a la Ley Orgánica de Presupuesto, norma a la cual se le ha dado el carácter de norma superior, es decir, de categoría cuasi constitucional, que no solamente regula el presupuesto sino otras materias sustantivas, como la correspondiente al Plan de Desarrollo. En segundo lugar, trataremos de la Ley Anual de Presupuesto, conocida como Ley Financiera, desde un punto de vista jurídico y su aplicabilidad en las etapas de estudio del presupuesto en el Congreso, su aprobación y ejecución.

2.1 Ley Orgánica de Presupuesto

En su artículo 151, la Constitución Política de Colombia les dio origen a las leyes orgánicas en los siguientes términos:

El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaaciones y del Plan General de Desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-478/92, se pronunció sobre el carácter e importancia de la Ley Orgánica de Presupuesto en los siguientes términos:

La Ley Orgánica de Presupuesto tiene características constitucionales que hacen de ella una norma superior a otras leyes. En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar destinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P.). De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes:

- a) La Ley Orgánica condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios, por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad;
- b) Requieren de un quórum especial para su adopción según el art. 151;
- d) Sirven para proteger la integridad de procesos que se han considerado de importancia capital, como son los de planeación (art. 151, 342 C.P.), presupuesto (arts. 151, 349 inciso primero, 352 C.P.), ordenamiento territorial y su distribución de competencias (arts. 151, 288 C.P.), funcionamiento del Congreso y de cada una de las dos Cámaras (arts. 151 C.P.).

En el caso de la Ley Orgánica de Presupuesto, como lo pone de presente el experto, Doctor Hugo Palacios Mejía, la Ley Orgánica no sólo regula los aspectos formales del presupuesto, "... sino aspectos sustantivos de la mayor importancia económica y administrativa, como son los relativos a la programación y ejecución presupuestal, y a la armonización entre los presupuestos y el plan nacional de desarrollo (Art. 352)". (Concepto del doctor Hugo Palacios Mejía, folio 43 del cuaderno principal).

Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los

que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador.

De otra parte, algunos de los principios fundamentales contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto apuntan igualmente a hacer del presupuesto una herramienta que se autocontiene, que tiene límites, que puede ser usada repetidamente sin deformarse y que puede aplicarse de igual manera en varios niveles administrativos y territoriales. Entre ellos se pueden mencionar:

- a) el principio de la unidad presupuestal: los ingresos y los gastos del Estado deben estar agrupados en un mismo documento;
- b) el principio de la universalidad: todas las rentas y todos los gastos deben figurar en el presupuesto (consagrado sólo parcialmente en el art. 11 de la Ley 38/89);
- c) el principio de la unidad de caja: todos los ingresos públicos ingresan, sin previa destinación, a un fondo común donde se asignan a financiar el gasto del Estado (Art. 359 C.P.);
- d) el principio de la planificación: el presupuesto debe ser armónico con los planes de desarrollo (art. 9.º Ley 38/89, arts. 342, 352 C.P.). Todos estos principios están encaminados a darle coherencia interna al proceso de presupuestación, y congruencia con el otro gran proceso económico de distribución de recursos y cargas que es el de planeación. Por eso se afirma aquí que la mera imposición de estos principios logra producir un efecto unificador de todo el manejo presupuestal.

Adicionalmente, la Constitución de 1991 incorpora un mecanismo de remisión a los principios presupuestales que ella consagra como salvaguarda de la homogeneidad del sistema financiero público. Queda establecido que existe un sistema unificado de recolección de recursos, centralización de los mismos y reparto entre las entidades territoriales. Los propósitos finales del sistema descrito son: a) obtener los recursos necesarios para la prestación de los servicios a cargo de la Nación, así como la realización básica de las tareas que a ella sola se encomiendan (seguridad territorial, relaciones exteriores, manejo unificado de la economía, etc.) y b) proveer a las entida-

des territoriales los fondos que les permitan prestar los servicios básicos a las comunidades (agua, alcantarillado, teléfonos, electricidad, salud, educación) y, además, hacer efectiva su autonomía.

Para asegurar el cumplimiento de la última finalidad mencionada, se debe evitar que las entidades territoriales dilapiden o manejen equivocadamente los recursos recibidos por la vía del situado fiscal y de la participación en los ingresos corrientes de la Nación y en el Fondo Nacional de Regalías.

El Dr. Juan Camilo Restrepo, al referirse a la jerarquía jurídica de la Ley Orgánica de Presupuesto, anota:

El hecho de que en una organización exista una norma de especial jerarquía jurídica, más aún, de “rango constitucional”, como lo ha hecho notar la doctrina, es una de las herramientas más útiles que el sistema jurídico pone al servicio del cumplimiento de la estabilidad presupuestal.

Cuando el artículo 349 de la Constitución establece: “durante los tres primeros meses de cada legislatura y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaaciones”, está sentando un principio de trascendental importancia.

¿Por qué? Porque con esta alusión a la Ley Orgánica de Presupuesto la propia Carta Política realiza la elevación de este estatuto a un rango constitucional, al ubicarlo en el más alto escalón de la jerarquía jurídica en el nivel de las propias normas de la Constitución.

Si todo lo atinente al ciclo presupuestal, vale decir, la preparación, la discusión, aprobación, ejecución, control y fenecimiento de los presupuestos públicos, debe hacerse, según las voces de la propia Constitución, “estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica”, es evidente que el rigor, las exigencias y la modernidad de un Estatuto Orgánico Presupuestal constituyen elementos de singular importancia para que las leyes presupuestales anuales vayan en la dirección de cumplir con las premisas de la búsqueda estabilidad presupuestal. (Restrepo, 2007)

La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la Ley Orgánica de Presupuesto como receptáculo de los principios de

esa disciplina. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La Ley Orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución).

La nueva Constitución innova en materia presupuestal no sólo al establecer la preeminencia expresa de la Ley Orgánica de Presupuesto, que ahora lo será de todo el proceso presupuestal y no simplemente del presupuesto nacional, sino también al enfrentar directamente la problemática de la concurrencia de competencias. La Carta Fundamental afronta el tema de las competencias superpuestas con tres mecanismos, a saber: a) reitera la supremacía de la Constitución; b) erige a la Ley Orgánica del presupuesto en la norma rectora de todo el sistema presupuestal colombiano, y c) ordena que los principios constitucionales se apliquen “en lo que fuere pertinente” a las entidades territoriales para la elaboración (programación), aprobación (con sus modificaciones) y ejecución del presupuesto de cada una de ellas. (Restrepo, 2007)

La Corte Constitucional le ha otorgado a la Ley Orgánica de Presupuesto no sólo el carácter de norma cuasiconstitucional, que hace de ella una norma superior a otras leyes, sino que además le otorga un gran poder homologador a los presupuestos territoriales y a los que elaboren los entes descentralizados, con gran poder unificador de todo el manejo presupuestal, puesto que involucra y sujeta todas las instituciones públicas al manejo general del presupuesto.

Necesidad de actualizar la Ley Orgánica de Presupuesto

La Ley Orgánica de Presupuesto, si bien no ha perdido su preeminencia jurídica, sí ha dejado de ser un instrumento de manejo eficaz del presupuesto anual, en razón a las numerosas e improvisadas modificaciones de que ha sido objeto la Ley 38 de 1989 (norma orgánica original).

En consecuencia se hace necesario actualizar y concordar las disposiciones con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos en la regla fiscal.

En el caso colombiano, tras muchos años de vigencia de la Ley 38 de 1989, no se ha podido expedir una ley orgánica de presupuesto que recoja, con unidad de propósito y criterio, los procedimientos que se deben seguir en las distintas etapas del ciclo presupuestal. Por ello, actualmente, cuando hablamos de la Ley Orgánica de Presupuesto, forzosamente nos vemos en la obligación de referirnos a la Ley 38 de 1989, a la Ley 179 de 1994, a la Ley 225 de 1995, al Decreto 111 de 1996 (que compila las leyes anteriores), a la Ley 617 del 2000, a la Ley 819 de 2003 y al Decreto 4730 de 2005 reglamentario de normas orgánicas de presupuesto.

Conforme al mandato constitucional, la ley orgánica debe regular las etapas del ciclo presupuestal, tanto de la Nación como de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo. Según su cobertura y la materia que se vaya a tratar, es una norma de indudable trascendencia en el manejo financiero del Estado.

Podemos decir que la Ley 38 de 1989 es la norma fundamental, por su origen y composición, a la cual se le fueron adicionando normas encaminadas a desarrollar diversas materias. Así por ejemplo, la Ley 617 de 2000, en su artículo 95, les dio el carácter de orgánicas a disposiciones como la financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales; la fijación del valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos; el valor máximo de los gastos de las asambleas y contralorías departamentales; el valor máximo de los gastos de los concejos, personerías, contralorías distritales y municipales; la prohibición de transferencias y la liquidación de empresas ineficientes; la financiación de los gastos de funcionamiento de Bogotá; el límite a los gastos del nivel nacional; y la naturaleza de los gastos de publicidad.

La Ley 819 de 2003 introdujo normas orgánicas para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica; el superávit primario, la sostenibilidad de los pasivos contingentes y la consistencia del presupuesto con el marco fiscal de mediano plazo para las entidades territoriales. En esta ley también se regulan las vigencias futuras ordinarias y se crea el concepto de vigencias futuras excepcionales, se fijan normas sobre endeudamiento territorial, y capacitación y asistencia técnica a las entidades territoriales.

El Decreto 4730 de 2005 reglamenta normas orgánicas en las siguientes materias: sistema presupuestal, ciclo presupuestal, preparación del proyecto del Presupuesto General de la Nación, presentación del proyecto de ley al Congreso, y ejecución del presupuesto, su seguimiento y evaluación. También dicta normas sobre régimen presupuestal de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de aquellas; apertura de vigencias futuras sin apropiación, vigencias futuras excepcionales; presentación del presupuesto al Congreso en partidas globales de funcionamiento, cuyas cuentas comprenden rubros genéricos de numerales denominados gastos personales, gastos generales y transferencias; servicio de la deuda en deuda interna y deuda externa sin el detalle de su composición; e inversión por subprogramas sin ninguna clasificación que permita hacerle seguimiento al plan de inversiones en ejecución.

La generalidad de las actuales leyes normativas le resta claridad a la Ley Anual de Presupuesto (Ley Financiera) que expide anualmente el Congreso, por carecer del detalle que permita analizar las necesidades que se van a satisfacer, las metas que se van a cumplir, el papel de los ministerios y departamentos administrativos, frente a la demanda de servicios y sus costos reales. Los presupuestos territoriales y del sector descentralizado del orden nacional son una rueda suelta y no se han previsto normas para su coordinación y control. Asimismo, las fallas en rendición de cuentas tanto de las transferencias nacionales como de sus propios recursos requieren de la expedición de un conjunto de normas ordenadas, congruentes y que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La diversidad de normas en materia presupuestal ha dado como resultado la pérdida de identidad, de uniformidad de propósitos, de identificación de políticas. Se ha legislado en materia de sistemas de clasificación funcional o económica, pero no de adopción de una técnica que, en torno a un propósito común, económico, funcional por programa, institucional, permita que sea estructurado en sus diversas etapas, de manera que su preparación, estudio en el Congreso y ejecución se integren con el manejo de cuentas, de análisis de costos, de evaluación de resultados y rendición de informes contables

y financieros compatibles con los propósitos establecidos en dichas técnicas. No se trata de agrupar partidas para indicar un propósito (funcionamiento, inversión pago de la deuda pública); se trata en cambio de involucrar en la tarea presupuestal a toda la administración para fijar objetivos y prioridades, y de analizar los componentes de gasto con un criterio de manejo gerencial en la administración pública.

Es importante disponer de normas que permitan fortalecer la labor parlamentaria en el análisis y expedición de la Ley Anual de Presupuesto, y fortalecer el ejercicio del control político al manejo transparente de los bienes y recursos del patrimonio público.

2.2 Ley Anual de Presupuesto (Ley Financiera)

El título XII de la Constitución Política dedica el capítulo 3, de los artículos 345 al 355 inclusive, al Presupuesto General de la Nación. Las materias sobre las cuales versan estos artículos pueden explicarse en forma sucinta de la siguiente manera:

En el artículo 345 se consagra el denominado principio de la universalidad. Para el efecto se condiciona la percepción o recaudo de los impuestos a su inclusión en el Presupuesto de Rentas, y se impide hacer gastos que no se hayan decretado por el Congreso, las asambleas o los concejos municipales, o transferir créditos a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

El artículo 346 trata de la formulación del Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiaciones, y su correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 347, denominado por los expertos “del presupuesto completo”, ordena la inclusión en el proyecto de la totalidad de los gastos que se pretenden realizar durante la vigencia fiscal respectiva y, en caso de ser insuficientes los recursos, la presentación del proyecto de ley de financiamiento del monto faltante.

El artículo 348 prevé los casos de no presentación del proyecto de ley de presupuesto por el Gobierno y el caso de no expedición por el Congreso.

El artículo 349 versa sobre la presentación, discusión y expedición del proyecto de presupuesto.

El artículo 350 habla sobre gasto público social. El artículo 351 es una norma limitativa para el Congreso en la discusión con el fin de introducir modificaciones al Presupuesto de Rentas y Gastos.

Los artículos 352 y 353 están dedicados a la homologación del Presupuesto de la Nación con los presupuestos de las entidades territoriales y los de los entes descentralizados.

El artículo 354 crea el cargo de Contador General y el artículo 355 prohíbe a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Las normas constitucionales citadas anteriormente se han desarrollado principalmente en las leyes que compila el Decreto 111 de 1996; así por ejemplo, el artículo 10 le da al presupuesto anual el carácter de instrumento de manejo para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social, en los siguientes términos:

La Ley anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. (Ley 39 de 1989, art.6)

Esta norma presenta la particularidad de referirse no exclusivamente al Presupuesto de la Nación sino que adiciona o involucra a los establecimientos públicos descentralizados del orden nacional, que corresponde al concepto de Presupuesto General de la Nación.

El artículo 11 de la citada norma se refiere en los siguientes términos a los componentes o partes que forman la ley anual:

Artículo 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

- a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capi-

tal y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

- b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiações. Incluirá las apropiaciones para la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos, y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.
- c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38 de 1989, art 7. Ley 179 de 1994, arts. 3, 16 y 71. Ley 225 de 1995 art. 1).

Con fundamento en las normas citadas anteriormente, se procede a examinar la forma como se estructuró el presupuesto de la actual vigencia fiscal y el proyecto de presupuesto para el 2011.

2.2.1 Presupuesto 2010 (Ley 1365 de 2009) y Proyecto de Presupuesto 2011

En esta sección se describe el contenido del presupuesto y se comentan algunos problemas del proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno al Congreso, y otros adicionales que surgieron con su trámite en el Legislativo y que ofrecen alguna importancia. Los problemas son los siguientes:

- Papel del Congreso frente a un presupuesto inflado y globalizado
- Desequilibrio presupuestal con el consiguiente aumento del endeudamiento interno y externo
- Dependencia de los recursos de capital, especialmente del crédito interno, externo y de la enajenación de activos
- Surgimiento del “eslabón perdido”, con el buscado recurso denominado “Pérdidas de apropiación”

- Gasto público - Partidas globales en funcionamiento, para mimetizar gastos personales y transferencias
- Alto servicio de la deuda pública nacional
- Gastos de inversión y plan de desarrollo
- Disposiciones generales (facultades exorbitantes - creación de gasto sin norma legal - falta de unidad de materia)

- Presupuesto de Rentas y Recursos

Antes de examinar las fuentes de financiamiento de la Ley de Presupuesto, es necesario referirse a dos aspectos que revisten gran importancia: en primer lugar, la composición de los ingresos en lo que corresponde al Tesoro Nacional y, en segundo lugar, el trámite y estudio del proyecto de ley de presupuesto en lo correspondiente a rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación.

La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 345:

En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

La regla constitucional es muy sencilla y muy fácil de cumplir, ya que solamente exige la presentación, en el Presupuesto de Rentas, de cada tributo o renta, para que pueda ser recaudada, en este caso por el Tesoro Nacional. La norma lleva implícita la facultad de cada contribuyente y de los ciudadanos de conocer la estructura tributaria del país, en razón a que su inclusión en el presupuesto debe estar respaldada por las disposiciones legales que le dieron lugar, de manera que el conocimiento de la norma le permita al ciudadano conocer sus derechos y obligaciones frente al impuesto. Con ello se evitan atropellos o injusticias del Estado con el contribuyente y se enriquece su análisis.

De otra parte, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), artículo 11 literal a, y artículos 27 a 31, se refiere al Presupuesto de Rentas y Recursos. Así por ejemplo el artículo 11, literal a, consagra:

El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

Como puede observarse, esta norma es descriptiva, general y no especifica el carácter que se le otorga de corriente o de capital, concepto básico para el ordenamiento y la clasificación de los ingresos.

El artículo 27 define los ingresos de la siguiente forma:

Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se sub-clasificarán en impuestos directos e indirectos y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y multas.

A este respecto, cabe observar que la denominación de impuestos directos o indirectos constituye un concepto general y por lo tanto no nos indica, como lo exige la norma constitucional, conocer los impuestos que en forma específica han sido decretados por el Congreso. Por consiguiente, este artículo desarrolla la norma constitucional en forma vaga e incompleta, ya que elude indicar en forma concreta el gravamen o impuesto de que se trata.

El artículo 30 se refiere a los fondos especiales, así:

Son definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.

Cabe observar a este respecto que la cuantía de los recursos y la gran cantidad de fondos y cuentas especiales de manejo le dan al presupuesto un carácter inflexible, que dificulta el buen manejo de los recursos. En muchos casos, determinados servicios públicos cuentan con fondos no solamente suficientes, sino con saldos sobrantes, frente a otros servicios públicos igualmente importantes pero con escasos recursos para la eficaz prestación del servicio.

Con el sistema se restringe la eficiencia y capacidad del Estado desde el punto de vista económico y de función pública. Este sistema constituye una inadecuada práctica financiera y sería deseable erradicarla del manejo presupuestal en Colombia, ya que en muchos casos no se justifica el carácter de renta de destinación especial a funciones de poca importancia, como se puede apreciar en la tabla N.º 2, de ingresos del presupuesto del año 2010.

El artículo 31 clasifica los ingresos de capital en la forma siguiente:

Los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.

El Presupuesto de Rentas y Recursos para la vigencia fiscal del 2010 fue expedido en cuantía de \$148,3 billones de pesos, conforme a la siguiente distribución:

Tabla N.º 2.
Rentas del Presupuesto General de la Nación 2010

I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	136.446.211.995.004
1. Ingresos corrientes de la Nación	70.822.268.000.000
2. Recursos de capital de la Nación	55.772.860.151.821
5. Rentas parafiscales	1.151.181.495.298
6. Fondos especiales	8.699.902.347.885
II - INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS	11.846.410.992.230

Fuente: Anexo al Mensaje Presidencial. Presupuesto General de la Nación para 2011.

Como puede observarse, la composición del Presupuesto Nacional contiene partidas globales de gran tamaño, sin que se pueda conocer o identificar la fuente primaria del recurso (impuesto, tasa, contribución, servicio, etc.), que la ley ha asignado para cumplir una función pública.

El presupuesto contiene recursos denominados “Fondos Especiales” en cuantía de \$8,7 billones sin ningún detalle, con el carácter de ingresos del Gobierno Nacional. En esta categoría figuran, entre los más importantes por su cuantía, los consignados en la tabla 3:

Tabla N.º 3.
Los “Fondos Especiales” del presupuesto (2010)

Numeral 018. Fondo Nacional de Regalías	1.819.900.929.602
Numeral 021. Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud	1.062.300.300.000
Numeral 065. Fondo de Estabilización de Precios de la Gasolina	1.200.000.000.000
Numeral 033. Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	502.684.695.000
Numeral 034. Fondo de Salud de la Policía Nacional	501.373.000.000
Numeral 046. Fondo de Sobretasa al ACPM	444.022.436.782
Numeral 056. Fondo Fonpet Magisterio	500.000.000.000
Numeral 022. Fondo de Solidaridad Pensional	579.019.794.985
Numeral 046. Fondo de Sobretasa al ACPM	444.022.436.782
Numeral 009. Financiación sector justicia	366.919.352.927

Fuente: Anexo al Mensaje Presidencial. Presupuesto General de la Nación para 2011.

Otros fondos de menor valor son los siguientes: Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Fondo para la Defensa de Derechos e Inter-

ses Colectivos; Fondo de Investigación en Salud; Fondo de Apoyo Financiero en Zonas no Interconectadas; Fondo Especial de Energía Social; Fondo

de Publicaciones de la Contraloría General de la República, etc.

La composición del presupuesto que se ha descrito guarda correspondencia con el proyecto de ley de presupuesto, de tal manera que cabe preguntarnos cómo hacen los senadores y representantes para pronunciarse sobre la exactitud de las proyecciones de recaudo, las bases de cálculo que sustentan dichos estimativos, frente a esta carencia de información.

Podría argumentarse que no se requiere ofrecer ninguna explicación, puesto que el Congreso no puede disminuir los estimativos y cualquier modificación requiere concepto previo y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público, como lo establece el artículo 62 de la Ley Orgánica (Decreto 111 de 1996), que al respecto consagra:

Los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital que hubiere presentado el Gobierno con arreglo a las normas del presente Estatuto no podrán ser aumentados por las Comisiones Constitucionales del Senado y Cámara de Representantes, ni por las Cámaras, sin el concepto previo y favorable del Gobierno, expresado en un mensaje suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Conforme a la norma citada, es perfectamente claro que cualquier cambio que se pretenda realizar requiere de un acervo de datos ilustrativos que permitan a los parlamentarios sustentar y proponer una modificación en dichos cómputos de rentas con relación al aforo presentado por el Gobierno. Para imprimirles carácter a los cambios propuestos por el Congreso, la Ley Orgánica exige concepto previo y favorable del Gobierno. Pero no puede suceder que los estimativos sean inmodificables.

En materia financiera es muy posible refinar los cálculos para acercarlos al monto real de los recaudos; de lo contrario no tiene razón de ser un proyecto inmodificable en sus conceptos y cuantías, para abrirle camino a un presupuesto desfinanciado.

En la *Gaceta del Congreso* N.º 1027 de 2009 se publicó la ponencia para segundo debate en plenaria, del Senado de la República, al proyecto

de ley 076 de 2009 Cámara, 048 de 2009 Senado, por el cual se decreta el presupuesto. En esta ponencia se indica que fueron presentados los informes y las recomendaciones formuladas en torno al proyecto de presupuesto y las exposiciones del Ministro de Hacienda, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Gerente General del Banco de la República, y el Contralor General de la República.

Las Comisiones Económicas de Cámara y Senado, conforme a la Ley Orgánica, fijan el 9 de septiembre el monto definitivo del presupuesto en \$148,3 billones de pesos, conforme a las siguientes fuentes de financiamiento:

\$70,8 billones de ingresos corrientes
\$55,7 billones como recursos de capital
\$10,0 billones de rentas parafiscales y fondos especiales
\$11,7 billones como recursos propios de los establecimientos públicos nacionales

Como puede apreciarse, la composición y cuantía de los recursos corresponden a los mismos conceptos y cuantías del proyecto presentado por el Gobierno, sin ninguna modificación ni de fondo ni de forma. Ocurre además que en nuestro sistema presupuestal, primero se aprueba en el Congreso el monto total del presupuesto y posteriormente se discute y aprueba en comisiones y plenaria el Presupuesto de Gastos. ¿Este procedimiento no implica acaso someterse a una camisa de fuerza? ¿No es más práctico analizar el presupuesto en su conjunto según las necesidades por satisfacer? ¿En dónde está el sentido práctico y financiero de esta norma?

Artículo 56 del Estatuto Orgánico:

Antes del 15 de septiembre las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las plenarias iniciarán su discusión el 1.º de octubre de cada año.

Las mismas falencias que hemos anotado en el presupuesto de la actual vigencia ocurren con el proyecto de ley de presupuesto 2011. Veámoslo en la tabla 4.

Tabla N.º 4.
Presupuesto de Rentas y Recursos 2011

	(millones de pesos)
Ingresos corrientes de la Nación	74.283.648
Recursos de capital de la Nación	51.698.806
Rentas parafiscales	897.435
Fondos especiales	7.643.621
Presupuesto de rentas de la Nación	134.523.510
Ingresos de los establecimientos públicos nacionales	12.731.742
Presupuesto General de la Nación	147.255.252

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2011

Como puede observarse, la composición del presupuesto está absolutamente globalizada. No se conoce la denominación ni cuantía de cada impuesto o contribución. Sin el detalle no es posible emitir ningún concepto sobre cuantía y viabilidad o no de su recaudo.

En forma ilustrativa y para examinar su contenido, el Anexo del Mensaje Presidencial, con el cual se acompaña el proyecto de ley, muestra el siguiente detalle (ver tabla 5):

Tabla N.º 5. Ingresos corrientes de la Nación 2010-2011
(en miles de millones de pesos)

Concepto	2010 Recaudo	2011 Proyecto	Variación porcentual 2011/ 2010
Renta	26.512	30.227	14,0
Impuesto al patrimonio	2.022	2.379	17,7
Impuesto al valor agregado	19.503	22.525	15,5
Gravamen a los movimientos financieros	3.390	3.187	(6,0)
Gasolina y ACPM	1.335	1.375	3,0
Otros	203	212	4,5
Actividad externa:			
IVA	8.849	9.428	6,5
Aduanas y recargos	4.265	4.517	5,9
Ingresos no tributarios	384	434	12,9
Totales	66.463	74.284	11,8

Fuente: Anexo al Mensaje Presidencial. Presupuesto General de la Nación para 2011

La proyección del impuesto sobre la renta se basa en un crecimiento del 14% sobre el monto del año en curso, con fundamento en la actividad petrolera del presente año.

Vale la pena anotar que no se da ninguna explicación sobre las bases de cálculo del IVA, el gravamen a los movimientos financieros, gasolina y ACPM.

Tabla N.º 6. Recursos de capital 2010-2011
(en miles de millones de pesos)

Concepto	2010 Recaudo	2011 Proyecto	Variación porcentual 2011/2010
Crédito interno	27.515	26.000	(5,5)
Crédito externo	6.321	7.797	23,3
Utilidades y excedentes financieros	5.236	6.939	32,5
Enajenación de activos	531	2.764	420,6
Rendimientos financieros	527	579	9,9
Recuperación de cartera	60	105	75,0
Reintegros y recursos no apropiados	648	245	(62,1)
Otros recursos de capital	13.940	7.269	(47,9)
Totales	54.778	51.699	(5,6)

Fuente: Cuadro 7. Anexo Mensaje Presidencial

De los recursos de capital, vale la pena anotar que tanto el endeudamiento interno como el externo continúan siendo muy altos, ya que representan el 25% del monto total. Conviene tener presente que uno de los objetivos de la regla fiscal por adoptar es la disminución del endeudamiento en los próximos años. Lo más grave del caso es que una gran parte de la emisión en TES se dirige al pago de pensiones territoriales y transferencias con destino al Seguro Social y no hacia la inversión productiva.

El estimativo por utilidades y excedentes financieros por \$6,9 billones se explica según la siguiente composición: de las utilidades de Ecopetrol, \$4,6 billones; Agencia Nacional de Hidrocarburos, \$587 mil millones; Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, \$200 mil millones; Banco Agrario, \$134 mil millones. No se ofrece ninguna explicación sobre la enajenación de activos, los rendimientos financieros, la recuperación de cartera y los recursos no apropiados.

El apartado "Otros recursos de capital" presenta un cálculo por \$7,3 billones, así: recursos al cierre de la vigencia por \$977 mil millones; pér-

didas de apropiación por \$1,7 billones, rubro que la Contraloría General de la República glosó en el estudio del proyecto de presupuesto para 2010, debido a que las llamadas "pérdidas de apropiación" no constituyen un recaudo efectivo que ingrese a la Tesorería General de la Nación y porque en el artículo 31 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que define los recursos de la Nación, estas pérdidas no se contemplan dentro de los recursos que se deben incluir en el presupuesto; es decir, la presupuestación de estos recursos no se ajusta a la Ley Orgánica de Presupuesto. Lo procedente hubiera sido que el Congreso retirara dicho apartado por carecer de norma legal que lo autorice y por ser antitécnico.

La afirmación anterior induce a preguntarnos cuál es el papel del Congreso en el estudio y expedición del presupuesto anual. A este respecto se argumenta que, estudiado el presupuesto en primer debate y analizado el proyecto desde el punto de vista de su constitucionalidad y legalidad por los ponentes, se debe estudiar el proyecto desde un punto de vista macroeconómico, es decir, su relación de ingresos y gastos frente a las variables de crecimiento del producto, el

consumo y la inversión. Este enfoque parece loable pero desvía el estudio del proyecto sobre su financiamiento, la conveniencia o inconveniencia de un determinado gasto de funcionamiento o de inversión, las prioridades de los programas y proyectos, o la distribución del presupuesto desde el punto de vista programático, o bien, desde el punto de vista regional.

Al Presupuesto General de la Nación se le viene dando un tratamiento equivocado desde un punto de vista normativo y financiero, pues se pretende darle orientación de plan financiero de mediano plazo, cuando la ley normativa y el mandato de nuestra Carta Fundamental han previsto la anualidad del presupuesto, de manera que las proyecciones a 10 años previstas en el Marco Fiscal son temas que no guardan coherencia en forma directa con el manejo presupuestal en el corto plazo.

Vale la pena anotar que no todos los congresistas son economistas ni expertos en planificación, para que se pronuncien frente a las proyecciones presentadas por el Gobierno en el “Marco Fiscal de Mediano Plazo”. ¿Por ejemplo, qué postura puede adoptar un congresista frente al “dramático cambio de las condiciones externas”, o de “la crisis internacional y sus efectos en Latinoamérica” o de “la inflación y la política monetaria” o del “Programa Macroeconómico plurianual”?, que son temas propios del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Con lo anterior se omiten temas, estos sí, referentes a las necesidades de construir una escuela, o una carretera, o la importancia de una transferencia, o la dotación de un hospital, o la forma de financiar dichos gastos, necesidades que sí guardan relación directa con el proyecto de presupuesto.

No se entiende cómo los ponentes y el Contralor General de la República expresan su preocupación por la posible sobrevaloración en los cálculos y estimación de los ingresos corrientes, especialmente por el impuesto de renta y complementarios, y sin embargo se aprueba el presupuesto en su cuantía total, no obstante que insertan la siguiente anotación en la ponencia:

Si el recaudo previsto no se da, el Gobierno Nacional incumpliría las metas fiscales con las cuales se ha comprometido públicamente y estaría financiando gastos con recursos que sería necesario sustituir con mayor endeudamiento, poniendo en vilo la sostenibilidad

fiscal del país o tendría que recurrir a otros instrumentos que la garanticen, tales como la reducción de apropiaciones durante la ejecución del presupuesto.

En el número de la *Gaceta del Congreso* antes citado se menciona la preocupación del Ministro de Hacienda en materia de ingresos en los siguientes términos:

[...] la revaluación observada y el menor valor de las importaciones han afectado la base gravable sobre la cual se cobran el arancel y el IVA externo, lo que significará menores recaudos por más de \$1,4 billones, cifra igualmente entregada por el Ministerio de Hacienda.

Si esto es así, cabe preguntar ¿por qué no se redujo el estimativo y el monto total del presupuesto para corregir dicho desequilibrio?; ¿cuál es entonces el papel que debe cumplir el Congreso frente a un presupuesto de rentas y recursos sobreestimado?

Con referencia al papel que debe cumplir el Congreso en la expedición de la Ley de Presupuesto, el Dr. Juan Camilo Restrepo anota:

Desde el punto de vista formal es evidente que el rol del Congreso es algo más que un mero formulismo. No puede cobrarse ningún impuesto ni puede efectuarse ningún gasto que no haya sido autorizado por el Congreso, en virtud del principio de legalidad de los tributos y en virtud del principio que no puede ejecutarse un gasto que no esté incluido en el presupuesto de apropiaciones.

Pero como hemos visto, en los últimos tiempos y muy especialmente en la segunda mitad del siglo XX, la tendencia en prácticamente todo el mundo es a restringir el papel del Congreso en materia de autorización de gastos y a reforzar el papel de los ejecutivos [...].

Formalmente hablando, las atribuciones para autorizar el gasto y los estimativos de los ingresos siguen estando bajo el control del Congreso, pero desde el punto de vista material, las facultades presupuestales de los congresos se han visto restringidas por doquier. Ésta es una repetida tendencia en el derecho presupuestal contemporáneo. (Restrepo, 2008)

Parece que esta tendencia poco jurídica es perjudicial desde el punto de vista político y de manejo financiero. Lo procedente sería entonces

adoptar la posición que aconseja que **todos los ciudadanos** tienen derecho de hacer constar por sí mismos o por sus representantes la necesidad de las contribuciones públicas, consentirlas libremente, investigar su empleo y determinar la calidad, la base, la recaudación y la duración de ellas.

Si aceptamos restricciones al Poder Legislativo en el debate del presupuesto cuando existen objeciones valederas, el Poder Ejecutivo, ahí sí

que es cierto, ejerce la tan conocida “dictadura fiscal” cuando se expide la ley financiera anual sin el debate necesario sobre su legalidad, conveniencia y beneficio para el país.

Presupuesto de Gastos

- Composición del presupuesto de gastos

El proyecto de presupuesto de gastos para 2011 fue presentado por el Gobierno por minis-

Tabla N.º 7. Presupuesto de gastos 2010-2011
(en miles de millones de pesos)

Concepto	2010 Presupuesto	2011 Proyecto	Variación porcentual 2011/2010
I - FUNCIONAMIENTO	74.832	78.827	5,3
Gastos de personal	14.489	15.490	6,9
Gastos generales	4.636	4.582	(1,8)
Transferencias	55.700	58.777	5,5
Sistema general de participaciones	23.596	24.757	4,9
Pago de mesadas pensionales	21.586	23.209	7,5
Pensiones sin ISS	14.372	14.629	1,8
Pensiones ISS	7.214	8.580	18,9
Universidades sin pensiones	1.880	1.928	2,5
Fondo de prestaciones magisterio	980	1.009	3,0
Fondo de pensiones territoriales	300	200	(33,3)
Resto de transferencias	7.357	7.674	4,3
Operación comercial	8	8	--
II - SERVICIO DE LA DEUDA	39.223	37.735	(3,8)
Amortización	22.039	19.466	(11,7)
Intereses de la deuda	17.184	18.269	6,3
III - INVERSIÓN	17.466	17.962	13,3
TOTALES	131.522	134.524	2,3

Fuente: Cuadro 8. Anexo Mensaje Presidencial

terios, departamentos administrativos y establecimientos públicos en forma global, tal como viene ocurriendo desde años atrás. Los componentes son simplemente para funcionamiento, servicio de la deuda e inversión (este último caso con referencias por programas).

Del presupuesto de gastos se anota lo siguiente:

1. El crecido monto de los gastos de funcionamiento (58,6%) del presupuesto total, impulsado no tanto por los gastos de personal, sino por las transferencias, cuyos valores son muy representativos por su alto costo, como acontece con los giros a las entidades territoriales para atender el pago del Sistema General de Participaciones por \$58,8 billones; mesadas pensionales, que incluye el seguro social (\$23,2 billones); y universidades (\$1,9 billones).
2. El servicio de la deuda sigue siendo muy alto (\$37,8 billones). Sería aconsejable, en el momento en que estemos liquidando un tipo de cambio favorable, adelantar un plan de pre-pago de deuda que permita mantener el costo del servicio en niveles del 20% o del 25% del Presupuesto General de la Nación.
3. Lo reducido del monto de inversión (\$17,9 billones), que tan sólo representa el 13% del presupuesto, no obstante que los recursos de capital ascienden a \$51,7 billones, de los cuales el monto de la inversión programada para el 2011 debiera ser, cuando menos, de \$32,7 billones. La deuda, cuando es contraprestación de la inversión es un valor de efecto neutro, pero cuando se adquiere para funcionamiento es el camino de la ruina.

Esta situación nos permite apreciar claramente que el crédito que se asume se destina a fines diferentes a la inversión social o, aún mejor, a la inversión productiva.

El presupuesto programado para 2011 presenta un ejercicio de priorización que en un contexto de restricción fiscal se canaliza principal-

mente hacia los derechos de la población desplazada y a la financiación de la cobertura en salud, acatando las determinaciones de la Corte Constitucional. No hay un cálculo válido sobre lo que puede costar la "población desplazada".

Se priorizaron además proyectos estratégicos de infraestructura en transporte vial nacional (Ruta del Sol, Ruta de las Américas).

El sector de minas y energía representa el 6,4% del presupuesto de inversión para el 2011. Pasa de \$1,4 billones a \$1,6 billones, destinados principalmente a atender los subsidios eléctricos (\$625 mil millones), la exploración de hidrocarburos (\$368 mil millones), subsidios al gas (\$150 mil millones) y otros de menor cuantía destinados a estudios geológicos, fuentes alternas de energía y mejoramiento de la gestión minera.

Los sectores agropecuario, de ambiente, vivienda y desarrollo territorial incluyen importantes programas sociales pero con recursos cada vez más escasos.

- Presupuesto de funcionamiento

Los gastos en funcionamiento del Gobierno son partidas globales de gran valor que cumplen diversos propósitos. En ellos se incluyen por ejemplo los gastos en el personal de las distintas entidades y organismos con sus diferentes formas de vinculación (por nómina, a contrato, con carácter transitorio, etc.), lo cual da lugar también a diferentes pagos de prestaciones sociales, primas legales no uniformes para el sector público (especiales según determinados organismos de la administración), sin que el Congreso, que se supone estudia el presupuesto, pueda conocer la composición, valor y conveniencia de esta clase de gastos.

Como el presupuesto lo presenta el Gobierno a nivel institucional, es decir, por dependencias o secciones según la clasificación adoptada, conviene observar cuáles son por ejemplo las diez entidades con mayor presupuesto y el destino del gasto conforme a la siguiente tabla:

**Tabla N.º 8. Destino del gasto.
Las diez entidades con mayor presupuesto**

(Valores en millones de pesos)			
ENTIDADES O CONCEPTO	FUNCIONAM.	INVERSIÓN	TOTAL
1. Servicio deuda	40.538.219	0	40.538.219
2. Ministerio Protección Social	21.788.269	2.396.980	24.185.250
3. Ministerio Educación Nacional	19.584.848	949.876	20.534.724
4. Hacienda y Crédito Público	9.700.985	662.491	10.363.475
5. Ministerio de Defensa	8.329.880	1.642.369	9.972.249
6. Policía Nacional	5.293.382	395.608	5.688.991
7. Agencia Presidencial A. Social	413.385	2.925.994	3.339.379
8. Inst. Col. Bienestar Familiar	251.073	2.297.055	2.548.128
9. Rama Judicial	1.673.132	141.999	1.815.131
10. Ministerio de Minas y Energía	53.590	1.079.661	1.133.251

Fuente: Diario Oficial. N.º 47.573.- Decreto N.º 4996 de 2009

La información de la tabla anterior es simplemente indicativa. Es necesario, no solamente desde el punto de vista técnico sino desde el económico y administrativo, disponer de mayor información tanto para el Congreso como para los organismos de control. El servicio de la deuda debe contener el detalle de deuda interna y externa, los organismos financieros a los cuales va dirigido ese gasto, el monto por pagar en capital e intereses, y el tipo de moneda, como un mínimo deseable para su estudio y aprobación, con el fin de evitarle a la administración que se cometan fraudes mediante el sistema de transferencia electrónica de fondos, como sucedió hace algunos años y fue de conocimiento de la opinión pública.

Otro tanto debemos decir de las transferencias, que alcanzan la suma de \$59,2 billones y que en la ley y en el decreto de liquidación figuran en forma global. Se detallan en el denominado "Anexo del decreto de liquidación" cuyo detalle escapa al conocimiento del Congreso, pues se elabora y expide con posterioridad a la aprobación de la Ley de Presupuesto. No hay que olvidar que el presupuesto público, además de ser una ley fi-

nanciera, es el mejor instrumento para el ejercicio tanto del control administrativo como del control fiscal, siempre que se precisen los programas, los proyectos y se indiquen con exactitud los conceptos de gasto por realizar. La no discriminación del destino final del gasto abre un amplio campo para la intriga y el manejo turbio de los recursos.

- Disposiciones generales del Presupuesto

Conforme a la Ley Orgánica de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), las disposiciones generales tienen el siguiente alcance (artículo 11 literal c):

c. Disposiciones generales. Corresponde [sic] a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.

En este año, tal como en los anteriores, se incluyen disposiciones que no se ajustan exactamente a la norma arriba indicada, en razón a que se otorgan amplias facultades al Ejecutivo, o se autorizan gastos sin norma legal existente, o se

conceden autorizaciones extrapresupuestales, o se incluyen normas ajenas al manejo presupuestal o contrarias a la Ley Orgánica de Presupuesto, por lo cual debemos, así sea a manera de ejemplo, observar las disposiciones contenidas en el proyecto de presupuesto para el 2011.

Artículo 11. En este artículo se otorgan facultades a la Dirección General de Crédito Público para que, con excedentes de liquidez en moneda nacional y extranjera de los fondos que administre, realice operaciones de compra y venta de títulos o valores emitidos por la Nación, compras de deuda, compras con pacto de retroventa, depósitos remunerados, depósitos remunerados e inversiones financieras, operaciones de cubrimiento de riesgos, préstamos transitorios a la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional, reconociendo la tasa de mercado.

Comentario. Esta disposición no es necesaria porque la Dirección de Crédito Público dispone de normas suficientes para atender las necesidades de Tesorería e intervenir en el mercado financiero.

¿Quién controla el uso de tales facultades?, ¿qué monto de recursos se transa?, ¿a quién se rinden informes y con qué frecuencia?

Artículo 19. Este artículo faculta al Gobierno para hacer distribuciones en el Presupuesto de Ingresos y Gastos, sin cambiar su destinación, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano.

Comentario. Esta disposición suscita varios interrogantes: ¿puede jurídicamente el Congreso otorgarle facultades al Ejecutivo para modificar por resolución una ley como la de presupuesto? El otro interrogante se refiere a no cambiar la destinación del ingreso o egreso, pero queda la posibilidad de cambiar la cuantía y cualquier cambio implica que se está modificando la voluntad del legislador plasmada en la Ley Anual de Presupuesto y, en este caso, se modificaría por una norma de inferior categoría a la ley. ¿Cómo pueden los jefes de los órganos responder por la legalidad de los actos en mención, si la norma está precisamente otorgando facultades para hacer distribuciones?

Artículo 31. En el artículo se otorgan facultades al Gobierno en caso de que el Banco de la República liquide pérdidas, para lo cual el Gobierno emitirá bonos en condiciones de mercado u otros

títulos. La norma indica que la emisión de títulos no implica operación presupuestal y sólo se presupuesta para efectos de su redención.

Comentario. Sobre este particular surgen las siguientes dudas: ¿por qué con emisión de títulos?, ¿por qué no implica operación presupuestal si corresponde a un gasto que afecta una determinada vigencia fiscal, no obstante que su pago se efectúe en fecha posterior?

Artículo 44. Parágrafo. En este parágrafo se faculta al Gobierno para la emisión de bonos o títulos sin que implique operación presupuestal y sólo debe presupuestarse para su redención.

Comentario. Esta facultad para asumir obligaciones sin fijar cuantía de las operaciones, sin límite en el tiempo y sin mecanismos de control es altamente perjudicial para el país. Se deben precisar las operaciones financieras y contables; no es procedente dar facultades para llevar los registros contables que sean del caso. ¿Quién es el organismo encargado de llevarlos y de qué manera?

Artículo 55. Faculta al Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía para sustituir inmuebles de su propiedad por obras necesarias para la adquisición, terminación, adecuación y dotación de su infraestructura, sin operación presupuestal alguna.

Comentario. Es curiosa y sorprendente la redacción de este artículo, porque es muy amplia la facultad que se otorga, puesto que se pueden efectuar toda clase de operaciones a cambio de propiedades. ¿Cuánto valen los inmuebles?, ¿cuál es su localización?, ¿por qué sin operación presupuestal alguna? Si no hay operación presupuestal, ¿por qué se incluyen estas facultades en las disposiciones generales del presupuesto?

Artículo 66. A los recursos de las cauciones que administra el Ministerio del Transporte se les está dando el carácter de renta con destinación específica, norma contraria al mandato de la Carta, art. 359, que al efecto consagra:

No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios

2. Las destinadas para inversión social
3. Las que con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías

Comentario. *Como de lo que se trata aquí es de financiar el “programa para reposición y renovación del parque automotor de carga” y este concepto no está dentro de las excepciones que previó la Carta, podemos decir que esa destinación es anticonstitucional.*

Artículo 75. Conforme con lo dispuesto en este artículo se procede a legalizar obligaciones de vigencias fiscales anteriores no asumidas legalmente, para constituir reservas y ordenar su pago.

Comentario. *Si los casos que se citan son de conocimiento del Gobierno, ¿qué razón asiste para que no se haya establecido responsabilidad fiscal?*

En materia de constitución de reservas, la Ley Orgánica de Presupuesto (Decreto 111/96), consagra en el artículo 89:

Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contraacreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

La Ley Anual de Presupuesto no puede servir de amparo para que se facilite la evasión en el cumplimiento de la Ley Orgánica. La Ley Orgánica de Presupuesto exige la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal, requisito que se pretende omitir. El artículo 71 del Decreto 111 de 1996 ordena:

Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Artículo 82. Autoriza al Gobierno Nacional para apropiar recursos del Presupuesto General de la Nación para transferirlos al Fondo Nacional del Café.

Comentario. *No indica la cuantía, ni los programas por desarrollar, ni la norma legal que sustenta este gasto. No se sabe si el carácter de esta transferencia de recursos se otorga como aporte de capital del Estado.*

Artículo 83. Esta norma cambia la metodología de liquidación de excedentes financieros de los establecimientos públicos, consagrada en el artículo 25 del Decreto 4730 de 2005, que al respecto ordena:

Los excedentes financieros se calcularán con fundamento en los estados financieros a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y serán iguales al patrimonio descontando el capital, la reserva legal y las donaciones. Adicionalmente se tendrá en cuenta la situación de liquidez para determinar la cuantía que se trasladará a la Nación como recursos de capital.

Comentario. *El cambio tiene implicaciones técnicas y financieras, porque se propone como base de liquidación una proyección de ingresos y gastos que no ofrece ninguna garantía acerca de su recaudo efectivo. El proyecto de ley se propone cambiar una situación real de balance el cual se sustenta en documentos contables por una situación proyectada de ingresos y gastos sin soporte real.*

2.3 Conclusiones a manera de prerrequisitos para una verdadera regla fiscal

Conviene recapitular en torno a los temas expuestos sobre sector público, Ley Orgánica de Presupuesto y Ley Financiera, para detenernos en aquellos aspectos que merecen un examen más detenido.

2.3.1 Sector público en Colombia

La información estadística disponible permite valorar el sector público consolidado en una cuantía que es superior al 48% del PIB. Esta cuantía dice muy bien de la importancia de los recursos y gastos que realizan la Nación, los de-

partamentos, distritos, municipios y órganos descentralizados de estos mismos entes.

El Estado colombiano lleva más de diez años de reformas a su estructura orgánica, sin que dicha tarea haya concluido en el orden nacional, pues actualmente se desea reformar entidades que ya fueron reformadas, como ocurre con el Ministerio de Justicia, hoy Ministerio del Interior y de Justicia; el Ministerio de Salud Pública hoy de Protección Social; el Ministerio de Desarrollo Económico, actualmente Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En los diez años de reformas no se ha hecho evidente la eficiencia en los servicios públicos; además, la nómina del Gobierno Nacional central creció más del doble y a una tasa promedio anual del 14%, muy superior al crecimiento anual del PIB para el mismo período. Si se desea lograr la sostenibilidad fiscal, se debe lograr disminuir los costos de personal en la administración pública, para que sea efectivo el superávit primario y se haga igualmente sostenible la deuda pública.

2.3.2. *Respecto a la Ley Orgánica de Presupuesto*

En Colombia, después de todos estos años de vigencia de la Ley 38 de 1989, no se ha podido expedir una ley orgánica que recoja, con unidad de criterio técnico, jurídico y de política económica y monetaria, su vinculación en todo el proceso del ciclo presupuestal.

Si bien la Ley Orgánica de Presupuesto no ha perdido su preeminencia jurídica, sí ha dejado de ser un instrumento de manejo eficaz del presupuesto anual, en razón de las numerosas e improvisadas modificaciones de que ha sido objeto.

Las muy diversas normas que la rigen han dado como resultado un sistema desarticulado entre la contabilidad y el manejo de las cuentas presupuestales, de los compromisos contractuales y las vigencias futuras. Se carece de un sistema de costos y de evaluación de resultados.

Una regla fiscal bien formulada exige, en aras de la transparencia y del control, una ley orgánica armónica jurídica y contablemente compatible con el manejo financiero del Estado.

2.3.3 *Respecto a la Ley Anual de Presupuesto*

El proyecto de presupuesto y la ley anual presentan grandes deficiencias, que, frente a la adopción de una regla fiscal, deben ser corregidas para que se puedan lograr las metas fijadas en el mediano plazo.

Se enunciaron y comentaron con algún detalle las siguientes falencias:

- El rol del Congreso en el estudio y expedición del presupuesto es un mero formulismo. El Gobierno le presenta al Congreso un proyecto de ley con recursos y partidas globales que, dada la carencia de información, hacen casi imposible el pronunciamiento de senadores y representantes sobre aspectos esenciales en su contenido, como corresponde a las proyecciones de recaudo de las rentas, las bases de cálculo que sustentan los estimativos, etc. Además, el Decreto 111 de 1996 en su artículo 62 impide, por ejemplo, al Congreso, aumentar los cálculos del presupuesto, sin previo concepto del Gobierno. Otro tanto ocurre con el Presupuesto de gastos, de manera que lo único viable y negociable son los aportes regionales.
- Mas del 25% del presupuesto se financia con crédito interno y externo, con lo cual, en lugar de disminuir, se aumenta la cuantía de la deuda pública nacional.
- Sin sujeción a la Ley Orgánica de Presupuesto se incluyen recursos que no constituyen un recaudo efectivo para la Nación; tal es el caso de las llamadas “pérdidas de apropiación”.
- Excesivo monto del presupuesto para gastos de funcionamiento ya que representa el 58,6% del presupuesto total; el servicio de la deuda es del 28,1% y, en consecuencia, la inversión sólo alcanza el 13%.
- En las disposiciones generales del presupuesto se autoriza la inclusión de gastos sin norma legal preexistente, se conceden autorizaciones extrapresupuestales, ajenas al manejo presupuestal o contrarias a la Ley Orgánica de Presupuesto.

Si queremos la expedición y aplicación de una regla fiscal, las falencias descritas anteriormente deben ser corregidas. Una buena regla fiscal debe entenderse ante todo como una norma

que conduce a la disciplina fiscal, a la restricción legal del gasto, para que pueda existir credibilidad en la política económica y fiscal.

2.3.4 Respecto a las vigencias futuras

Esta figura de manejo presupuestal tuvo su origen en las leyes 38 de 1989, 21 de 1992 y 179 de 1994. La normativa actual se recoge en la Ley 819 de 2003.

La vigencia futura en el orden nacional corresponde a la autorización que otorga el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), a las entidades, para asumir obligaciones que afectan las apropiaciones de presupuestos futuros.

La Ley 819 de 2003 en su artículo 10 autorizó las denominadas “vigencias futuras ordinarias” cuando su ejecución se inicia con apropiaciones de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleva a cabo en cada una de las vigencias futuras, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- El monto máximo de las vigencias futuras, plazo y condiciones debe consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- Se debe contar con apropiación del 15% en las vigencias fiscales que sean autorizadas.
- Cuando se trate de proyectos de inversión nacional, éstos deben obtener concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.
- Autorización por parte del Confis para comprometer vigencias futuras, la cual no podrá superar el respectivo período de gobierno.

Las disposiciones descritas dan la apariencia de normas adecuadas y muy estrictas, pero en la práctica las cosas son a otro precio. Por ejemplo hoy, finalizando 2010, existen cupos y valores comprometidos hasta el año 2027; entonces ¿a cuál período nos referimos

El artículo 11 de la ley arriba citada crea las “vigencias futuras excepcionales” para obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, y como garantía a las concesiones, para asumir obligaciones que afectan el presupuesto de **vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año** en que se concede la autorización. Adicionalmente, el monto máxi-

mo, plazo y condiciones deben consultar metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Se ha entendido que el sistema de vigencias futuras se emplea como un procedimiento útil para concretar grandes proyectos de infraestructura o de naturaleza económica y social cuyas obras, para su realización, exceden la anualidad.

Los partidarios de este mecanismo lo justifican argumentando las ventajas de asegurar la realización de proyectos estratégicos de largo alcance.

Sobre este particular y en el caso colombiano, las vigencias futuras, tanto las ordinarias como las excepcionales, se constituyen en un factor adicional de inflexibilidad en el manejo presupuestal, en razón a los problemas de financiamiento que para el mediano plazo representa este mecanismo, como puede apreciarse en la tabla 9:

**Tabla N.º 9. Vigencias futuras.
Cupos autorizados**

(Miles de millones de pesos)	
PERÍODO	VALOR
2011 - 2014	18.892
2015 - 2018	7.962
2019 - 2022	2.639
2023 - 2026	944
2027	26
TOTAL	30.463

Fuente: Ministerio de Hacienda y C.P.
Tomado de “Regla fiscal para Colombia”

Los cupos autorizados y los llamados avales fiscales ascienden a más de \$30 billones y se han comprometido gastos hasta el año 2027. El mayor impacto por este concepto será entre 2011 y 2014; estos rubros no tienen en cuenta las autorizaciones que se otorguen a partir de 2010.

La mecánica de las vigencias futuras es un **artificio fiscal y presupuestal**, pues se someten las solicitudes a las previsiones de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (cuatro años) y los plazos arriba indicados indican compromisos ¡hasta el 2027! ¿Qué marco fiscal cubre 17 años o más?

Los compromisos ya asumidos de vigencias futuras exigen un detenido análisis sobre su factibilidad financiera, de manera que se demuestren las fuentes de financiamiento que soportan los cupos ya autorizados.

De los proyectos de inversión en ejecución, o próximos a iniciación de obra, vale la pena dar a conocer por ejemplo, cuánto vale la autopista Ruta del Sol, cómo está financiada, con qué entidades financieras se obtuvo crédito, cuánto aporta la Nación y con qué recursos, cuál el monto anual de desembolsos y cuál su cronograma de realización.

El fundamento normativo de la Ley 819 de 2003 para autorizar compromisos con cargo a vi-

gencias futuras, según las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo, es un requisito carente de rigor técnico, dado que las vigencias futuras excepcionales no requieren contar con apropiación presupuestal, de manera que el mecanismo empleado no garantiza la sostenibilidad fiscal. ¿En qué se apoya una autorización de gasto sin fuentes de financiamiento?

El soporte real de ejecución de un proyecto está dado por el respaldo de sus ingresos tributarios y de capital debidamente acordados, de manera que respalden los contratos que se suscriban a mediano y largo plazo. Autorizar gastos sin financiamiento es como si el Estado jugara a la “ruleta rusa”.

3. Sistema de regalías

Este sistema se debe entender como una contraprestación económica de origen constitucional consagrada en los artículos 332, 360 y 361 de la C.P., que establece que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

Este sistema reconoce como beneficiarios de las regalías directas a las entidades territoriales, crea el Fondo Nacional de Regalías y determina los sectores de inversión.

Se han expedido varias leyes en desarrollo de las normas constitucionales antes citadas. Entre las más importantes podemos citar la Ley 141 de 1994, que creó el Fondo Nacional de Regalías y fijó las reglas para la liquidación, distribución y uso de las regalías.

La Ley 756 de 2002 define las regalías de los hidrocarburos y dispone su distribución; la Ley

863 de 2003 destina el 50% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías y el 5% de las regalías directas para el Fondo de Pensiones Territoriales.

Las regalías se definen como una contraprestación económica por la explotación de un recurso natural no renovable y cuya producción se extingue con el transcurso del tiempo.

Las regalías las reciben los departamentos y municipios en cuyos territorios se explotan los recursos naturales no renovables, y los municipios portuarios por donde se transportan dichos recursos o sus derivados. Los recursos naturales no renovables que generan regalías son los siguientes: hidrocarburos, carbón, níquel, hierro y cobre, esmeraldas y otras piedras preciosas, oro, plata y platino y otros metales preciosos, sal, calizas, yesos, arcillas, gravas y otros minerales metálicos y no metálicos.

3.1 Distribución de las regalías

De acuerdo con las determinaciones legales vigentes, las regalías se distribuyen, en promedio, de la siguiente manera:

Regalías directas:

48% para el departamento productor; 24% para el municipio productor; 8% para el municipio portuario.

Regalías indirectas:

20% para el Fondo Nacional de Regalías; el 5% de las regalías las reciben los departamentos y municipios productores y el 50% de las regalías que se asignan al FNR se destinan al Fonpet.

3.2 ¿En qué se pueden emplear las regalías?

La ley prevé que mientras las entidades territoriales (ET) no alcancen coberturas mínimas y máximas en los sectores de salud, educación, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil, deben asignar por lo menos el 60% de los recursos de regalías y compensaciones, en el caso de los departamentos; y el 75%, en el caso de los municipios, a lograr dichos propósitos. Asimismo, pueden destinar hasta el 10% a la interventoría técnica de dichos proyectos. El porcentaje restante (30% los departamentos y 15% los municipios) se puede invertir en otros proyectos definidos como prioritarios en sus respectivos planes territoriales de desarrollo. En todos los casos, los proyectos de inversión deben enmarcarse en las competencias y funciones de cada entidad territorial, y sujetarse a la normatividad, directrices y lineamientos técnicos del sector que corresponda.

Los departamentos y municipios que sean certificados en las coberturas mínimas y máximas pueden invertir el 90% de sus recursos de regalías y compensaciones en otros proyectos de inversión. Para ser certificadas, las entidades territoriales deben alcanzar las metas en educación, salud, mortalidad infantil, agua potable y alcantarillado, que corresponden a las previstas en la Ley de Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (artículo 120 de la Ley 1151 de 2007).

Para asegurar la correcta utilización de los recursos de regalías y compensaciones se hizo ne-

cesario hacerle seguimiento a la ejecución presupuestal de las entidades beneficiarias, verificando la efectiva y adecuada incorporación presupuestal de los recursos, conforme a los giros realizados por las entidades recaudadoras. También se requiere la validación de la distribución y ejecución de estos recursos conforme a la regulación que rige esta materia, así como la medición del impacto y los resultados alcanzados con la inversión de dichos recursos, realizando la evaluación socioeconómica y ambiental de los respectivos proyectos para tal efecto.

Las anteriores actividades las viene desarrollando el DNP - Dirección de Regalías, a partir de la información que le suministran las entidades beneficiarias, en cumplimiento del Decreto 416 de 2007.

Entre la información que suministran los entes territoriales se cuenta el Plan de Desarrollo, el Presupuesto de Rentas y Gastos, y la ejecución presupuestal. No obstante, la ejecución y correcto uso de los recursos provenientes de regalías y compensaciones es responsabilidad exclusiva de la entidad ejecutora de los mismos, que debe cumplir con todas las disposiciones legales que regulan la materia, independientemente de la actividad de control y vigilancia por las entidades del Estado.

En la actualidad, además de los entes territoriales, reciben regalías las corporaciones autónomas regionales, el Fondo de Pensiones Territoriales, Ingeominas, la Corporación del Magdalena y el Fondo de Fomento del Carbón. Durante el período 1994 a 2009 se han generado regalías cercanas a los \$42,2 billones a precios constantes de 2009, conforme al siguiente detalle:

Tabla N.º 10. Distribución de las regalías en el período 1994-2009

Billones de pesos	
49% departamento productor	20,5
23% municipio productor	9,8
7% municipio portuario	3,0
21% Fondo Nacional de Regalías	8,9
TOTAL	42,2

Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo

El Gobierno, en razón a los problemas fiscales que se han venido presentando en el orden nacional en los últimos años y a los problemas que se han detectado en la aplicación de las regalías, como la falta de transparencia en el manejo de los recursos, la ineficiencia en la ejecución de proyectos, el financiamiento de gastos de funcionamiento con recursos de las regalías, el empleo de las garantías como fuente de pago de créditos con el fin de eludir la suspensión de giros cuando los recursos son destinados a fines distintos a los ordenados por la ley, y la ausencia de control sobre las regalías que reciben las corporaciones autónomas regionales. Se han evidenciado irregularidades de manejo contractual y presupuestal por problemas financieros en proyectos y en la documentación reportada a los organismos de control.

Estos hechos motivaron al Gobierno a la presentación de un proyecto de acto legislativo que le permitiera corregir dichas falencias y adoptar un mecanismo de reparto que consulte principios de equidad y eficiencia en el manejo de tan importantes recursos para las diferentes regiones del país. Para reformar el sistema existente, el Gobierno presentó a la consideración del Congreso un proyecto de acto legislativo, el cual modifica los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

En términos generales, la reforma propuesta tenía los siguientes propósitos:

- Causar, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía por la explotación de un recurso natural no renovable.
- Confiar a la ley la determinación de las condiciones para explotación de los recursos naturales no renovables, la distribución de los ingresos, las compensaciones, su administración, ejecución, control, uso eficiente, destinación y funcionamiento del Sistema General de Regalías.
- Crear el Fondo de Ahorro y Estabilización y el Fondo de Competitividad Regional como sujetos beneficiarios del Sistema General de Regalías.
- Destinar los recursos del Sistema General de Regalías a financiar proyectos regionales de desarrollo económico y social, infraestructura, ciencia y tecnología, ahorro pensional territorial y generación de ahorro público.

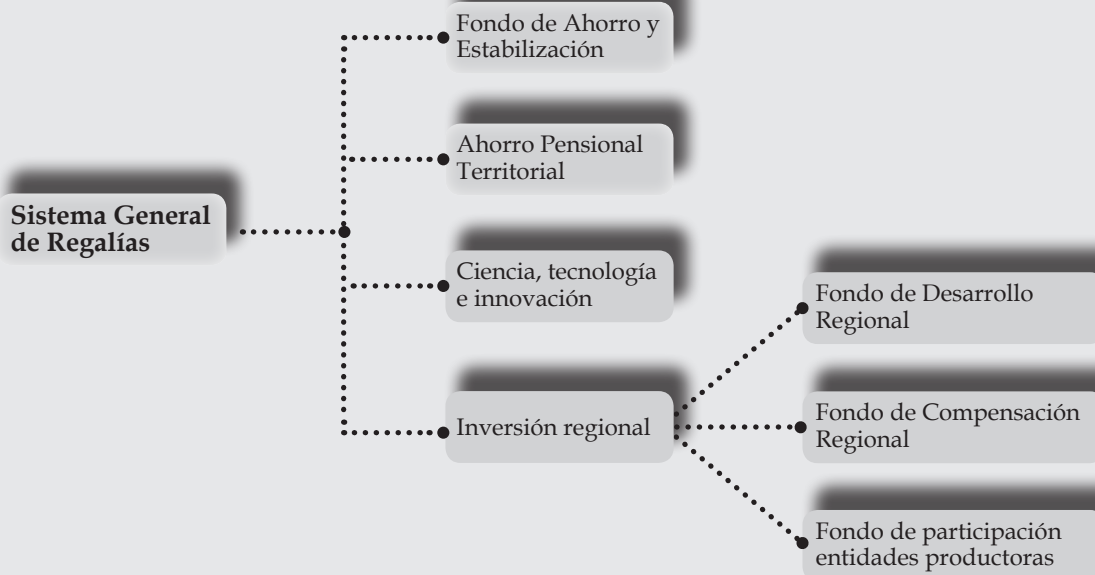
- Asignar al Banco de la República la administración del Fondo de Ahorro y Estabilización, constituido con una parte de los recursos de las regalías y compensaciones, con el fin de absorber las fluctuaciones en el valor de las mismas.
- Financiar proyectos regionales de desarrollo a través del Fondo de Competitividad Regional, que debe ser administrado por el Gobierno Nacional en los términos que defina la ley. Está formado por el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional.
- Fijar al Fondo de Compensación Regional una duración de 20 años y disponer de un porcentaje del Fondo de Competitividad Regional con destino a las regiones más pobres.
- Dar al Fondo de Desarrollo Regional una duración indefinida, y financiarlo con el porcentaje restante de los recursos del Fondo de Competitividad Regional.
- Destinar a proyectos de ciencia, tecnología e innovación el 10% de los recursos del Sistema General de Regalías, descontados los valores destinados al Fondo de Ahorro y Estabilidad y de Ahorro Pensional.
- Suprimir el actual Fondo Nacional de Regalías y ordenar su liquidación.

A fines de 2010 se espera que las regalías superen los \$8 billones y para el 2018 se estima que la cifra sume más de \$94 billones. La plenaria del Senado ya le dio aprobación al proyecto y pasó para estudio de la Cámara. El Ministro de Hacienda anunció que para los departamentos que tienen comprometidas las regalías en vigencias futuras, se está estudiando una medida para solucionar el conflicto.

Como puede observarse, el proyecto de acto legislativo de las regalías está bien orientado en su contenido y propósitos, corrige la falta de equidad regional, asigna recursos a programas prioritarios y le proporciona al Sistema General de Regalías una visión de largo plazo, sin efectos cíclicos que amenacen su existencia. Para un análisis más detallado, vea el numeral 4.5.2, al final de este trabajo.

Quedan grandes problemas para analizar en materia de finanzas públicas, como es el caso de los bonos pensionales, tanto a nivel de las entidades territoriales (cuyo pasivo se estima en \$82,4

Sistema de regalías. Modelo general



- **Fondo de Ahorro y Estabilización.** Se le asigna como función crear ahorro en período de “vacas gordas” e inversión en períodos de “vacas flacas”
- **Ahorro Pensional Territorial.** Debe avanzar en la cobertura del pasivo existente, estimado en \$82,4 billones.
- **Ciencia, tecnología e innovación.** Hechas algunas deducciones, se aplica el 10% para este fin. El propósito es cerrar la brecha existente con la competencia.
- **Fondo de Desarrollo Regional.** Su finalidad es la inversión en proyectos regionales a través de cuerpos colegiados con visión de desarrollo.
- **Fondo de Compensación Regional.** Se busca la equidad social y regional, con calidad de vida, con énfasis en zonas de frontera y de periferia de Colombia.

billones), como a nivel nacional. Lo mismo sucede con la salud, caso para el cual el Gobierno Nacional ya presentó un proyecto de ley al Congreso, con el fin de reformar el sistema actual, que enfrenta grandes problemas en materia de acceso, cobertura, calidad y cantidad frente a la capacidad del país en la generación de recursos que garanticen su adecuado funcionamiento, para lo cual se ha previsto la unificación de los servicios contributivo y subsidiado. El proyecto busca so-

lucionar el problema del plan de beneficios, que en la actualidad cuesta alrededor de \$2,6 billones por el mecanismo conocido como “recobros”.

Estos problemas requieren por sí solos un amplio estudio, que por su especialización y complejidad escapan a los objetivos del presente trabajo.

Veamos el contenido y propósito de la denominada regla fiscal.

4. Regla fiscal

Es conveniente aclarar que antes de que en Colombia se oyera hablar de reglas fiscales, el Estado, frente a diversas circunstancias, se había visto en la necesidad de adoptar variadas medidas económicas, monetarias y tributarias para lograr, o un reordenamiento financiero como requisito para reactivar la economía o, ante la necesidad de buscar soluciones a la crisis fiscal –que parece ser la causa permanente de incidencia desfavorable en el comportamiento de las variables macroeconómicas–, para alcanzar los resultados previstos en los planes de desarrollo que se han expedido.

Los estudios realizados a partir de las décadas de los 1960 y 1970 en torno al déficit fiscal se han referido generalmente, o bien a las fuentes empleadas para su financiamiento, su magnitud, sus orígenes y probables incidencias sobre los distintos sectores económicos, o bien a atacar los multiplicadores automáticos de la inflación, cu-

yos desajustes monetarios y fiscales propiciaron graves desequilibrios económicos.

En diciembre de 1982, el Gobierno acudió a la declaratoria de la emergencia económica por un lapso de 50 días con el fin de restablecer el equilibrio de las finanzas públicas, en razón al decaimiento generalizado de la demanda en los mercados de bienes, y también a la crisis institucional en el ahorro público y privado, que provocó, en las finanzas públicas, su dependencia cada vez mayor de recursos no tributarios mediante la utilización de la Cuenta Especial de Cambios, lo cual limitó las posibilidades de crédito para las actividades productivas del sector privado.

No es extraño encontrar que en la Constitución de 1886 y sus reformas sobre el manejo de la Hacienda Pública y del Tesoro se ordenara en el artículo 80 la formulación de planes y programas de inversión pública y los mecanismos para ma-

terializarlos y hacerlos parte del Presupuesto Nacional. En los artículos 206 y 207 se prescribió el principio de legalidad del gasto público y se dejó a la Ley Orgánica de Presupuesto el desarrollo de los preceptos presupuestales en el orden nacional especialmente.

Con fundamento en los hechos descritos, podemos observar que en Colombia la necesidad de reactivar la economía ha dado como resultado el diseño y adopción de normas y principios para el manejo fiscal y monetario, no con la denominación de “reglas cualitativas o cuantitativas” y en algunos casos de carácter estructural, sino simplemente de preceptos normativos encaminados a corregir una determinada falla o a lograr un determinado propósito.

Comenzamos la descripción del marco fiscal a partir de la reforma constitucional de 1991, y ubicamos el tema en el caso específico de las finanzas públicas en Colombia.

A comienzos de 2001, el Fondo Monetario Internacional elaboró dos importantes documentos, titulados: *Manual de transparencia fiscal* y *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal*, que sirvieron de guía para que muchos países se interesaran en el análisis de sus finanzas públicas y se orientaran hacia la búsqueda de métodos y procedimientos normativos adecuados para fijar prioridades y mejoras en el logro de la transparencia fiscal.

Para el desarrollo de este tema y con un propósito ilustrativo, se analizarán algunos temas que han sido estudiados en publicaciones especializadas: *Manual de transparencia fiscal*, del Fondo Monetario Internacional; *Reglas fiscales del Perú*, de José Luis Pereyra y en otros trabajos que se relacionan en la bibliografía.

Para entender la metodología empleada, se hace referencia a las diferentes clases de reglas fiscales, sus cualidades, requisitos y experiencias en su aplicación en varios países.

Llegar a la concepción de una regla fiscal propiamente dicha ha sido fruto de un lento proceso. Así por ejemplo, por los años 1960, en el caso colombiano, el cambio en el manejo fiscal estuvo más orientado hacia la estructura de un sistema impositivo capaz de atender las crecientes necesidades del Estado.

En el ámbito latinoamericano se trabajó en la propuesta de implementación de un *Presupuesto por programas y actividades*, labor que estuvo impulsada por la Comisión Económica y Social para América Latina (Cepal). Se cultivó la idea de elaborar planes de desarrollo económico de mediano plazo, empleando como instrumento para su ejecución el *Presupuesto por programas*, técnica que en los países de América Latina ya no se emplea, pero que dejó valiosas enseñanzas en materia de finanzas públicas. Se hizo hábito programar el gasto público en función de programas, actividades y proyectos, pero su diseño se ha llevado a cabo con criterios muy amplios de discrecionalidad de la política fiscal, lo cual dio como resultado situaciones de costoso endeudamiento pues no se asoció su manejo con las grandes variables macroeconómicas y la capacidad real de financiamiento.

4.1 Definición y objetivos

Las reglas fiscales, podemos decir,

están asociadas a las virtudes que la teoría y la práctica atribuyen a la disciplina fiscal. La literatura económica llama “regla macrofiscal” a las normas que afectan las variables macroeconómicas de carácter fiscal. Los autores anotan el uso de los siguientes términos: “reglas fiscales”, “macrofiscales”, “reglas de política fiscal” o simplemente “reglas” (Lozano, Rincón, Sarmiento & Ramos, 2008)

La regla fiscal se suele entender como una restricción legal al gasto o a la acumulación del sector público. Con su adopción, los países buscan dar credibilidad a su política económica, en particular a la política fiscal, para que ellos ganen reputación y las economías obtengan beneficios permanentes que se deben reflejar en estabilidad y crecimiento. A fin de lograr estos resultados no sólo se requiere que las reglas estén bien definidas, sino que tengan el respaldo íntegro de la sociedad.

El propósito para la aplicación de una regla fiscal es lograr la estabilidad económica de un país, mediante el manejo responsable de la política fiscal. Así por ejemplo, las reglas cuantitativas están dirigidas a restringir el déficit del Gobierno en forma explícita, o a reducir el monto de la deuda para asegurar un manejo sostenible de las normas. En consecuencia, el manejo de la política

económica se proyecta hacia la adopción de reglas que permitan su adecuado manejo (Lozano, Rincón, Sarmiento & Ramos, 2008)

Los expertos recomiendan, para su adopción, la institucionalización del manejo fiscal, liberándolo de interferencias exógenas, sean éstas de naturaleza política o económica. Para cumplir este propósito se debe proceder a la adopción de normas con fuerza de ley, de manera que permitan el desarrollo de una administración fiscal eficiente.

Se llama la atención sobre cómo la adopción simple de un conjunto de reglas fiscales no garantiza el logro de un buen desempeño fiscal, pues es necesario el respaldo de un sólido proceso presupuestal y el cumplimiento de disposiciones de transparencia que coadyuven a la obtención de objetivos claramente estipulados.

Para José Luis Pereyra Ayala,

[e]l objetivo fundamental de aplicar una regla fiscal es asegurar un comportamiento responsable dentro de una senda que contribuya a la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y a la vez reduzca la incertidumbre otorgando a los agentes una señal clara y predeterminada de la política fiscal. (Pereyra, 2000)

4.2 El Código de buenas prácticas de transparencia fiscal, del Fondo Monetario Internacional

El Fondo Monetario Internacional adoptó el *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal*, para corresponder a la importancia del “buen gobierno”, con el fin de lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento de alta calidad basado en la transparencia fiscal como criterio fundamental del buen gobierno. Se entiende la transparencia fiscal como el procedimiento adoptado para lograr una mejor rendición de cuentas por los responsables del diseño y la ejecución de la política fiscal.

El *Código de buenas prácticas* define los siguientes temas para hacer viable la transparencia fiscal:

Funciones y responsabilidades

Se debe lograr una distinción clara de la estructura y funciones del Gobierno. Debe haber

provisión de información confiable sobre las intenciones y proyecciones de política fiscal.

Las relaciones entre el Gobierno y los organismos del sector público deben estar fundamentadas en normas claras sobre funciones y actividades.

Acceso público a la información

Una de las características que define la transparencia fiscal es el fácil acceso del público a la información que se maneja en el ámbito de las finanzas públicas. En este sentido, los principios y las prácticas se refieren al suministro de información completa sobre la actividad fiscal y la obligatoriedad de su publicación. De esta manera se proporciona al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras del Gobierno.

Como buenas prácticas de transparencia se incluyen las siguientes: 1) cobertura del presupuesto anual y suministro de información, 2) resultados y pronósticos presupuestarios; 3) pasivos contingentes, gasto tributario y actividades cuasi fiscales; 4) deuda y activos financieros; 5) saldo consolidado del gobierno general; 6) principios y transferencias que reciben esas entidades del gobierno central, las cuales deberán identificarse en el presupuesto del gobierno central, y la información sobre sus ingresos y gastos brutos, incluidos los ingresos originados en impuestos decretados con fines específicos, cargos por derechos de uso y otras fuentes.

Cobertura del presupuesto

En el *Código de buenas prácticas* se presentan las siguientes recomendaciones importantes en materia presupuestal:

Deberá divulgarse información comparable con la que figura en el presupuesto anual sobre los resultados de los dos ejercicios anteriores, así como previsiones relativas a los principales agregados presupuestarios en los dos ejercicios siguientes.

Es deseable dar una imagen completa de la posición fiscal actual, mediante presentación de la información y en anexos explicativos que acompañan la documentación presupuestaria.

En el presupuesto anual, junto con el resultado efectivo (o previsto, si no se dispone de las cifras definitivas de los resultados del año en curso), deberán presentarse las estimaciones presupuestarias originales y revisadas de los dos años precedentes al del ejercicio actual. La información deberá incluir los principales agregados presupuestarios e información más detallada sobre los numerales, ordinales o partida de gasto, función y, cuando se disponga de la información, programa o producto.

Deberá revelarse la situación de la información sobre resultados (por ejemplo superávit o déficit; carácter provisional o definitivo y auditado de esa información). Esto permite comparar el desempeño reciente con el presupuesto y centrar la atención en los riesgos significativos de pronóstico, política o carácter macroeconómico y, en términos más generales, en la realidad del presupuesto.

Resultados y pronósticos

Se requiere divulgar los cambios de clasificación o presentación de partidas de un año al otro, indicando las razones de dichos cambios. Deberán incluirse pronósticos de los agregados presupuestarios de importancia (funcionamiento, deuda, inversión) para los dos años posteriores al actual. La práctica óptima es incluir proyecciones fiscales agregadas debidamente fundamentadas en la documentación del presupuesto.

Pasivos contingentes

Es importante que en los documentos presupuestarios se acompañen los estados de cuentas en los que se describan la naturaleza y la importancia fiscal de los pasivos contingentes (en el caso colombiano los bonos pensionales, las vigencias futuras, los fallos o sentencias condenatorias) y el gasto tributario del gobierno central y de entidades u organismos descentralizados o por servicios.

Transparencia en la preparación, ejecución y publicación

Se plantea la necesidad de disponer de un “marco administrativo” debidamente regulado y transparente, mediante prácticas de adquisición y empleo abiertas al público, así como un código de

conducta para los que trabajan en la administración tributaria, de manera que se pueda disponer de la documentación presupuestaria, con detalle de los objetivos de política fiscal, el marco macroeconómico, las políticas en que se fundamenta el presupuesto y los principales riesgos fiscales detectables.

Se requiere presentar una declaración de objetivos de política fiscal y de evaluación de la viabilidad fiscal, que sirva de marco para el presupuesto anual.

Igualmente se deben especificar las normas fiscales que se han adoptado (por ejemplo, el requisito de un presupuesto equilibrado o los límites al endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno). Para este efecto, la información presentada en el presupuesto anual deberá prepararse y presentarse en un marco macroeconómico cuantitativo integral y coherente; asimismo, deberán incluirse los supuestos principales en que se basa el presupuesto.

Deberá describirse claramente toda política nueva que se introduzca en el presupuesto anual; asimismo, tienen que identificarse y cuantificarse los principales riesgos fiscales que podrían afectar al presupuesto anual, tales como las variaciones de los supuestos económicos y la falta de certeza respecto al costo de ciertos compromisos de gasto.

La información presupuestaria deberá presentarse de manera que facilite el análisis de las políticas y estimule la rendición de cuentas. Los datos presupuestarios deberán expresarse en cifras brutas, de manera que exista un desglose en ingresos, gastos y financiamiento. Los gastos deberán clasificarse por categorías económicas, funcionales y administrativas. Se recomienda la presentación de una declaración de los objetivos de los principales programas presupuestarios (por ejemplo, mejora de los indicadores sociales pertinentes). Es importante especificar claramente los procedimientos de ejecución y control de los gastos aprobados.

Se requiere la existencia de un sistema contable integrado, de alcance general, que constituya una base fiable para evaluar el cumplimiento o los atrasos en los pagos.

Se recomienda que los reglamentos sobre adquisiciones y contratación de personal sean

uniformes, y todas las partes interesadas tengan acceso a ellos.

La ejecución del presupuesto deberá someterse a una auditoría interna y deberá existir la posibilidad de examinar los procedimientos de auditoría. La administración tributaria nacional deberá estar protegida, por ley, de las presiones políticas, y deberá informar regularmente al público de sus actividades.

Ha de presentarse regularmente información sobre las operaciones fiscales al Poder Legislativo y al público. Deberá presentarse al Poder Legislativo un informe de mitad de ejercicio sobre la evolución del presupuesto; también se deberán publicar informes más frecuentes (por lo menos trimestralmente).

Han de presentarse cuentas definitivas al Poder Legislativo en el plazo de un año después de concluido el ejercicio y los resultados alcanzados en la consecución de los objetivos de los principales programas presupuestarios.

A la relación de medidas presupuestales que recomienda el Código, podemos agregar la necesidad de conocer el avance de los programas de inversión, de los programas o proyectos prioritarios o estratégicos, o de aquellos programas que se consideran pueden ser vulnerables, y resaltar la importancia en aspectos a los cuales no se les atribuye la importancia que revisten aspectos tales como la rendición oportuna de informes al Congreso, la auditoría y control sobre las cuentas presupuestarias y la existencia de un sistema contable fiable, para evaluar los costos y resultados de la ejecución presupuestaria.

Garantías de integridad

En relación con este tema, el *Manual de transparencia fiscal* recomienda la adopción de una serie de medidas que permitan o faciliten alcanzar la anhelada transparencia fiscal.

Los datos fiscales deberán cumplir las normas de calidad, reflejar los ingresos y gastos, y la evolución macroeconómica sobre la cual se basa el presupuesto anual; las cuentas presupuestarias definitivas indicarán el método contable utilizado (por ejemplo, contabilidad en valores de caja o en valores devengados) y las normas

aplicadas a la recopilación y presentación de los datos presupuestarios.

Un órgano nacional de auditoría o un organismo equivalente, independiente del Poder Ejecutivo, deberá presentar puntualmente informes al Poder Legislativo y al público sobre la integridad financiera de las cuentas del Gobierno, de manera que expertos independientes evalúen los pronósticos fiscales, los pronósticos macroeconómicos en que se basan, así como los supuestos en los que se fundamentan.

4.3 Tipos de reglas fiscales

Además de las reglas ya descritas, nos referiremos a otras que son de gran uso, las cuales fijan límites cuantitativos para algunos indicadores de eficiencia fiscal, reglas que se explican a continuación tomando como fuentes de información el *Manual de transparencia fiscal*, del Fondo Monetario Internacional, y el trabajo elaborado por José Luis Pereyra, "Reglas fiscales para el Perú".

Como tipos de reglas importantes por su diseño y uso se citan las del presupuesto balanceado, las de restricciones al financiamiento del déficit y las del endeudamiento público.

El tipo de reglas que se deben emplear, en concepto de los especialistas, depende de los objetivos, de la cobertura institucional y de la estrategia de implementación que se vaya a seguir. Si el objetivo es fácilmente cuantificable, por ejemplo de reducción del financiamiento con deuda, déficit fiscal o deuda pública, se puede hacer un seguimiento más eficaz para evaluar su cumplimiento.

Las reglas fiscales de mayor aplicación son las que buscan el equilibrio entre ingresos y gastos del Gobierno. La regla de equilibrio entre ingresos y gastos corrientes, que sólo admite financiar gastos de capital, es esencial para asegurar la solvencia del Gobierno durante la respectiva vigencia fiscal.

La regla de equilibrio entre ingresos y gastos totales (BT). Considera el balance primario y el pago de intereses corrientes y acumulados, limita la posibilidad de acumular nueva deuda y busca conducir las finanzas públicas por una senda sostenible en el 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 cuál sea la etapa del ciclo económico.

Superávit estructural. Algunos países fijan un superávit estructural (SE), de manera que reduzca el monto de la deuda pública (Chile).

Reglas de financiamiento del déficit. Se refieren al papel delimitador entre la política monetaria y la fiscal. Limitar o eliminar el uso de una fuente de financiamiento, por ejemplo el Banco Central, genera credibilidad y confianza en ambas instituciones.

Regla que limita el saldo de la deuda (bruta o neta). Junto con el límite al déficit (primario, global o estructural), esta regla contribuye a la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo. Esta regla ganó espacio internacional desde el Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea).

Algunos países han adoptado **reglas para construir y manejar reservas de fondos contingentes y de estabilización (FC)**, como aquellos creados en países con alta dependencia de la exportación de productos primarios. En general los fondos proporcionan solvencia macroeconómica cuando se emplean como instrumento contracíclico. En épocas de auge, los gobiernos deben ahorrar y mantener el gasto y el financiamiento en niveles prudentes. Si el gasto o el financiamiento se incrementan en la fase expansiva, los fondos pierden su objetivo estabilizador y se produce un sobreajuste en las fases de recesión con grandes "costos de ajuste" futuros.

4.4 Experiencia internacional en reglas fiscales

El tipo de regla fiscal que puede utilizar un país depende de factores como el grado de medición que se pueda lograr sobre los objetivos que se persiguen, la cobertura institucional y la estrategia de implementación. En la medida en que un objetivo es fácilmente cuantificable (déficit fiscal

o deuda pública, por ejemplo), se puede llevar a cabo 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 algunos países de América Latina han adoptado reglas fiscales cuantitativas de sencilla cuantificación.

Varios tipos de reglas 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 en los gastos de personal (Brasil y Colombia) y, en algunos casos, para limitar el servicio de la deuda de los gobiernos seccionales (Colombia). En muchos casos, estas reglas se expresan como normas cualitativas o directrices de tipo legal sobre el destino de los fondos públicos o restricciones al uso de ciertas fuentes del financiamiento; en otros casos se presentan como metas cuantitativas; y en otros más 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 dichos balances ajustados por el ciclo económico. Según se describe, las reglas fiscales tienen numerosas ventajas para el manejo de las finanzas públicas. Sin embargo, **para que una regla fiscal tenga éxito se requiere que se cumplan ciertas condiciones.**

En primer término, una regla fiscal debe ser creíble. Para ello es necesario que las autoridades hayan demostrado previamente su capacidad de controlar las finanzas públicas. Una regla que se trate de establecer en un contexto de desajuste fiscal muy grande probablemente no contará con ninguna credibilidad.

Igualmente, el respaldo de la sociedad es crucial para su éxito. Así como la sociedad valora una baja tasa de inflación y apoya al banco central en su tarea de controlarla, en el caso de la regla fiscal el público debe valorar la estabilidad económica que ella ofrece y tiene que estar dispuesto a hacer los sacrificios económicos que la regla exige.

De otra parte, **las reglas fiscales están sujetas a ciertas limitaciones.** Algunas son de carácter técnico, como la dificultad de estimar el

PIB potencial, o la brecha de producto, que son ingredientes necesarios para calcular los balances fiscales estructurales. Otras limitaciones son de carácter práctico y entre ellas una de las más importantes es la inflexibilidad del gasto. Cuando el gasto es inflexible, bien sea porque lo ordena la ley, o porque existen destinaciones específicas sobre algunos ingresos, o porque se han aprobado vigencias futuras (autorización de partidas presupuestales con anterioridad a la vigencia fiscal), el cumplimiento de la regla podría enfrentar dificultades. Por esa razón, uno de los requisitos para el éxito de una regla fiscal es el de tratar de limitar las inflexibilidades del gasto.

Otra restricción se refiere al **límite de reservas internacionales**, que fija un determinado nivel de acumulación de las mismas como contingente futuro (generalmente en términos de activos líquidos). Las reservas podrían servir como respaldo ante caídas de precios de productos clave de exportación, como seguro ante agotamiento de recursos naturales o como recurso contingente para el pago de pensiones.

En el caso latinoamericano, se han planteado fondos contingentes como el de Chile, que mantiene el Fondo de Compensación del Cobre, responsable de acumular reservas producto de sus exportaciones de cobre como una función de la diferencia entre el precio de mediano plazo de referencia (determinado por el promedio móvil de seis años del precio de exportación) y el precio corriente de exportación del cobre y varios otros factores. Si el diferencial fuese negativo, las transferencias serían hechas del fondo de reserva al presupuesto.

A su turno, Argentina, en su Ley de Solvencia Fiscal, establece un Fondo de Compensación Anticíclico Fiscal, constituido con el 50 por ciento de los recursos de privatizaciones, los aportes financieros generados por los superávits fiscales de períodos pasados y recursos previamente establecidos del Tesoro hasta alcanzar el 3 por ciento del PIB, que sería utilizado en la reversión del ciclo económico.

4.4.1 Estados Unidos de América

El desempeño fiscal estadounidense ha estado influido durante los últimos 15 años por la introducción y modificación de normas de carác-

ter presupuestal determinadas por la promulgación constitucional de “reglas de presupuesto balanceado” (RPB).

El Acta Gramm-Rudman-Hollings (GRH) de 1985 presentó sustanciales cambios en la política presupuestal, como la introducción de una senda de reducción del déficit público en el mediano plazo. Se impusieron metas específicas que deberían aprobarse por el Congreso al inicio de cada legislatura. De no ser así, el objetivo fiscal debería lograrse a través de reducciones automáticas en todas las partidas de gastos. Durante la administración Reagan se introdujeron medidas presupuestarias tales como topes de tiempo para las discusiones sobre el presupuesto, y un conjunto de objetivos y metas con provisiones específicas. Se acentuó la responsabilidad presidencial por la emisión de presupuestos con déficit proyectados y por la preparación de estimados transparentes.

En contraposición, se creó un gran número de mecanismos contables, postergaciones de pagos y transferencias, que trataron de evadir las restricciones presupuestales impuestas por el Acta, las cuales no impidieron que el gasto se redujera en 2 puntos porcentuales del producto en 1988. Sin embargo, en 1990 se observó un rápido crecimiento del gasto militar, los costos médicos, el servicio postal y el soporte a los planes de ahorro y préstamo, que aumentaron el gasto público más allá de las metas acordadas en el Acta GRH. Fue necesario reformular la política fiscal hacia metas de mediano y largo plazo más allá de la recesión por la que atravesaba el país, y se promulgó el Acta de Presupuesto Obligatorio de 1990 denominada Budget Enforcement Act (BEA), que buscó lograr el equilibrio presupuestal hacia 1995.

A pesar de lo establecido por el BEA de 1990, el déficit continuó en ascenso durante los dos años posteriores, lo cual llevó al Congreso a promulgar el Omnibus Budget Reconciliation Act (OBRA), que estabilizaría el gasto fiscal a través de metas multianuales del déficit federal hasta 3% del producto en 1997, meta que fue lograda ampliamente.

Inman (1996), al analizar el presupuesto de los Estados Unidos de América, destaca cuatro componentes que hacen efectiva la aplicación de una regla de presupuesto balanceado:

1. Especificación del presupuesto balanceado al comienzo o al final del año fiscal. Para el caso de restricciones *ex-post*, 36 estados siguen la regla y además prohíben el *roll over* del déficit de un año a otro.
2. Previsión contra el incumplimiento legislativo: 46 estados han establecido reglas de presupuesto balanceado con carácter constitucional, por lo que su modificación requiere una enmienda de ese mismo nivel.
3. Mecanismo de obligatoriedad: las reglas son impuestas en última instancia por el Estado y su éxito depende del debate.
4. Procedimiento de enmienda: generalmente las enmiendas requieren dos tercios de los votos para su aprobación en la legislatura estatal o mayoría absoluta en un referéndum estatal.

4.4.2 Chile. Meta de superávit estructural

La política fiscal chilena se ha guiado por una *regla de balance estructural* desde el año 2001. El balance estructural del sector público refleja el equilibrio presupuestario que se produciría si el producto evolucionara de acuerdo con su tendencia y si los precios del cobre y del molibdeno fuesen los de mediano plazo. Se trata, por lo tanto, de un balance ajustado por el efecto de las variables cíclicas más significativas para los ingresos fiscales.

La regla de balance estructural establece que el nivel de gasto público en cada período depende de los ingresos estructurales o permanentes del fisco. De esta forma, se busca aislar las decisiones de gasto público, en particular las de gasto e inversión social, respecto a los vaivenes del ciclo económico y a las fluctuaciones de los precios del cobre y del molibdeno.

En los últimos años la economía chilena ha enfrentado un significativo incremento en el precio del cobre, lo que ha redundado en una importante reducción de la deuda neta del fisco.

El alza del precio del cobre y el estricto apego a la metodología de balance estructural han permitido consolidar un importante cambio en la posición fiscal en relación con el pasado reciente. En este nuevo contexto y en concordancia con lo establecido en el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, en su "Informe de las Finanzas Públicas" de octubre de 2006 (Velasco, Arenas, Céspedes & Rodríguez, 2007) y en el de-

creto que establece las bases de la política fiscal del Gobierno, resulta oportuno evaluar de nuevo las condiciones que dieron lugar al establecimiento de la meta de superávit del 1% del PIB para la política fiscal.

En términos simples, el indicador de balance estructural en Chile supone aislar el efecto cíclico de tres de las principales variables macroeconómicas que influyen en la determinación de los ingresos del gobierno central: la actividad económica, el precio del cobre y el precio del molibdeno. Así, este indicador refleja el balance presupuestario que hubiese existido en el gobierno central si el PIB estuviese en su nivel de tendencia y si los precios del cobre y del molibdeno fuesen los de mediano plazo. Esto permite distinguir en los resultados fiscales los movimientos que provienen de decisiones de política, de aquellos asociados a cambios cíclicos en estas variables.

De las tres variables que inciden en el nivel de ingreso estructural del fisco para cada año, las dos más importantes –el precio de referencia del cobre y la tasa de crecimiento del PIB de tendencia– son estimadas por comités de expertos independientes del Gobierno.

De esta manera, el precio de referencia del cobre corresponde al promedio del precio esperado por el comité de expertos para los próximos diez años. El PIB de tendencia corresponde a aquella parte del PIB efectivo que puede considerarse permanente, esto es, el nivel de producción que teóricamente habría prevalecido si se utilizaran los recursos productivos con una intensidad normal y si el nivel de productividad fuese el de tendencia. El precio del molibdeno de mediano plazo, por su parte, es calculado sobre la base de criterios históricos.

La regla usada en la elaboración de la política fiscal y la meta considerada llevan a que el gasto público se determine de la siguiente forma:

$$\text{Ingreso estructural} - \text{gasto fiscal} = 1\% \text{ del PIB}$$

El período de aplicación de la regla ha estado marcado por una creciente transparencia en la forma de cálculo del indicador y en la definición de sus parámetros. La metodología se ha ido perfeccionando con el tiempo, todo lo cual ha sido oportunamente publicado.

Respecto a la evolución de la deuda pública, antes de realizar un análisis más detallado de ella es necesario establecer su magnitud. Un componente que no se incluye explícitamente en las estadísticas oficiales de las finanzas públicas son los bonos de reconocimiento. Éstos corresponden a una obligación del Estado chileno con los futuros pensionados y son exigibles en el momento de la jubilación. Este instrumento financiero, por tanto, hace explícitas las obligaciones contraídas por el Estado con aquellos trabajadores que cotizaban en el antiguo sistema previsional. Estas obligaciones se acumulan como compromisos de gastos a futuro a través del sistema previsional y no son registrados contablemente, aunque sí se informan periódicamente.

La meta de superávit estructural de 1% del PIB se estableció en un momento en el que el endeudamiento neto del gobierno central se encontraba en torno al 24% del PIB. Dado lo anterior, el establecimiento de la regla de balance estructural significó un importante compromiso del Gobierno con la estabilidad de la política fiscal en el largo plazo. Al mismo tiempo, la meta apuntó directamente a dar una señal de credibilidad en el compromiso del Gobierno de avanzar hacia niveles de bajo endeudamiento en el mediano plazo y de asegurar el financiamiento de compromisos que no aparecían directamente en las estadísticas fiscales, por ser implícitos o contingentes, pero que estarían presentes en el mediano y largo plazo. Estos compromisos son analizados a continuación.

Justificaciones de la meta

Un primer motivo para el establecimiento de una meta de superávit estructural del 1% del PIB fue la necesidad de asegurar una dinámica de acumulación de activos que permitiera hacer frente a compromisos futuros del sector público, toda vez que potencialmente éstos podrían crecer a una tasa mayor que los ingresos fiscales.

Dentro de los compromisos futuros y pasivos contingentes de la época, los más significativos eran las garantías de pensiones mínimas y asistenciales.

En relación con la garantía de pensión mínima, que surgió con la reforma previsional de comienzos de los 1980, ésta consiste en que si la pensión que obtiene un trabajador en el momento

de jubilarse es inferior a la pensión mínima fijada por ley, el Estado debe financiar la diferencia.

Un segundo motivo para el establecimiento de una meta de superávit del 1% del PIB fue la situación patrimonial del Banco Central de Chile. La trayectoria de las utilidades o pérdidas de cualquier banco central en el largo plazo viene dada por el nivel y composición de sus activos y pasivos. En particular, esta trayectoria es el resultado de los diferenciales de tasas de interés internas y externas dada la composición del balance. Las acciones de un banco central en cuanto a afectar el nivel y composición de sus activos y pasivos tendrán como consecuencia un efecto directo en el resultado de éste en el mediano y largo plazo.

A fines de la década de los 1990, el Banco Central de Chile mostraba un déficit operacional cercano al 1% del PIB. Este déficit redundaba en una situación patrimonial frágil en ciertos escenarios. En éstos, la capacidad del Banco Central para implementar políticas contracíclicas podría verse fuertemente afectada al entrar en conflicto con su meta inflacionaria.

Implicaciones de la regla de balance estructural y de la meta

La meta de superávit estructural de 1% del PIB permitía una transición hacia una situación de bajo endeudamiento a una velocidad suficiente como para generar credibilidad acerca del compromiso fiscal establecido a través de la regla de balance estructural, y además atenuaba los riesgos fiscales antes mencionados.

Desde la perspectiva del período de inicio de la regla, era posible prever escenarios potenciales para la evolución de la deuda del sector público, que mostraban que dada una trayectoria sin sobresaltos y sin bonos de reconocimiento, la deuda neta del gobierno central habría caído a niveles cercanos a cero en el año 2013. Si se incluyeran los bonos de reconocimiento, la convergencia del endeudamiento a niveles cercanos a cero se hubiese logrado en el año 2020 aproximadamente. Esta convergencia a niveles de solvencia fiscal en horizontes de mediano plazo, sumada al estricto apego a la regla, permitiría hacer frente a potenciales escenarios negativos que, aunque postergaran en el tiempo la convergencia a los niveles de deuda inicialmente estimados, le darían la suficiente cre-

dibilidad al fisco para endeudarse con éxito en los mercados financieros.

Evolución de los principales factores de contingencia y riesgo fiscal

Las condiciones que dieron lugar al establecimiento de una meta de superávit estructural de 1% del PIB pueden evolucionar en el tiempo y, por lo tanto, pueden llevar a una revisión de la meta de superávit estructural. Así fue establecido en el programa de gobierno de la presidenta Bachelet, en el “Informe de Finanzas Públicas” que acompañó el Proyecto de Ley de Presupuestos 2007 y en el decreto que estableció las bases de la política fiscal del Gobierno: “... mientras se mantengan estas condiciones, la meta de superávit estructural se mantendrá en los términos antes señalados” (Velasco, Arenas, Céspedes & Rodríguez, 2007). Consistentemente, a continuación se presenta un análisis de la evolución de las principales condiciones que dieron origen a la meta de 1% del PIB.

De todas las garantías existentes en el momento en que se instauró la meta de superávit estructural, la más relevante en términos de compromisos futuros era la asociada a la situación previsional. Lo anterior implicaba la existencia de escenarios probables en los cuales se produciría un importante aumento en el gasto previsional, lo que repercutiría en un ajuste en el resto del gasto público, que generaría a su vez un importante impacto intergeneracional. La existencia de dichas contingencias dio origen a la creación del Fondo de Reserva de Pensiones bajo el alero de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

La Ley N.º 20.128 de Responsabilidad Fiscal.

Constituye una segunda gran etapa en la modernización e institucionalización de la política fiscal de Chile. La política de balance estructural aplicada desde 2001 regula los flujos (ingresos, gastos y superávit) fiscales. La Ley de Responsabilidad Fiscal, entre otras cosas, crea reglas e instituciones para administrar los activos fiscales que resultan de dichos flujos. En particular se deben destacar:

- **Fondo de Reserva de Pensiones.** Se crea este Fondo para responder al compromiso del Gobierno de garantizar pensiones mínimas y asistenciales en el futuro, las cuales se prevé que aumentarán significativamente dentro de una década. Para ello se establece un aporte al Fon-

do equivalente al superávit efectivo del año anterior, con un tope del 0,5% del PIB del año y un mínimo de 0,2% del PIB, independientemente del superávit efectivo. A 31 de marzo de 2007, el saldo de este Fondo era de US\$613 millones.

- **Capitalización del Banco Central.** Se faculta al Ejecutivo para que pueda invertir hasta 0,5% del PIB cada año (por un período de cinco años) en recapitalizar el Banco Central de Chile, siempre que el superávit efectivo sea mayor de 0,5% del PIB.
- **Fondo de Estabilización Económica y Social.** Se crea este Fondo, que permite aislar el gasto público de situaciones de bonanza o recesión económica. Éste acumulará los superávits efectivos que subsistan después de aportar al Fondo de Reserva de Pensiones y de recapitalizar el Banco Central de Chile. A 31 de marzo de 2007, el saldo del Fondo de Estabilización Económica y Social alcanzaba US\$7.137 millones.
- **Inversión de los recursos.** En esta ley también se introduce una serie de normas relacionadas con la administración y reporte de la inversión de los recursos. Establece que los fondos serán administrados mediante contratos de administración de cartera. Sin perjuicio de lo anterior, las inversiones podrán ser realizadas por el Servicio de Tesorerías por instrucción del Ministro de Hacienda, o, bien, encomendadas al Banco Central de Chile, que podrá realizar las inversiones directamente o a través de terceros previa licitación. Para resguardar la competitividad del sector exportador, estos fondos se han mantenido íntegramente invertidos en moneda extranjera en el exterior.
- **Establecimiento de bases de la política fiscal.** Se establece la formalización del cálculo de balance estructural y el requerimiento de establecer bases de la política fiscal al inicio de un nuevo gobierno. De esta manera se incorpora el cálculo del balance estructural del sector público como parte de su programa financiero.

4.5 Reglas fiscales en Colombia

Esta sección contiene apartes, que se presentan en forma ilustrativa, sobre el documento preparado por el Comité Técnico Interinstitucional

(Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público), y presentado el 7 de julio de 2010 al Ministro de Hacienda, Dr. Óscar Iván Zuluaga. Sobre este particular se han hecho adiciones y comentarios que consideramos conveniente precisar en algunos casos.

4.5.1 Antecedentes

Se anota que en Colombia existen principios generales de manejo fiscal y reglas cualitativas y cuantitativas, que están consagradas en la Constitución Política en normas del Legislativo y en decretos del Ejecutivo. Las reglas se han aplicado a las finanzas del Gobierno Nacional central y de las entidades territoriales.

Las reglas fiscales de origen constitucional en materia de planeación corresponden a los artículos 339 a 341, que establecen la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo en el que el Gobierno Nacional debe definir sus objetivos de mediano y largo plazo, los planes de inversión y las prioridades a mediano plazo.

El artículo 342 ordena la expedición de una ley orgánica del Plan, que contiene los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo. Esta norma ordena hacer efectiva la participación de la ciudadanía en la discusión de los planes de desarrollo, y el artículo 343 ordena la organización de sistemas de evaluación y gestión de resultados en lo relacionado con políticas de inversión. Podemos anotar que son reglas de descentralización y concentración de funciones, y de transparencia en lo referente a la inversión.

Como regla restrictiva, el artículo 346 establece que en la Ley de Apropiações no se puede incluir ningún gasto que no haya sido decretado conforme a ley anterior, o propuesto por el Gobierno para atender debidamente al funcionamiento de las ramas del poder público.

Otros artículos permiten la necesaria coordinación de los poderes públicos y ordenan restricción cuantitativa en materia de endeudamiento, limitan el crecimiento del gasto y determinan las fuentes del financiamiento del Gobierno.

Las reglas fiscales de carácter constitucional se centran en los planes de desarrollo y en el

Presupuesto General de la Nación. En materia de transferencias a los entes territoriales, ordenan la creación y funcionamiento del Sistema General de Participaciones (SGP), el cual se encuentra operando, mediante ajustes, desde 1991, para atender la prestación de los servicios de educación, salud, vivienda y saneamiento básico de las regiones; además, ha previsto la relación entre el Ejecutivo y el banco central, con la prohibición de otorgar crédito al Gobierno con recursos de emisión monetaria, salvo por acuerdo unánime de la Junta Directiva del Banco de la República. Las normas sobre presupuesto corresponden a principios generales que se desarrollan en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Entre las normas fiscales de carácter legislativo a las cuales se les puede dar el carácter de regla fiscal se destacan la Ley 38 de 1989, la Ley 358 de 1997, la Ley 617 de 2000 y la Ley 819 de 2003. Cabe advertir que estas disposiciones se expidieron para atender al manejo presupuestal en el cubrimiento de todas las etapas del ciclo presupuestal, o de regular la atención de un determinado problema, no con el rigor de una regla fiscal como en la actualidad aconsejan la teoría y la técnica.

La Ley 38 de 1989 recogió con carácter normativo gran parte de la legislación existente en materia presupuestal, fruto de exitosos resultados, dado el criterio limitativo adoptado para la preparación, estudio, ejecución y control del Presupuesto Nacional, algunas de cuyas normas se recogen en el Decreto 111 de 1996. A manera de ejemplo citaremos las siguientes normas, que podemos calificar de reglas vigentes conforme a la normatividad del Estatuto Presupuestal.

El artículo 22 (De estabilización cíclica). Este artículo ha previsto que cuando por circunstancias extraordinarias la Nación perciba rentas que puedan causar un desequilibrio macroeconómico, el Gobierno Nacional puede apropiar las que garanticen la normal evolución de la economía, y utilizar los excedentes para constituir y capitalizar un fondo de recursos del superávit de la Nación. Ha previsto además que el capital del fondo y sus rendimientos se puedan invertir en activos externos o en tal forma que no afecten la base monetaria, y puedan estar representados en títulos de mercado o de deuda pública externa colombiana adquiridos en el mercado secundario, y en inversiones de portafolio de primera categoría en

el exterior. El Gobierno puede además transferir recursos al Presupuesto General de la Nación, de tal manera que éste se agote al ritmo de absorción de la economía y los gastos que ocasione con base en estas rentas deben presentarse por el Gobierno para aprobación del Congreso. Esta norma constituye un valioso instrumento para el manejo cíclico de las conocidas bonanzas cafeteras o de hidrocarburos, y ella está planteada en las recomendaciones para la adopción de una regla fiscal. En consecuencia, podemos decir que la norma existe pero no se emplea.

Artículo 45 inciso primero (Definición de funciones y responsabilidades). Fija responsabilidades a cada órgano o entidad en la defensa de los intereses del Estado, para lo cual debe realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales. Los servidores públicos deberán responder patrimonialmente por los intereses y demás perjuicios que se causen al Tesoro Público, como consecuencia del incumplimiento imputable a ellos en el pago de estas obligaciones.

Comentario. Igual que la norma anterior, existe el instrumento legal para proteger los intereses del Estado, pero no se aplica.

Artículo 46 (De financiamiento del déficit). Este artículo prevé que si en el ejercicio fiscal anterior al año en ejecución del presupuesto resulta un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda debe incluir forzosamente las partidas necesarias para saldarlo.

Comentario. Todos sabemos que existe déficit fiscal, que éste no se financia, que no se cumple la norma y que no hay quien la haga cumplir, porque existe el término sofisticado del superávit primario para ocultarlo.

Otras disposiciones de la Ley Orgánica se refieren a la sujeción del presupuesto anual al Plan de Inversiones Públicas, a la capacidad de contratación de los organismos y entidades, la ordenación del gasto y las responsabilidades fiscales, que pueden ser reglas de oro para el adecuado manejo financiero del Estado.

Ley 358 de 1997 (Ley de Semáforos). Introduce límites al endeudamiento de los gobiernos seccionales mediante la aplicación de indicadores de liquidez financiera y solvencia: el indicador de liquidez señala que la razón pago de intereses

/ ahorro operacional no puede exceder el 40%, y el de solvencia indica que la razón deuda / ingresos corrientes debe ser inferior al 80%. Mediante estas reglas se restringe el acceso al crédito de los gobiernos subnacionales, hasta que no exista 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). Establece límites al crecimiento del gasto corriente del Gobierno, según la meta de inflación anual. La regla indica que el aumento de los gastos generales debe ser inferior al 50% de la meta de inflación y el de los gastos de personal, al 90% durante el período 2000-2005; a partir de 2006 esos gastos no pueden crecer en términos reales. También establece límites al gasto corriente de las entidades territoriales, de acuerdo con sus ingresos propios y su categorización entre departamentos y municipios, y a los gastos 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 período de transición de cuatro años, durante el cual deberían alcanzar la proporción exigida. En general, el objetivo de esta ley era sanear los fiscos territoriales cuya situación se había deteriorado por el desbordamiento del gasto a finales de los años 1990.

Ley 819 de 2003 (Ley de Responsabilidad Fiscal). Norma dirigida al desarrollo de prácticas de transparencia y responsabilidad fiscal, que ordena al Gobierno Nacional presentar al Congreso cada año el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Ese marco debe contener como mínimo el plan financiero, el programa macroeconómico plurianual, y la meta de superávit primario para el sector público no financiero que permitan 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 puedan afectar la situación financiera de la Nación; e indicadores de gestión presupuestal. En general, la ley busca la consolidación de las instituciones fiscales y la sostenibilidad de las finanzas del Estado. A través de esta norma se establecen instrumentos para que el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales

tengan una visión de mediano plazo sobre su manejo fiscal; además, refuerza los controles al nivel de endeudamiento de las entidades territoriales, fijados en la Ley 358 de 1997.

Sobre este particular, el artículo 1.º de esta ley establece que antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional presentará a las comisiones económicas del Senado y Cámara de Representantes un “Marco Fiscal de Mediano Plazo”, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

El Marco contendrá como mínimo: a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4.º de la Ley 38 de 1989, que define el artículo 7.º del Decreto 111 de 1996 como

un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el Plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos y gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las políticas cambiaria y monetaria, b) un programa macroeconómico plurianual; c) las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.

Como parte de la reglamentación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, y mediante el Decreto 4730 de 2005, el Gobierno estableció un “Marco de Gasto de Mediano Plazo” (MGMP), para aprobación del Consejo de Ministros, con una proyección de cuatro años.

El MGMP contiene las proyecciones de las prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto del Presupuesto General de la Nación, distribuidos por sectores y componentes de gasto. 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.

El mejor desempeño de los gobiernos subnacionales se puede explicar en buena medida por

la acción restrictiva de las reglas fiscales adoptadas en 1997, que se reforzaron en 2000 y 2003.

Las restricciones impuestas por las reglas fiscales crearon las condiciones para sanear las finanzas de los entes territoriales y mejorar su manejo fiscal, lo que no se había logrado por la vía discrecional. Sin embargo, los mayores beneficios de las reglas sólo se verán cuando se extiendan a su 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 adoptar una regla cuantitativa.

4.5.2 Proyecto de acto legislativo de regla fiscal

Si bien el título del proyecto de acto legislativo no va precedido del título “Regla fiscal”, el carácter que se le otorga de “sostenibilidad fiscal”, como un derecho para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho, tiene indudablemente un carácter que, conforme a la literatura escrita sobre la materia, corresponde a una **regla fiscal limitativa** en razón a la capacidad financiera del Estado colombiano para alcanzar los fines propios del Estado.

El proyecto propone modificar los artículos 334, 339 y 346 de la C.P., con lo cual se busca alcanzar los siguientes propósitos:

- La sostenibilidad fiscal como un derecho de todos
- El trabajo armónico de las diferentes ramas u órganos del poder público
- Imponerle al Congreso de la República la obligación de velar por el cumplimiento de estos preceptos en el momento de legislar

El artículo 334 introduce el “marco de sostenibilidad fiscal” como un derecho. Incorpora **de manera progresiva** el concepto, como una condición para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al **conjunto** de bienes y servicios básicos.

Este concepto de “conjunto” señala un mayor compromiso del Estado con relación a los diversos fines sociales que ya ha consagrado nuestra Constitución Política.

En el párrafo tercero se adiciona el concepto de sostenibilidad fiscal como **indispensable** para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.

El párrafo cuarto es nuevo y establece al respecto: “El Congreso de la República, al determinar el alcance concreto de los derechos sociales y económicos consagrados en esta Constitución, deberá hacerlo en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad”.

El artículo 339, primer inciso, modifica la parte final del precepto referente al Plan Nacional de Desarrollo, con referencia al plan de inversiones públicas, conforme a los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, *dentro de un marco que garantice la sostenibilidad social* (el resaltado en letra cursiva es la adición propuesta).

En el artículo 346, primer inciso, la parte en cursiva corresponde a la adición:

El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, *que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura*. El Presupuesto de rentas y ley de apropiaciones *deberá elaborarse, presentarse, y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal* y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

Conforme a lo expuesto anteriormente, surge la pregunta sobre el carácter constitucional que se da al concepto de **sostenibilidad fiscal**, concepto que por sí solo es bastante etéreo, sutil en el propósito que se le asigna, de manera que al atribuirle el carácter de “derecho” dentro del concepto de Estado Social, debe poseer unas características e implicaciones que no se han dado a conocer explícitamente. ¿Ese valor ad hoc que se le otorga se da acaso como producto de un proceso social, o como un proceso político, étnico o regional? O corresponde simplemente a un criterio de manejo macroeconómico que implica que el Estado arbitre los recursos necesarios para atender los derechos ya consagrados en nuestra Carta Fundamental... En el campo jurídico de los derechos, cuáles se deben atender y cuáles no, cuando se habla de sostenibilidad fiscal: ¿los derechos de primera generación (educación, salud, trabajo, se-

guridad social), o los civiles o políticos (acceso a la propiedad, a la libre expresión), u otros, como el derecho a la paz, o el derecho a la vida?

Modificar tres artículos de la Constitución Política para consagrar un concepto etéreo como el de la **sostenibilidad fiscal** como un derecho no se justifica ni jurídica ni políticamente, ya que, como indicamos al comienzo, la norma tiene un carácter limitativo, condicionado a la capacidad de recaudo o de recursos disponibles para atender los fines del Estado Social de Derecho. Existen otros medios legales para lograr la concordancia entre recursos y gastos, gastos y prioridades, como son, en este caso, los planes de desarrollo y el presupuesto.

El acto legislativo que crea la sostenibilidad fiscal como un “derecho” constitucional difiere en su concepción y contenido de las reglas fiscales en ejecución en otros países, como Brasil, Perú y Chile. Las reglas que se han expedido por ley se han venido implementando mediante la adopción de normas sencillas para su aplicación, con metas muy bien definidas en la ley, como en los casos de restricción del déficit del Gobierno, o de reducción del monto de la deuda, o del aumento progresivo del ahorro público en un determinado tanto por ciento y con las respectivas previsiones anticíclicas cuando es del caso.

Con este proyecto de acto legislativo se pretende consagrar la sostenibilidad fiscal como un derecho, pero en su articulado no se indica cómo se llega a ese derecho, cómo se le ampara para que el mandato sea factible de cumplir y de hacerlo cumplir. Un derecho constitucional sin una clara normatividad no puede originar credibilidad. Una regla, ésta sí de “oro”, se basa en normas bien definidas para que aquélla pueda tener respaldo en la sociedad.

Consagrado este derecho, ¿quién tiene la facultad para decidir la cuantía o nivel de sostenibilidad fiscal para que no se cometan abusos o arbitrariedades? ¿Cómo operaría esta regulación?

De aprobarse el proyecto de acto legislativo, el Gobierno, en desarrollo de las normas constitucionales previstas, tendrá que presentar la ley que desarrolle dichos artículos. Esa ley sí tendrá el carácter de regla fiscal, y ella debe buscar, entre otras cosas, reducir progresivamente la deu-

da del Gobierno Nacional central, desde el nivel de 39,4% del PIB proyectado para el 2010, al de 28,4% para el año 2020, reducción condicionada a que se alcance un superávit primario promedio de 1,3% del PIB, del cual el sector minero-energético seguirá siendo el principal protagonista de la meta como fuente de financiación para el Estado.

El Comité Técnico Interinstitucional para la Regla Fiscal preparó un documento con las características de un modelo econométrico, de cuyos objetivos y propósito vale la pena destacar los siguientes puntos respecto a la regla fiscal:

- Permite asegurar un nivel menor de deuda en el mediano plazo.
- Permite hacer explícito el objetivo de la política fiscal, con lo cual se promueve la estabilidad y disciplina del manejo fiscal.
- Independiza el objetivo fiscal respecto a los movimientos cíclicos de la economía, en parti-

cular de los ingresos petroleros, aspecto que le da a la regla un carácter estructural.

- La política fiscal adquiere un carácter contracíclico, de manera que se puede ahorrar en momentos de recesión y gastar en momentos de auge sin comprometer la meta de mediano plazo.
- Permite un mejor manejo macroeconómico de los excedentes que genere el sector minero-energético.

Se conoce el estudio técnico preparado por el Comité Interinstitucional, pero no se ha dado a conocer el articulado del proyecto de ley de regla fiscal para Colombia, cuyos objetivos pueden ser bastante promisorios desde el punto de vista económico en el mediano plazo. La sustancia está en la regla fiscal, no en el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado, sino en la forma como se plasmen sus objetivos, metas, evaluación de resultados y los mecanismos de control que se empleen para lograr las metas, y en el interés ciudadano en respaldar dichas medidas.

Bibliografía

.....

Comité Técnico Interinstitucional (2010). "Regla fiscal para Colombia". Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 7 de julio de 2010. Consultado en octubre de 2010 en <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/MinistryFinance/DOCUMENTO%20REGLA%20FISCAL%20PARA%20COLOMBIA.pdf>

Crispi, J. & Vega, A. (2003). "Sostenibilidad y regla fiscal: análisis e indicadores para Chile". *Estudios de Finanzas Públicas* 3 (diciembre de 2003). Santiago: Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

DNP (2007). *Las regalías en Colombia*. Cartilla actualizada. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

Fondo Monetario Internacional (2000). *Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras. Declaración de principios*. Consultado en octubre de 2010 en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2000/esl/pdf/file08s.pdf>

Fondo Monetario Internacional (2008). *Manual de transparencia fiscal*. Departamento de Finanzas Públicas. Consultado en noviembre de 2010 en <http://www.imf.org/external/spanish/np/pp/2007/101907ms.pdf>

- Lozano, I., Rincón, H., Sarmiento, M. & Ramos, J. (2008). "Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia". *Revista de Economía Institucional* 19 (10) (pp. 311-352), segundo semestre de 2008. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010). "Proyecto de Acto Legislativo. Por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho". Consultado en octubre de 2010 en www.minhacienda.gov.co
- Pereyra, J. L. (2000). "Reglas fiscales para el Perú". *Estudios Económicos* 6. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- Periódico *Portafolio* (2010). "Reforma de las regalías". Bogotá, 29 de octubre de 2010
- Presidencia de la República de Colombia (2010). "Ministerio de Hacienda presentó diseño de regla fiscal para Colombia". Consultado en octubre de 2010 en web.presidencia.gov.co/.../2010/julio/.../17072010.html
- Restrepo, J. C. (2007). *Derecho presupuestal colombiano*. Bogotá: Legis Editores S.A.
- Restrepo, J. C. (2008). "¿Es el rol del Congreso un mero ritual?". En *Derecho presupuestal colombiano* (p. 276), 2.a reimpresión, septiembre de 2008. Bogotá: Legis.
- Stiglitz, J. E. (1988). *La economía del sector público*. Barcelona: Columbia University y Antoni Bosch Editores.
- Velasco, A., Arenas, A., Céspedes, L. & Rodríguez, J. (2007). "Compromisos fiscales y la meta del superávit estructural", *Estudios de Finanzas Públicas* 7 (mayo de 2007). Santiago: Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

Esta obra se terminó de imprimir en noviembre de 2010
en los talleres gráficos de Impresos JC Ltda.
Carrera 62 No. 4 D-27, tels.: 261 65 88 - 261 03 89
Bogotá, D. C., Colombia