



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XI - Nº 86

Bogotá, D. C., lunes 8 de abril de 2002

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

LUIS FRANCISCO BOADA GOMEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (E.)

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 230 DE 2002 CAMARA LEY DE RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL

*por la cual se dictan normas orgánicas en materia
de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.*

CAPITULO I

Reglas para la estabilidad fiscal

Artículo 1°. *Balance primario y sostenibilidad.* Cada año el Gobierno Nacional impondrá una meta de balance primario para el sector público no financiero del orden nacional para la vigencia fiscal siguiente, así como metas indicativas del balance primario para las diez (10) siguientes vigencias fiscales con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda consolidada del sector público no financiero. Dicha meta será recomendada por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

Sin perjuicio de los límites a los gastos de funcionamiento establecidos en la ley 617 de 2000, las entidades territoriales de categorías especial, 1, 2, 3 y 4, deberán establecer una meta de balance primario para cada vigencia con el fin de garantizar la sostenibilidad de su respectiva deuda, de acuerdo con lo establecido en la Ley 358 de 1997. El nivel de sostenibilidad será fijado por el Confis o por la Secretaría de Hacienda correspondiente y aprobado y revisado por el Consejo de Gobierno.

Parágrafo. Se entiende por balance primario aquel valor que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento e inversión.

CAPITULO II

Transparencia y coherencia fiscal y macroeconómica

Artículo 2°. *Plan financiero.* El Plan Financiero deberá definir las metas de déficit fiscal, el balance primario, el nivel sostenible de

la deuda pública y los supuestos macroeconómicos acorde con lo señalado en el artículo 1° de la presente ley.

Luego de la aprobación del Plan Financiero por el Confis, el Conpes deberá aprobar el Plan Financiero, conjuntamente con el Programa Macroeconómico para la vigencia fiscal siguiente, en el cual se incluirán las proyecciones sobre el déficit fiscal, el balance primario y el nivel de sostenibilidad de la deuda pública para los próximos diez (10) años.

El Plan Financiero deberá presentarse a más tardar el 30 de abril del año anterior y se hará una revisión del mismo antes de iniciar el año de su ejecución. El Plan Financiero deberá ser un informe de amplia difusión al público en general.

El proyecto de Presupuesto General de la Nación y los proyectos de presupuesto de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta asimiladas a éstas deberán ser consistentes con las metas establecidas en el Plan Financiero.

El Plan Financiero deberá hacer explícitos los pasivos contingentes que en el mediano o en el largo plazo pudieran afectar la situación financiera de la Nación, las Entidades Territoriales y las descentralizadas de cualquier orden. Para este propósito, el Plan Financiero deberá cuantificar e incluir las obligaciones pecuniarias sometidas a condición, consistentes en pago de una suma de dinero a un tercero, que puede ser determinada o determinable a partir de factores identificados, por la ocurrencia de un hecho futuro e incierto.

Las valoraciones de los pasivos contingentes nuevos que resulten de la celebración de operaciones de crédito público y otros contratos administrativos, cuyo perfeccionamiento contractual se lleve a cabo con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 448 de 1998, serán aprobadas por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se manejarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley. La valoración de los pasivos contingentes de operaciones de crédito público y otros contratos administrativos perfeccionados con anterioridad a la vigencia de la citada ley 448 de 1998, serán valorados por el

Departamento Nacional de Planeación, con base en procedimientos establecidos por esta entidad.

Artículo 3°. *Plan financiero entidades territoriales.* Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1, 2, 3 y 4, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo a título informativo el Plan Financiero aprobado por el Consejo de Gobierno.

Dicho Plan se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto, deberá contener las metas de déficit fiscal, balance primario y nivel sostenible de su deuda acorde con lo señalado en el artículo 1° de la presente ley.

La autoridad territorial respectiva se encargará de divulgar ampliamente al público dicho Informe.

Para el cálculo de las metas del Plan Financiero de las entidades territoriales deberán incorporarse los pasivos exigibles, los cuales deberán presupuestarse y atenderse con prelación a la asunción de nuevos compromisos de gasto. Así mismo, dentro de este pasivo deberá programarse con preferencia el pago correspondiente a obligaciones laborales y prestacionales.

Artículo 4°. *Informe de resultados fiscales y macroeconómicos del año anterior.* El Informe de Resultados Fiscales deberá contener los resultados fiscales del año anterior, su incidencia en el plan macroeconómico y la evaluación del cumplimiento de las metas fijadas en el Plan Financiero de dicho año.

Así mismo, incluirá la explicación de las desviaciones con respecto a dichas metas y las medidas correctivas a tomar para mantener la consistencia del plan macroeconómico y fiscal.

El Informe de Resultados Fiscales deberá incluir los costos fiscales de los proyectos de ley aprobados en la vigencia anterior y la fuente de ingresos para el financiamiento de los mismos. Así mismo, deberá contener el costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior y de las sentencias judiciales que afecten al sector público no financiero del orden nacional. El Informe se difundirá al público y deberá ser objeto de debate por las Comisiones Terceras de Senado y Cámara en sesión conjunta, las cuales podrán solicitar la opinión del Contralor General de la República.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación presentará el Informe de Resultados Fiscales y Macroeconómicos al Congreso, antes del diez (10) de abril.

En los departamentos, distritos y municipios de categoría especial, 1, 2, 3 y 4, el Gobernador o Alcalde deberá presentar el informe de Resultados Fiscales del sector público no financiero de la respectiva entidad territorial del año anterior y la evaluación del cumplimiento de las metas a la respectiva Asamblea o Concejo a más tardar el primero (1) de marzo de cada año.

Artículo 5°. *Beneficios tributarios.* El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con las metas macroeconómicas señaladas en los planes financieros respectivos.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa.

Artículo 6°. *Información obligatoria.* Las empresas o sociedades donde la Nación o sus entidades descentralizadas tengan una participación en su capital social superior al 50% y aquellas del orden territorial que determinen el Ministerio de Hacienda y Crédito

Público y el Departamento Nacional de Planeación deberán reportar a dichas instituciones la información de carácter presupuestal y financiero que se requiera con el fin de dar cumplimiento a la presente ley.

CAPITULO III

Reglas de disciplina fiscal

Artículo 7°. *Reglamentación a la programación presupuestal.* La preparación y ejecución del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse al Plan Financiero de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

Las reservas presupuestales de la Nación y las Entidades Territoriales se pagarán con cargo al presupuesto del año siguiente. Para tal efecto, si la reserva afecta recursos de funcionamiento se ampararán en apropiaciones de funcionamiento programadas para el mismo fin de la obligación o similares, si se trata de reservas que afectan recursos de inversión se ampararán con recursos de los proyectos de similar naturaleza o propósito.

En los procesos contractuales cuando no se perfeccione el contrato antes del 31 de diciembre, las obligaciones que se generen se pagarán con cargo a las apropiaciones vigentes en el momento del perfeccionamiento.

En los eventos anteriores se expedirá nuevo certificado de disponibilidad con cargo a los recursos apropiados para el mismo fin o de similar naturaleza o propósito.

Parágrafo transitorio. Para el año 2003 el 35% de las reservas presupuestales de la Nación y las Entidades Territoriales se pagarán con cargo al presupuesto del año siguiente. Para el año 2004 el 70% de las reservas presupuestales de la Nación y las Entidades Territoriales se pagarán con cargo al presupuesto del año siguiente.

Artículo 8°. *Presupuestos entidades descentralizadas.* Es función del Confis aprobar y modificar, mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta en las cuales la Nación posea más del cincuenta por ciento (50%) del capital social, efectivamente suscrito y pagado.

Artículo 9°. *Vigencias futuras.* Inclúyase un parágrafo nuevo al artículo 9° de la Ley 179 de 1994 así:

Parágrafo. El Confis, en el Plan Financiero, deberá prever un monto máximo de recursos que permitan el pago de obligaciones futuras de acuerdo con la consistencia y la coherencia de largo plazo de los ingresos y gastos del gobierno. La aprobación de las vigencias futuras se hará trimestralmente y estará condicionada a que sean consistentes con las metas plurianuales del plan financiero.

Esta disposición también se aplicará a las empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta asimiladas a éstas, y a las empresas de servicios públicos domiciliarios estatales y otros prestadores de servicios públicos domiciliarios estatales.

En los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán aprobadas por el Confis territorial, en los demás municipios la aprobación para comprometer las vigencias futuras será impartida por el Concejo Municipal, por iniciativa del gobierno local, siempre que estén consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no exceda su capacidad de endeudamiento.

En la Nación, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura desde el 1° de enero hasta el 7 de agosto del último año de gobierno.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador.

Artículo 10. *Unidad de caja.* Los recursos de destinación específica que hagan parte del Presupuesto General de la Nación y que en la actualidad administre o que en lo sucesivo llegare a administrar la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, harán unidad de caja con los demás recursos del Tesoro Nacional y mantendrán la destinación previamente establecida en la ley, a través de las apropiaciones presupuestales requeridas para su ejecución.

En desarrollo del anterior precepto, la Dirección General del Tesoro Nacional no podrá constituir portafolios de inversión independientes para el manejo de tales recursos y hará uso de los mismos para atender el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación, cualquiera que sea su naturaleza.

Artículo 11. *Límite temporal al aumento de gastos de personal.* Se presume nulo todo acto que resulte en aumento del gasto de personal expedido en los 180 días anteriores al final del mandato del gobierno nacional o el de los gobernadores o alcaldes.

CAPITULO IV

Normas que limitan el endeudamiento territorial

Artículo 12. Cálculo del ahorro operacional de las entidades territoriales. El parágrafo del artículo 2° de la Ley 358 de 1997 queda así:

Parágrafo. El ahorro operacional de las entidades territoriales será el resultado de restar de los ingresos corrientes efectivamente recibidos, los gastos corrientes causados y las cuentas por pagar de vigencias anteriores.

El cálculo del ahorro operacional se realizará con base en las ejecuciones presupuestales soportadas en la contabilidad pública del año inmediatamente anterior, con un ajuste correspondiente a la meta de inflación establecida por el Banco de la República. La información utilizada debe ser certificada por el contador y el representante legal de la entidad territorial y tener la conformidad de la Contraloría General de la República.

Para efectos de esta ley, se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias, y las transferencias de propósito general recibidas por el Sistema General de Participaciones. Se consideran gastos corrientes los gastos de personal, los gastos generales y todo tipo de transferencias aunque hayan sido presupuestadas como gastos de inversión o como servicio de la deuda, con excepción de los que se pagan con las transferencias de educación y salud del Sistema General de Participaciones.

Se entiende por intereses de la deuda los intereses que se deben pagar durante toda la vigencia incluidos los de las nuevas operaciones de crédito público.

Las operaciones de crédito público de que trata la presente ley deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión en preinversión, construcción, dotación, modificación o ampliación de infraestructura física. Se exceptúan de lo anterior los créditos de tesorería, las operaciones de manejo de deuda y los créditos adquiridos para financiar programas de ajuste fiscal.

Artículo 13. *Nuevas operaciones de crédito de las entidades territoriales.* El artículo 6° de la Ley 358 de 1997 queda así:

Artículo 6°. Ninguna entidad territorial podrá contratar nuevas operaciones de crédito sin la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuando su relación intereses ahorro operacional supere el 40% o su relación saldo de la deuda a promedio de los

ingresos corrientes de los últimos tres años supere el 80%. En estos casos el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sólo podrá dar autorizaciones de endeudamiento para financiar las acciones contenidas en programas de ajuste fiscal.

Para efectos del cálculo previsto en el inciso anterior, se computarán como parte del saldo de la deuda las cuentas por pagar de vigencias anteriores y los pasivos contingentes, que eventualmente deberán ser reconocidos.

Artículo 14. *Capacidad de pago de las entidades territoriales.* La capacidad de pago de las entidades territoriales se analizará para todo el período de vigencia del crédito que se contrate y si al hacerlo, cualquiera de los dos indicadores consagrados en el artículo anterior se ubican por encima de los límites previstos en la presente ley, la entidad territorial seguirá los procedimientos establecidos en la ley 358 de 1997.

Parágrafo. Para estos efectos, la proyección de los intereses de la deuda tendrá en cuenta un porcentaje de cobertura de riesgo que será definido trimestralmente por la Superintendencia Bancaria.

Artículo 15. *Créditos de tesorería en las entidades territoriales.* Los créditos de tesorería y sobregiros otorgados por entidades financieras a las entidades territoriales se destinarán exclusivamente a atender insuficiencia de caja de carácter temporal durante la vigencia fiscal y deberán cumplir con las siguientes exigencias:

- No podrán superar el 5% de los ingresos corrientes de la vigencia fiscal respectiva;
- Serán pagados con recursos diferentes del crédito;
- No podrán contraerse en el último trimestre del año;
- Deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 30 de noviembre de la misma vigencia en que se contraten;
- No podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería o sobregiros anteriores en mora.

Artículo 16. *Calificación de las entidades territoriales como sujetos de crédito.* Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, y de las disposiciones contenidas en las normas de endeudamiento territorial, para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos y municipios de categoría especial, 1 y 2, y distritos, será requisito la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgo en la que se acredite la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento.

Artículo 17. *Colocación de excedentes de liquidez.* Las entidades territoriales deberán colocar todos sus excedentes transitorios de liquidez en depósitos financieros de mínimo riesgo en entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

Artículo 18. *Prohibición de créditos cruzados.* Es prohibida la operación de crédito entre una institución financiera de propiedad de una entidad territorial y la entidad territorial que la controle.

Artículo 19. *Restricciones al apoyo de la nación.* Sin perjuicio de las restricciones establecidas en otras normas, se prohíbe a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de la presente ley. En consecuencia, la Nación no podrá prestar recursos, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos de los señalados en la Constitución Política.

Artículo 20. *Límites al endeudamiento por deudas con la Nación.* Ninguna entidad territorial podrá realizar operaciones de crédito público que aumenten su endeudamiento neto cuando tenga deudas pendientes de pago con la Nación.

Cuando el gobierno nacional pague las deudas garantizadas de cualquier entidad, podrá condicionar las transferencias constitucionales al pago de las deudas por parte de la entidad territorial, respetando las destinaciones específicas que recaigan sobre estas.

Artículo 21. *Condiciones de crédito.* Las instituciones financieras, para otorgar créditos, exigirán el cumplimiento de las condiciones y límites que establecen la Ley 617 de 2000 y la presente ley. Los créditos concedidos en infracción de lo dispuesto, no tendrán validez y las entidades beneficiarias procederán a su cancelación mediante devolución del capital, quedando prohibido el pago de intereses y demás cargos financieros al acreedor.

Mientras no se produzca la cancelación se aplicarán las restricciones establecidas en la presente ley.

Artículo 22. *Incumplimiento.* El incumplimiento de la presente ley será considerado como falta gravísima. Los funcionarios responsables incurrirán en la falta disciplinaria mencionada.

Artículo 23. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Parágrafo del artículo segundo y los artículos 4°, 5° y 6° de la Ley 358 de 1997, el numeral 4° del artículo 10 de la Ley 179 de 1994 y el artículo 9° de la ley 225 de 1995.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos Calderón.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto que se pone a consideración del honorable Congreso tiene el carácter de ley orgánica en la medida que, en desarrollo del Artículo 352 de la Constitución Política, corresponde a la Ley Orgánica de Presupuesto regular todo lo relacionado con la preparación, aprobación, ejecución y modificación del presupuesto y el proyecto que se presenta reglamenta todos estos aspectos al establecer límites de razonabilidad para la ley anual de presupuesto y criterios de sostenibilidad para el mismo texto jurídico.

Debe tenerse en cuenta que las reglas legales que se presentan implican un gran avance en la conceptualización del presupuesto como instrumento de política macroeconómica, crea reglas que implican que ese texto legal no solo refleje los planes de inversión del gobierno sino que se constituya en el pilar de la administración para la programación de la política financiera estatal generando la estabilidad necesaria para garantizar en el tiempo la sostenibilidad de las instituciones públicas.

I. Introducción

El desequilibrio de las finanzas públicas ha sido un factor decisivo en el deterioro de las condiciones económicas del país. La necesidad de financiar el déficit fiscal incide en el desplazamiento de la inversión privada, a través de elevadas tasas de interés, en la pérdida de la competitividad internacional asociada a un tipo de cambio revaluado y, eventualmente, en un aumento insostenible del endeudamiento público. Este proceso puede culminar con la pérdida de credibilidad de los inversionistas nacionales y extranjeros, lo cual precipita un ajuste forzoso de la economía, que se manifiesta en recesión y desempleo.

El programa de ajuste fiscal que adelanta el gobierno y que cuenta con el aval del Fondo Monetario Internacional está encaminado a lograr la estabilidad macroeconómica, restablecer la credibilidad y permitir que la economía retorne a sus tasas históricas de crecimiento. No obstante, para que estos logros se mantengan hacia el futuro, se requiere adoptar medidas adicionales que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas en todo momento. El proyecto de ley de Responsabilidad Fiscal que aquí se presenta va dirigido a este propósito.

Este documento, que demuestra la conveniencia para Colombia de aprobar una ley de responsabilidad fiscal, está dividido en tres partes. En la primera parte se resumen las causas y la magnitud del desequilibrio fiscal y sus implicaciones para la estabilidad de la

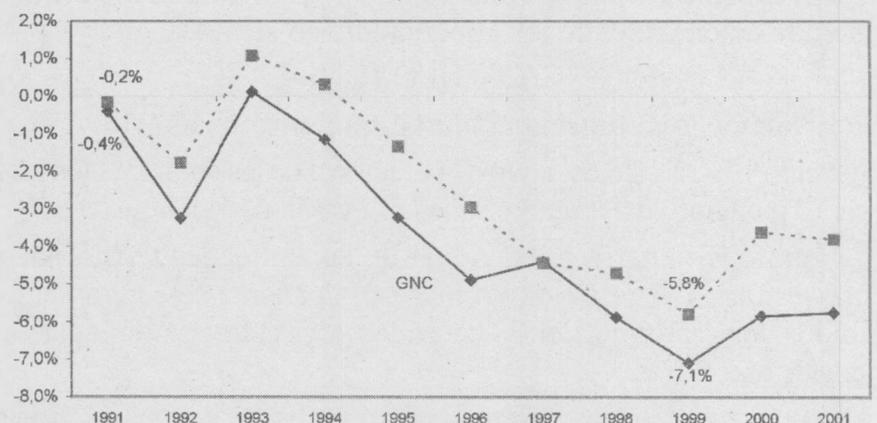
deuda y de la economía en general. La segunda parte explica los fundamentos teóricos sobre los cuales se basa esta ley y justifica la propuesta de mecanismos de transparencia y otras medidas que mejoren el desempeño fiscal del gobierno. La tercera parte presenta el objeto y los componentes del proyecto de ley.

II. Situación fiscal reciente

A. Antecedentes

A lo largo de la última década del siglo pasado, la situación de las finanzas públicas de Colombia se fue deteriorando de manera acelerada. El Sector Público no Financiero (SPNF) pasó de tener un déficit 0.2% del PIB en 1991 a un déficit de 5.8% del PIB en 1999, como consecuencia, principalmente, del rápido aumento del déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) (Gráfico 1). Desde ese momento, dentro de un programa de ajuste el déficit del SPNF se ha venido reduciendo de manera gradual, llegando a niveles de 3.8% del PIB a finales del año 2001.

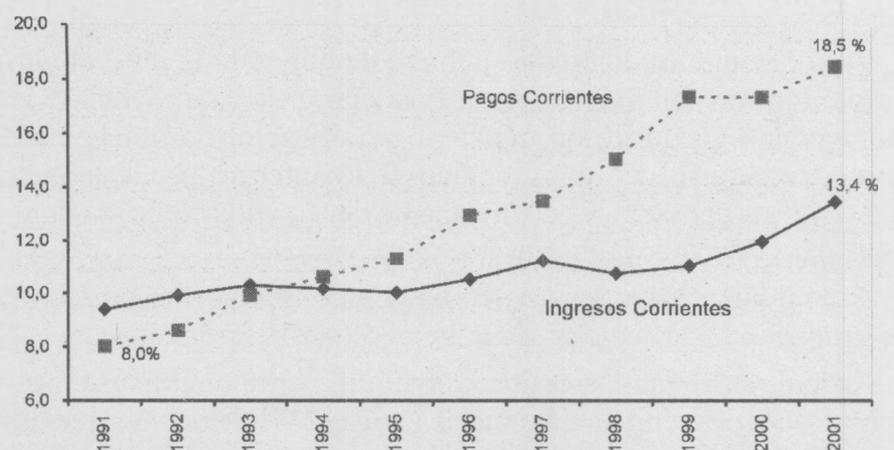
**Gráfico 1
Balance Fiscal
(% PIB)**



Fuente: Balance Fiscal (CONFIS); PIB (DANE).

El deterioro de la situación fiscal colombiana fue resultado, en gran medida, de la introducción a principios de los noventa de políticas que implicaron aumentos significativos en el gasto público. La Constitución expedida en 1991 estableció nuevos compromisos de gasto para el GNC, al tiempo que determinó la transferencia de una porción significativa de sus ingresos corrientes a los gobiernos territoriales, sin que estas fuesen acompañadas de una transferencia simultánea de sus competencias. Las reformas tributarias que fueron adoptadas a lo largo de la década fueron claramente insuficientes para atender el acelerado aumento del gasto, por lo cual la brecha entre ingresos y pagos corrientes del GNC fue cada vez mayor (Gráfico 2).

**Gráfico 2
Ingresos y Pagos Corrientes del GNC
(% PIB)**



Fuente: Balance Fiscal (CONFIS); PIB (DANE).

Así, a finales de la década de los noventa, la situación fiscal del GNC era insostenible y débil para enfrentar una serie de sucesos que exacerbaban su vulnerabilidad. En particular, el crecimiento económico se deterioró de manera notoria en 1998 y 1999, en un contexto de crisis financiera internacional que redujo los precios de nuestras exportaciones, principalmente de café y petróleo, al tiempo que llevó a una disminución en los flujos financieros hacia los países en desarrollo e impulsó un incremento de las tasas de interés externas. Adicionalmente, dos de nuestros principales socios comerciales, Ecuador y Venezuela, entraron en un período de recesión prolongada, lo cual generó una caída grande de las exportaciones hacia esos países¹.

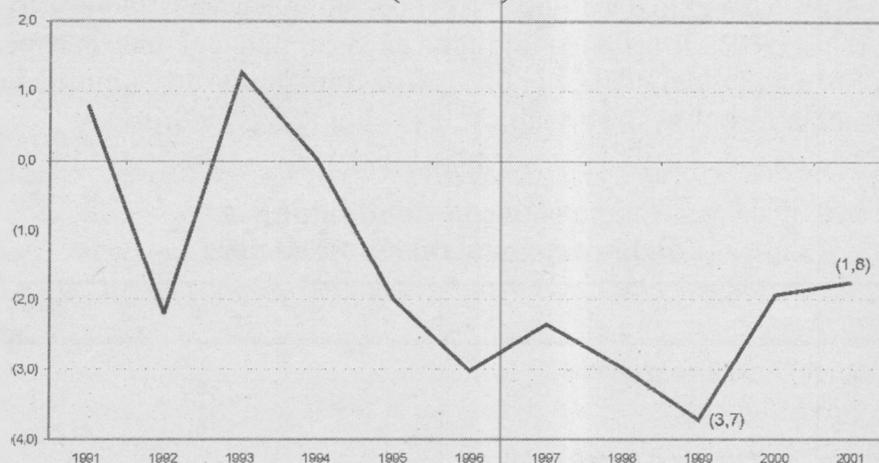
A medida que la crisis económica se agudizaba, la salud del sistema financiero colombiano, erosionada desde finales de 1996, se tornaba crítica. Simultáneamente, la magnitud de los desequilibrios internos y externos minaba la tradicional confianza en la estabilidad de la economía colombiana, lo cual encareció la deuda externa, promovió ataques especulativos contra el peso y generó salidas de capitales y pérdidas de reservas.

Poco después de asumir el poder, este gobierno tomó medidas para hacer frente a la crisis económica y fiscal. Se hicieron importantes recortes al gasto, se implementó una reforma tributaria para fortalecer el recaudo de impuestos y combatir la evasión y el contrabando. Además, se declaró la emergencia económica con el fin de prevenir una crisis sistémica del sector financiero. Empero, a pesar de todos los esfuerzos realizados, la situación fiscal se hizo más crítica como resultado del creciente déficit primario del GNC, que fue alimentada por la recesión registrada en 1999 y por el terremoto en el Eje Cafetero ocurrido en el mes enero de ese año, lo cual afectó negativamente los ingresos fiscales y originó la necesidad de incrementar los gastos. Así, en el año 1999 el déficit del SPNF alcanzó a ser de 5.8% del PIB y el del GNC de 7.1% del PIB.

En el año 2000 se logró revertir dicha tendencia al reducir el déficit del SPNF a 3.9% del PIB y el del GNC a 5.9%, gracias a la recuperación económica la cual mejoró los recaudos tributarios y a una política austera que redujo los pagos. En el año 2001, a pesar de que se continuó con la misma tendencia, la reducción del déficit fue más lenta debido al menor crecimiento económico y a mayores gastos que debió hacer el Gobierno Central para cubrir necesidades de las fuerzas militares demandadas por el conflicto interno, y a gastos que surgieron de la obligación de cubrir crisis en diferentes sectores: el sector cafetero, por una reducción histórica de los precios externos del café, la crisis hospitalaria que se extendió a lo largo de todo el país y los problemas del ISS en su unidad de salud. Adicionalmente, los pagos de pensiones, incluyendo la nueva presión que ejerce la falta de reservas pensionales del Fondo de Pensiones del Magisterio, se incrementaron de manera sustancial (20% frente a los pagos por ese concepto en 2000).

Otra forma de presentar el deterioro fiscal de la década de los noventa es haciendo un análisis del déficit primario del GNC, cuyo valor resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones y utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento e inversión. En el Gráfico 3 se puede ver que este indicador pasó de un superávit de 0.8% del PIB en 1991 a un déficit de 3.7% del PIB en 1999.

Gráfico 3
Déficit Primario del GNC
(% PIB)



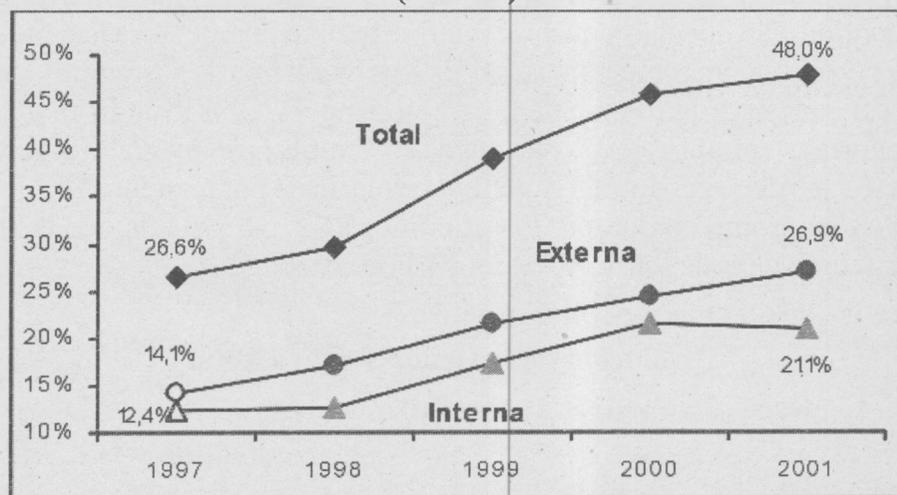
Fuente: Balance Fiscal (CONFIS); PIB (DANE).

B. La evolución reciente de la deuda pública

Desde 1995 la deuda pública como proporción del PIB comenzó a crecer en forma acelerada como consecuencia del mayor déficit fiscal y de otros factores ligados al desempeño macroeconómico.

En primer lugar, el creciente déficit del SPNF implicó un aumento de las necesidades de financiamiento del sector público que se convirtieron en un incremento en el saldo de la deuda pública, como se aprecia en el Gráfico 4.

Gráfico 4
Saldos de la Deuda Pública Neta del SPNF
(% PIB)



Fuente: DGPM- Ministerio de Hacienda

En segundo lugar, el ajuste al tipo de cambio real que se llevó a cabo en los últimos años puso en evidencia la existencia de una distorsión en la magnitud de la deuda pública. Según cálculos realizados por la Dirección de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda, el efecto combinado de la devaluación del peso y el crecimiento real de la economía sobre el nivel de la deuda entre diciembre de 1997 y diciembre de 2001 es de 9,8% del PIB². En otras palabras, del total del incremento del saldo de la deuda de los últimos años, una buena parte se explica por la devaluación y el menor crecimiento económicos y no por un financiamiento mayor de los gastos del sector público.

En tercer lugar, las mayores tasas de interés real, aumentaron en promedio la deuda interna entre 0.2% y 0.6% del PIB por año en la segunda mitad de la década del noventa.

¹ En efecto, en 1999 las exportaciones a Venezuela cayeron 20% y a Ecuador 44%, medidas en millones de dólares (DGPM - MinHacienda).

² Para el caso de la devaluación, el ejercicio mantiene una tasa de cambio promedio igual a la variación de la inflación anual; para el caso del PIB nominal, se mantiene una variación del PIB real de 3.5% anual.

Por último, a raíz del colapso en el sistema de financiación de vivienda y la crisis de la banca pública, en el año 2000 el gobierno debió asumir un monto adicional de deuda equivalente a 4.5% del PIB, por concepto del alivio entregado a los deudores hipotecarios, 1.1% del PIB, de la deuda implícita en la capitalización de la banca pública, 2.7% del PIB, y por el costo de liquidación de las entidades financieras públicas no viables, 0.7% del PIB (Cuadro 1).

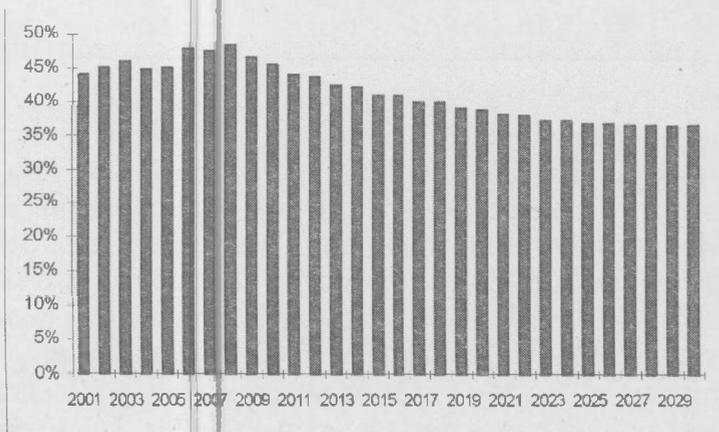
Cuadro 1
Efecto sobre la Deuda Pública
de la reestructuración financiera

	1999	2000	2001
Ley 546/99 (Ley de Vivienda)			
\$ Miles de Millones	0	1.879	2.178
% PIB	0,0%	1,1%	1,2%
Bonos Capitalización Banca Pública			
\$ Miles de Millones	2.324	4.520	4.277
% PIB	1,6%	2,7%	2,3%
Deudas Caja Agraria			
\$ Miles de Millones		1.236	1.236
% PIB		0,7%	0,7%
TOTAL AUMENTO DE LA DEUDA			
\$ Miles de Millones	2.324	7.635	7.690
% PIB	1,6%	4,5%	4,1%

Fuente: Banco de la República

La tendencia de la deuda pública sólo será sostenible si se continúa con las políticas de ajuste fiscal y con las reformas estructurales requeridas, en particular con la reforma pensional. Como se experimentó en los noventa, los incrementos del déficit fiscal hicieron que el nivel de la deuda creciera, que bajara la credibilidad del país y que por tanto se hiciera más costosa la deuda y con ello se incrementara su saldo. Los ejercicios de sostenibilidad realizados por la oficina de los Asesores del CONFIS indican que para que Colombia tenga una deuda sostenible en el mediano plazo, el SPNF debe generar un superávit primario de por lo menos 2% del PIB en promedio durante los próximos años para que la deuda se estabilice alrededor de 40% del PIB (Gráfico 5).

Gráfico 5
Evolución de la Deuda Pública Total
(% PIB)



Fuente: CONFIS. Deuda Neta de Activos Financieros.

C. El Programa Económico del Gobierno

El programa económico del Gobierno busca mantener la estabilidad económica, preservando la inflación a niveles de un dígito, alcanzando un déficit de cuenta corriente sostenible, tasas de interés reales favorables a la recuperación y una tasa de cambio real competitiva, lo que garantizará que la economía se sitúe en una senda de crecimiento elevado y sostenido, compatible con la generación de empleo.

Para lograr estos objetivos el Gobierno se comprometió con un programa macroeconómico que contó con el aval del Fondo Monetario Internacional y cuyo eje central fue el ajuste fiscal. En el marco de este programa se establecieron unas metas de desempeño macroeconómico (Cuadro 2) que han permitido disminuir el déficit fiscal (Cuadro 3) y, de esta manera, crear las condiciones para que la deuda pública tienda a estabilizarse.

Cuadro 2
Resultados Macroeconómicos
del Programa de Ajuste Fiscal

VARIABLES MACROECONOMICAS	1999	2000	2001	2002 (p)
Inflación (%9)	9,2	8,8	7,6	6,0
Devaluación (5)	23,2	18,7	10,2	4,9
Crecimiento porcentual producto interno bruto	-4,1	2,8	1,6	2,5

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE POLITICA MACROECONOMICA

Sin embargo, para asegurar que en el largo plazo las finanzas del Gobierno y las entidades territoriales se mantengan dentro de unos límites compatibles con la sostenibilidad fiscal, evitando un crecimiento explosivo de la deuda pública y garantizando una carga tributaria socialmente aceptable. Se requiere ir más allá de lo acordado con el Fondo Monetario Internacional, continuando con la disciplina fiscal y la implementación de las medidas estructurales que ataquen el problema fiscal en su raíz.

Cuadro 3
Balance del Sector Público Colombiano
(% PIB)

Balances por Periodo (déficit (-), superávit (+))	1999	2000	2001	2002
1 Sector Público No Financiero	(5,8)	(3,9)	(3,8)	(2,7)
Gobierno Nacional Central	(7,1)	(5,9)	(5,8)	(4,7)
Sector Descentralizado	1,3	2,1	1,9	2,0
2 Balance cuasifiscal del Banco de la República	0,4	0,5	0,7	0,4
3 Balance de Fogafin	0,6	0,0	0,2	0,1
4 Costo de la Reestructuración Financiera	(0,0)	(0,4)	(0,7)	(0,5)
Ley de Vivienda	-	(0,2)	(0,2)	(0,1)
Liquidación Caja Agraria	(0,0)	(0,1)	(0,1)	(0,1)
Capitalización Banca Pública	-	(0,1)	(0,4)	(0,3)
5 Discrepancia Estadística	(0,7)	0,3	0,3	-
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	(5,5)	(3,4)	(3,3)	(2,8)

Fuente: CONFIS

III: LA RACIONALIDAD DE LAS REGLAS FISCALES

Las reglas de política fiscal pretenden lograr o mantener la sostenibilidad fiscal de largo plazo, asegurar la credibilidad interna y externa de la política del Gobierno y evitar los efectos negativos de contagio entre los diferentes niveles del Gobierno.

A. Sostenibilidad Fiscal de Largo Plazo

La sostenibilidad fiscal se refiere a la consistencia de los planes de gasto e impuestos de largo plazo con los objetivos de la política monetaria y de la acumulación de capital en la economía. Una situación fiscal es sostenible cuando garantiza de manera continua la capacidad de pago de las obligaciones contraídas por el Gobierno. Más específicamente, para establecer la sostenibilidad de la posición fiscal debemos responder al interrogante sobre si los ingresos del sector público son suficientes para financiar los programas de gasto o para sostener una determinada dinámica del gasto público, sin comprometer otras metas importantes de la política económica, principalmente la estabilidad de precios y la acumulación de capital.

Dinámicas divergentes del gasto y de ingresos del Gobierno obligarán tarde o temprano a realizar cambios en la política económica, con pérdidas en términos de bienestar y de crecimiento económico. De un lado, el financiamiento de esta brecha basado en aumentos excesivos en la carga tributaria, inciden negativamente en la acumulación de capital privado y por tanto en los objetivos de

crecimiento económico. El financiamiento basado en un endeudamiento excesivo puede llevar a situaciones que hagan insostenible la deuda con repercusiones sin límite para el país y la sociedad como un todo. Finalmente, si se opta por financiar el déficit con emisión, por medio de un aumento en el impuesto inflacionario, se obtienen resultados adversos sobre la distribución del ingreso, el bienestar y el crecimiento económico, sobre los cuales existe amplia evidencia en la literatura económica.

La sostenibilidad fiscal puede obtenerse a través de políticas discrecionales o reglamentadas. El enfoque discrecional, como su nombre lo indica, señala que las autoridades económicas pueden actuar discrecionalmente, en el sentido de que no están comprometidas con una fórmula preestablecida, sino que adaptan las políticas a las condiciones de cada momento.

Por sus características, este enfoque presenta la ventaja de la flexibilidad. No obstante, esta misma flexibilidad conlleva el riesgo de favorecer la adopción de políticas económicas miopes, encaminadas a cumplir con objetivos de muy corto plazo. Políticas de este tipo explican el ciclo electoral del gasto público en muchos países, fenómeno ampliamente examinado en la literatura sobre política fiscal.

En contraste, el enfoque reglamentado señala que las autoridades deben actuar de acuerdo con reglas que prescriben las opciones de política a elegir en un momento determinado. Bajo este principio, se fija el curso de la política al comienzo de un período determinado y las autoridades se comprometen a seguirlo de ahí en adelante, para garantizar su consistencia en el tiempo.

De esta manera, las reglas fiscales son fórmulas que limitan la actuación de los responsables de la política, con el fin de asegurar la adopción de las medidas y reformas necesarias que garanticen la sostenibilidad fiscal en todo momento. Algunos ejemplos de este tipo de reglas tomadas durante la presente administración fiscal son la Ley 617 de 2000, el Acto Legislativo 012 de 2001 y la Ley 715 de 2001. En este contexto, uno de los objetivos de las normas que aquí se proponen es evitar crecimientos futuros potenciales de la deuda pública inconsistentes con otras metas de la política económica.

Conviene enfatizar que las reglas fiscales propuestas en este proyecto de ley no constituyen un sustituto de las últimas reformas estructurales que el Gobierno Nacional ha puesto en consideración del Congreso de la República con el fin de asegurar una posición fiscal sostenible. Son más bien una garantía ante el Congreso, la opinión pública y la comunidad económica internacional, de que los responsables de la política fiscal, se preocupen, en todo momento, por el déficit y la deuda pública y se comprometan con las reformas y con los recortes al gasto, necesarios para asegurar la sostenibilidad fiscal. Esta ley, por tanto, permitirá consolidar los avances que se han logrado hasta el momento y reducir la incertidumbre sobre el manejo de la política fiscal en el futuro.

B. Credibilidad

La credibilidad en las políticas gubernamentales es fundamental porque incide en el costo del financiamiento y en el acceso a los mercados financieros, no solamente para el sector público sino también para el privado.

El enfoque discrecional puede generar problemas de credibilidad, ya que su flexibilidad puede llevar a que las autoridades no se comprometan con los anuncios que realizan. Las reglas, por el contrario, aseguran una mayor credibilidad en la política económica, siempre y cuando resulte costoso para la economía y/o para las autoridades incumplirlas, puesto que se trata de reglas de juego establecidas de antemano, diseñadas para regir por largos períodos de tiempo.

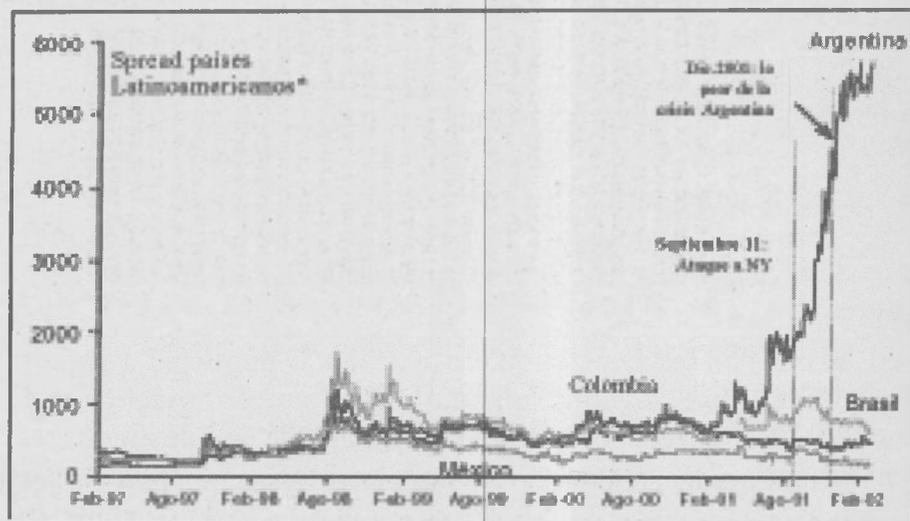
Un sistema ideal sería una combinación óptima de regla y discreción que permita maximizar la flexibilidad, al tiempo que asegure la consistencia en el tiempo de la política económica. Las discusiones sobre el tema han concluido que esta combinación depende de factores específicos a los países. Así, aquellos países que han consolidado una reputación de políticas fiscales sostenibles pueden beneficiarse en mayor grado del enfoque discrecional, frente a países que privilegian los resultados de corto plazo y que tradicionalmente experimentan dificultades fiscales.

Es posible también otorgar algún grado de flexibilidad a un enfoque reglamentado, mediante la incorporación de cláusulas de escape, que le permitan al Gobierno reaccionar de manera oportuna, ante ciertas situaciones especiales. Hasta comienzos de la década de los años noventa, la política fiscal y en general la política macroeconómica de Colombia era una excepción en América Latina, en términos de la estabilidad de sus principales indicadores de desempeño económico. Desde mediados de la década del noventa el manejo económico y principalmente el imprudente crecimiento del déficit fiscal, determinaron no sólo que Colombia dejara de ser la excepción de América Latina, sino que en términos de reputación quedara por debajo de otros países de la región. En los últimos tres años Colombia ha empezado de nuevo a ganar la credibilidad perdida.

Lo anterior puede corroborarse con las cifras de aumento en los "spreads" de la deuda externa pública en diferentes países de América Latina en los últimos años. En el Gráfico 7 se observa una tendencia al aumento generalizado en los "spreads" a partir de 1997, como resultado de las crisis asiática, rusa y brasilera. No obstante, estos aumentos fueron más pronunciados para aquellos países que tenían importantes desequilibrios macroeconómicos, en particular un elevado déficit fiscal (Colombia y Brasil). Para estos dos países, los "spreads" alcanzaron, respectivamente, niveles de 1100 y 1734 puntos básicos en septiembre de 1998. Posteriormente, como lo muestra el gráfico, los países que se empeñaron en corregir su desequilibrio fiscal, como ocurrió en México, Brasil y, más recientemente Colombia, están en la senda de recuperar su credibilidad internacional, mientras que para aquellos países que no han adoptado soluciones de fondo, como es el caso de Argentina, la credibilidad y confianza se siguen deteriorando hasta alcanzar niveles sin par a nivel internacional.

Gráfico 7

"Spreads" de la Deuda Externa de Países Latinoamericanos



*Para Argentina, Colombia y México es el spread de los bonos Global 07; para Brasil es el bono Global 08.

Nótese que los "spreads" sobre la deuda externa de un país reflejan principalmente los riesgos que los inversionistas internacionales perciben en los títulos en circulación de ese país en el

mercado internacional de capitales. Uno de los riesgos más importantes en los países en desarrollo es el de la inestabilidad fiscal y de la deuda pública, puesto que ellos están asociados a cambios bruscos en las políticas económicas y a la incapacidad, total o parcial, de la estabilización fiscal y de ahí del pago de la deuda.

En este contexto, la credibilidad que los inversionistas tengan en la política económica se reflejará en el costo de la deuda externa e interna y sobre los inversionistas privados internos, por tanto, los beneficios para todos los colombianos de contar con reglas de juego claras en materia de política fiscal pueden ser enormes. Para ilustrar este punto, consideremos que la deuda externa total pública y privada del país en la actualidad suma cerca de US\$39 mil millones, equivalente al 48% del PIB de Colombia, y que un punto porcentual adicional de interés sobre esta deuda (equivalente a cien puntos básicos del "spread"), genera un costo financiero para la economía colombiana equivalente a 0.48% del PIB.

Los "spreads" de la deuda pública externa de Colombia aumentaron 726 puntos al pasar de 135 en febrero de 1997 a 861 puntos básicos en noviembre de 2000 (Gráfico 7). Esta diferencia equivale a un costo adicional de 7.26 puntos porcentuales de interés que, si se hubiera mantenido en el largo plazo, al igual que la proporción de la deuda externa pública sobre el PIB anotada anteriormente, llevaría al país a incurrir en un costo financiero adicional equivalente a 3.5% del PIB por año. Para efectos comparativos consideremos que en la última década, después de seis reformas, los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central aumentaron 4.2% del PIB en el período. Nótese que en marzo 14 de 2002 el nivel del "spread" se ubica en 485 puntos básicos, es decir, ha caído 376 puntos básicos desde noviembre 2002, lo que muestra la ganancia en credibilidad y confianza de los inversionistas internacionales que ha ganado el manejo fiscal y macroeconómico de los dos últimos años.

Una forma de reconstruir y mantener la credibilidad y la confianza en la economía es comprometer al país con una política fiscal sostenible. Las reglas propuestas en este proyecto de ley son una combinación de regla y discreción que están orientadas a este fin, al establecer unos límites generales al crecimiento del déficit fiscal y de la deuda, de tal forma que la política fiscal tenga algún grado de flexibilidad, pero sin que ésta amenace el objetivo primordial de mantener la sostenibilidad fiscal.

C. El Tamaño de la Deuda, la Sostenibilidad y la Credibilidad

Como se sugirió en la discusión anterior, la sostenibilidad es un concepto de largo plazo y no se puede asegurar examinando unos cuantos indicadores puntuales sobre el estado de la economía. Lo importante para evaluar la posición fiscal es examinar el comportamiento futuro probable de los ingresos y de los gastos del sector público. Claramente, la posición fiscal será insostenible si la deuda crece permanentemente por encima del crecimiento de la economía, lo cual lleva a que la deuda como proporción del producto aumente sin límites.

Hay dos fuentes de crecimiento de la deuda pública. La primera hace referencia al crecimiento automático por efecto del pago de intereses y, como proporción del PIB, cuando la tasa de interés real supera la tasa de crecimiento real de la economía. Adicionalmente, la deuda crece cuando hay un déficit primario, es decir, cuando los gastos excluidos los intereses, exceden los ingresos.

Más formalmente, si D_t representa el saldo total de la deuda pública en un momento dado t y D_{t-1} el saldo en el período anterior $t-1$, entonces, debe ser cierto que:

$$D_t - D_{t-1} = iD_{t-1} + (G_t - T_t),$$

en donde i es la tasa de interés nominal que se debe pagar por la deuda pública, G es el gasto público, excluidos los intereses, y T son los ingresos públicos. En palabras, esta ecuación quiere decir que, la variación del saldo de la deuda pública en el período presente t debe ser igual a los intereses pagados sobre la deuda acumulada hasta el período anterior $t-1$ más el déficit fiscal primario, es decir, la variación de la deuda debe ser igual al déficit fiscal.

El crecimiento de la deuda como porcentaje del PIB queda determinada por:

$$d_t - d_{t-1} = \Delta d_t = (r - y)d_{t-1} + dp_t,$$

en donde d es el saldo de la deuda como porcentaje del PIB, r es la tasa de interés real, y y es la tasa de crecimiento real de la economía y dp es el déficit fiscal primario.

La deuda pública se mantiene estable siempre y cuando $\Delta d_t = 0$. Esto implicaría que el pago real de intereses, corregido por la variación en el PIB real, debe ser igual al superávit primario, es decir que $(r-y)d_{t-1} = -dpt$. Si r es mayor que y , entonces todos los años debe haber un superávit primario del tamaño del pago de intereses. En caso contrario, si y excede r , un déficit primario equivalente al pago de intereses podría ser compatible con una senda estable de la deuda.

Colombia incrementó su nivel de deuda en la última década porque la diferencia entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento real promedio de la economía no fue compensada por un superávit primario. Por el contrario, la situación fiscal, sobre todo desde mediados de los noventa, contribuyó a incrementar el saldo de la deuda⁴. En la medida en que el total de la deuda crece, los superávits necesarios para estabilizarla crecen, asumiendo que el diferencial entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento se mantiene constante. En el caso colombiano, el pago de intereses sobre la deuda total del GNC pasó de representar cerca de 1% del PIB en 1991 a 4% del PIB en 2001. Como porcentaje del total de pagos, los de intereses ascendieron de 12% en 1991 a 20% en 2001, quitándole espacio y flexibilidad a los gastos del Gobierno.

Es importante anotar que el nivel de la deuda pública como porcentaje del PIB no es un problema *per se*. La deuda pública de ciertos países industrializados como Italia y Japón superó el 100% del PIB al final de 2001, llegando a niveles de 106% y 142% del PIB, respectivamente⁵. En la década del ochenta y hasta mediados de los noventa, Estados Unidos experimentaron un rápido crecimiento de la deuda pública que pasó de 44% del PIB en 1980 a 69% del PIB en 1994, como consecuencia de los abultados déficit fiscales de la época. Estos casos, que son frecuentes en países desarrollados, sugieren a primera vista un nivel de deuda insostenible. No obstante, lo cierto es que los agentes que operan en estas economías confían en que las autoridades económicas realizarán en su momento los ajustes necesarios para asegurar que el Gobierno se coloque en condiciones de pagar su deuda, sin generar traumatismos en la economía.

La historia de los países en desarrollo ha sido muy diferente. En la década del ochenta, el problema de la deuda hizo crisis en un gran número de países en desarrollo altamente endeudados, y en la del noventa se presentaron varios episodios en los que países grandes

³ Se refiere al saldo de la deuda externa a noviembre de 2001, incluyendo arrendamiento financiero y titularizaciones. La fuente es el Banco de la República.

⁴ Hay que tener en cuenta que el nivel de la deuda pública como porcentaje del PIB ha aumentado también en los últimos años por motivos de la devaluación de nuestra moneda y por tener denominadores (PIB nominales) relativamente pequeños.

⁵ Corresponde a la deuda del gobierno general, es decir, del gobierno central, de los gobiernos centrales regionales y de la seguridad social.

de la región como México y Brasil enfrentaron dificultades para servir su deuda. Últimamente, el caso de Argentina es el más crítico, ya que lo llevó a declarar la moratoria de su deuda.

Los gobiernos de los países en desarrollo con niveles insostenibles de deuda pública han enfrentado este problema de diferentes maneras. Unos han optado por el repudio total o parcial de esta deuda (Argentina). Otros, por un cambio unilateral de las condiciones de pago de las obligaciones de deuda (Ecuador), con un costo para los tenedores de la misma, y al final para el país como un todo. Finalmente, en muchos casos los gobiernos y los bancos centrales propiciaron inflaciones y devaluaciones elevadas para "licuar" la deuda pública, es decir, para reducir su valor en términos reales, con grandes costos económicos y sociales.

Para advertir sobre los riesgos que representa para un país como Colombia aumentar la deuda pública con respecto a los niveles actuales, es conveniente destacar que al inicio de la crisis mexicana de 1994-95, la deuda pública externa de ese país representaba el 19% del PIB y la deuda pública total el 28% del PIB. En Colombia, la deuda pública externa representa en la actualidad 26% del PIB y la deuda pública total el 46%.

Teniendo en cuenta estas experiencias, es comprensible la reticencia que muestran los inversionistas para colocar sus fondos en bonos emitidos por naciones de América Latina y de otras regiones del mundo en desarrollo. De hecho, estas experiencias han llevado a los inversionistas a protegerse de varias formas, bien sea colocando sus fondos en títulos de naciones más confiables o exigiendo un premio ("spread") para compensar el mayor riesgo que asumen, lo que hace más costoso la obtención de recursos nuevos por parte de los países en desarrollo⁶.

Las condiciones regionales también afectan la percepción de los inversionistas, lo cual genera riesgos de contagio. Para el caso colombiano, es claro que lo que está ocurriendo en el resto del mundo en desarrollo, y en particular en América Latina, afecta esta percepción. Esta región se ha caracterizado por una alta volatilidad en sus tasas de crecimiento, de interés real y en sus variables nominales. Y aunque Colombia fue una excepción durante más de cinco décadas, su buena reputación se ha visto minada por el crecimiento exagerado del gasto público durante la década de los noventa, por el bajo crecimiento económico de los últimos años y por la incertidumbre sobre la evolución futura del endeudamiento público.

Los compradores de bonos del Gobierno están afectados por las expectativas sobre la conducta de los restantes inversionistas, pues el Gobierno no sólo tiene que financiar el déficit sino también recolocar la deuda ya existente a medida que se van presentando los vencimientos. Por supuesto, la disposición a recomprar la deuda existente y a prestar los nuevos fondos siempre es función del grado de certeza que cada uno tenga sobre la capacidad de pago del Gobierno. Dicha certeza no existe cuando las economías están sujetas a choques exógenos y a manejos discrecionales que pueden transformar una postura fiscal sostenible en insostenible.

Disponer de unas reglas para limitar el endeudamiento público y asegurar la disciplina fiscal es una manera de elevar la credibilidad y la confianza en la política económica del país, tal como lo propone la presente Ley. En ausencia de límites hay un incentivo natural para que la administración pública se exceda en el endeudamiento, ya que no será necesariamente quien tomó los recursos quien incurrirá con la obligación de pagar dicha deuda.

Los beneficios económicos de esta mayor confianza y credibilidad son muy importantes. De una parte, se reduce la probabilidad de tener que efectuar ajustes traumáticos en los ingresos y en el gasto público. De otra, disminuyen los riesgos de inestabilidad

macroeconómica y se generan condiciones mucho más favorables para la inversión y el comercio exterior. Finalmente, una reducción de los márgenes sobre la deuda externa reduce el costo del servicio de la misma, con lo cual se libera un volumen importante de recursos que pueden destinarse a fortalecer programas sociales prioritarios.

D. Efectos de Contagio entre Niveles del Sector Público

El efecto contagio no se limita a situaciones a nivel internacional. Existe un efecto contagio más relevante para el caso que nos ocupa y es el que afecta a los diferentes niveles de gobierno y al sector privado. Es ampliamente aceptado que la conducta de un gobierno territorial con respecto a la deuda y al déficit genera efectos externos sobre otros gobiernos territoriales, sobre el Gobierno nacional y sobre el sector privado, los cuales se reflejan en la calificación y en los "spreads" de la deuda pública.

Un determinado nivel de Gobierno puede actuar de manera irresponsable en materia fiscal y de endeudamiento sin tener en cuenta que con estas acciones también están perjudicando a otros sectores. Al final el costo de estas políticas las termina pagando la sociedad en su conjunto vía un menor acceso a recursos de financiamiento, mayores tasas de interés y mayores impuestos.

Para evitar estos efectos, que en la teoría económica se denominan "externalidades", los responsables de la política fiscal en cada nivel de gobierno, al tomar sus decisiones deben hacerlo de acuerdo con ciertos parámetros que limiten los costos para el resto de la sociedad. De esta forma, las reglas y los procedimientos fiscales aplicables a los diferentes niveles del sector público como los que se formulan en la presente Ley ayudarán a evitar los efectos externos que genera la indisciplina fiscal y a promover, en consecuencia, el crecimiento económico y el bienestar para todo el país.

E. Las Reglas Fiscales

Hay dos clases de reglas fiscales: las reglas cuantitativas que fijan límites a determinadas variables fiscales y las reglas que imponen restricciones a los procedimientos a través de los cuales se toman decisiones fiscales.

Las reglas cuantitativas tienen como fin imponer límites sobre algunos indicadores claves que estén bajo el control de la autoridad fiscal, como por ejemplo, establecen límites al tamaño del déficit, al nivel de impuestos, al nivel de gastos, y/o al tamaño de la deuda pública. Estas reglas se fijan por medio de una enmienda constitucional o una ley.

Las reglas de procedimiento se refieren, por ejemplo, a los requerimientos necesarios para transparencia del presupuesto, a reglas para la formulación y adición del presupuesto con el fin de reforzar la restricción presupuestal, a la aprobación de gastos futuros que comprometen presupuestos futuros y al proceso de voto en la aprobación del presupuesto.

La pregunta es si estas reglas funcionan en el sentido de disminuir los desequilibrios fiscales y aumentar la credibilidad de la autoridad. Algunos analistas y estudiosos del tema consideran que no, ya que los gobiernos buscan las formas de evadirlas. Sin embargo, la mayoría considera que las reglas sí importan, en el sentido de que los gobiernos realmente comprometidos con una disciplina fiscal construyen con ellas más fácil y rápidamente credibilidad en sus políticas y en sus medidas.

⁶ Para analizar los riesgos de prestarle a un determinado país, los inversionistas analizan variables tales como el tamaño de la deuda del país, el déficit fiscal, y la tasa de crecimiento de la economía para determinar la velocidad a la cual crece la deuda como porcentaje del PIB. Adicionalmente, examinan elementos institucionales y de política para determinar la fortaleza de las instituciones políticas y económicas.

La experiencia internacional ha demostrado que, para ser efectivas, las reglas fiscales deben cumplir con las siguientes características: estar bien definidas, ser creíbles, transparentes, adecuadas, consistentes, simples, flexibles, eficientes y contar con un mecanismo de cumplimiento.

El indicador a ser controlado debe definirse con claridad, para evitar ambigüedades y un cumplimiento ineficiente. Las reglas deben ser transparentes en cuanto a la operación de los gobiernos, la contabilidad, los pronósticos y los arreglos institucionales, y en cuanto a la facilidad de su verificación. Así mismo, deben ser adecuadas con respecto a la meta fijada, es decir, deben estar relacionadas con el objetivo pretendido. Las reglas deben ser consistentes internamente, así como con otras políticas o reglas macroeconómicas. También deben ser simples para que sean entendibles por el público en general de manera que éste pueda hacer un seguimiento.

Es importante que haya una clara especificación sobre los agregados o las variables sobre las cuales operará la regla. Para aumentar su credibilidad, la regla debe hacerse cumplir y ser difícil de cambiar. El mecanismo de cumplimiento debe ser fácilmente monitoreado por el público y/o una institución independiente con capacidad de imponer sanciones.

Las reglas, específicamente las cuantitativas, deben ser flexibles para que permitan acomodar choques exógenos a las autoridades. Sin embargo, su flexibilidad no debe llevar hasta el límite de que pierdan la capacidad de lograr el objetivo para el que fueron creadas. En otras palabras, las reglas cuantitativas no deben ser ni demasiado simples ni demasiado rígidas. Cuando son muy simples se reduce la credibilidad en el compromiso de disciplina fiscal y cuando son muy rígidas se vuelven imposibles de cumplir y pierden toda credibilidad⁷. La flexibilidad se logra mediante el establecimiento de reglas cuantitativas generales, tal como lo hace la presente Ley, y/o mediante la reglamentación de cláusulas de escape que permiten que la regla pueda ser administrada automáticamente ante un cambio en las condiciones de la economía.

Por último las reglas deben ser eficientes. Deben poder cumplir su objetivo, y especialmente, servir como catalizador para otras reformas estructurales.

IV. LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

A. Objeto

La "Ley de Responsabilidad Fiscal" hace parte del conjunto de reformas estructurales que tienen como propósito mejorar la situación fiscal del país en el largo plazo y retornar la economía a una senda de crecimiento elevado y sostenido. La Ley es un complemento a todo el paquete de reformas que este Gobierno ha presentado al honorable Congreso de la República para su estudio y aprobación, como el proyecto de ley de reforma pensional, el Acto Legislativo sobre las transferencias territoriales, la reforma a la Ley 60 de 1993, la reforma tributaria aprobada a finales del año 2000, entre otras. El concepto mismo de "Responsabilidad Fiscal" es amplio y puede estar sujeto a diversas interpretaciones. En un sentido amplio, se considera que la responsabilidad fiscal es el conjunto de reglas de procedimiento y de transparencia del proceso presupuestario y del resultado fiscal del gobierno.

Tal como se anotó en la sección anterior, la adopción de reglas como las que aquí se proponen, contribuyen a mejorar sustancialmente la gestión fiscal y a aumentar la credibilidad de los mercados financieros internacionales en los países que las adoptan.

Muchos países que han experimentado crisis profundas y que han debido recurrir a ajustes estructurales de sus economías, han decidido volver permanentes varias de estas medidas para consolidar los

logros en materia fiscal. Los elevados costos económicos y sociales en que incurrieron estos países por causa de su indisciplina fiscal, han convencido a sus autoridades sobre la necesidad de adoptar normas fiscales de estricto cumplimiento, que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas en todo momento. Un ejemplo reciente es el Brasil, que en 2001 aprobó una Ley de Responsabilidad Fiscal de amplio alcance (Nacional, Territorial y Municipal) para el control de las finanzas públicas y la responsabilidad en la administración fiscal.

Otros países latinoamericanos, como es el caso de Colombia, aunque no han experimentado crisis de la magnitud de la brasilera o la mexicana, han evaluado la conveniencia de este tipo de reglas y las están adoptando para generar mayor credibilidad en los mercados financieros y asegurar su estabilidad fiscal y macroeconómica.

B. Componentes

1. Reglas para la estabilidad fiscal

Los efectos de cualquier política económica no son inmediatos. En particular, la política fiscal se caracteriza por tener un rezago importante entre el momento en que se toman las decisiones y su efecto sobre la economía, determinado, principalmente, por el hecho de que las medidas requieren procedimientos legislativos específicos. Los avances fiscales que ha logrado el país, y los ajustes estructurales que están en discusión en el Congreso, evitarán que la profunda crisis económica vivida en los años anteriores se repita. En este contexto, la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal asegura que se mantenga la disciplina fiscal hacia el futuro, ya que ésta se presenta como un componente final de todo el paquete de ajustes presentados por el Gobierno y aprobados por el Honorable Congreso.

Es con este propósito que el Gobierno Nacional somete a consideración del Congreso una propuesta para establecer unas reglas fiscales que limiten el déficit fiscal y garanticen la sostenibilidad de la deuda pública en el largo plazo.

Desde el punto de vista económico, el objetivo de este tipo de legislación es aumentar la credibilidad de la política fiscal. Al establecer restricciones, las reglas contribuyen a que la política fiscal sea consistente en el tiempo y, por ende, a la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas.

Los análisis de sostenibilidad de las finanzas públicas centran su atención sobre la evolución de los balances primarios de las entidades públicas. El balance primario se entiende como la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, y utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento e inversión. Es decir se excluyen los pagos de intereses de la deuda. Este indicador da señales sobre la evolución futura de la deuda pública, ya que llama la atención sobre la necesidad de que la entidad pública se endeude no sólo para cubrir el servicio de la deuda sino para realizar otro tipo de gastos. Dado el nivel actual de la deuda, los ejercicios realizados muestran que, como ya se mencionó, para que la deuda no siga creciendo al mismo ritmo de los últimos años, o para que se reduzca su saldo actual, es necesario generar un superávit primario de por lo menos dos puntos del PIB. Esto indica que los ingresos del sector público deben alcanzar para cubrir los gastos de funcionamiento y de inversión y debe sobrar un remanente para cubrir el pago de intereses de la deuda pública.

⁷ Cuando las reglas cuantitativas son demasiado estrictas se incrementa el incentivo a la "contabilidad creativa" (acomodación de las cifras con el fin de cumplir la restricción) y podría llegarse a mayores pérdidas de bienestar que en otro caso.

Con base en las características mencionadas, el artículo 1º propone que cada gobierno impondrá una meta de déficit primario para cada vigencia fiscal y metas indicativas para los siguientes diez años, con el fin evitar el deterioro de los indicadores de la deuda del sector público, garantizando su sostenibilidad. Esta meta se debe imponer para todo el SPNF, teniendo en cuenta los balances primarios del Gobierno Nacional Central y los gobiernos departamentales y municipales hasta la cuarta categoría consistentes.

La no imposición de reglas numéricas permite contar con flexibilidad para responder a los cambios en las condiciones, responder ante contingencias y ante el comportamiento cíclico de la economía, de una manera coherente con la situación de endeudamiento propia de cada vigencia. Por ejemplo, en épocas de reducción en la actividad productiva, el Gobierno puede mantener los niveles de gasto e incurrir temporalmente en situaciones de déficit fiscal, pero siempre teniendo en cuenta que la política fiscal de mediano plazo (10 años) garantizará la sostenibilidad de la deuda.

Adicionalmente, se puede decir que no existe un límite de endeudamiento válido para todos los países. La experiencia ha demostrado que países de América Latina con niveles de endeudamiento inferiores a 60% del PIB, han sido vulnerables a choques externos. Por supuesto, cuanto más alto es el nivel de la deuda como proporción del PIB mayor será la carga del servicio de la deuda y mayor será el superávit primario que tendrá que generarse para estabilizarla.

2. Reglas de Transparencia y Coherencia Fiscal y Macroeconómica

El creciente interés mundial por el escrutinio público de los gobernados hacia sus gobernantes ha incrementado el interés de la opinión pública por los asuntos fiscales. En este sentido, la opinión pública ha dejado de preocuparse únicamente por el nivel de impuestos, para mirar cuál es el destino y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. El debate económico sobre la conveniencia de tal o cual gasto y sus implicaciones para la política económica se ha popularizado. Así, el incremento en el endeudamiento del Gobierno, y el incremento futuro de impuestos que ello implica, se ha convertido en una preocupación general para los habitantes de todos los países. De ahí la importancia de contar con mecanismos que incrementen la transparencia y democratizen el debate fiscal.

Las disposiciones para la transparencia en la conducción de la política fiscal se proponen no sólo divulgar a la opinión pública la planificación y los resultados fiscales, sino también que al interior del mismo Gobierno se actúe dentro de esquemas de planificación financiera ex ante coherentes con el proceso de realización del presupuesto.

La transparencia se considera deseable desde un punto de vista económico por cuanto demuestra un compromiso hacia la responsabilidad fiscal del Gobierno y del país, ya que le permite a la opinión pública realizar un seguimiento a la política fiscal. Si el gobierno cumple y la opinión pública mantiene confianza en los datos, aumentará su credibilidad y esto se reflejará en los costos de su deuda.

Desde un punto de vista político, las reglas de transparencia fiscal facilitan la participación de los ciudadanos en el proceso presupuestario, y en general, en las decisiones de política fiscal. Con la existencia de informes periódicos de resultados fiscales y macroeconómicos, se abre el espacio para que los ciudadanos ejerzan control sobre sus gobernantes sobre el destino de los recursos públicos. De esta manera, la creación de estos mecanismos, hace más coherentes y democráticas las decisiones de política fiscal.

Estas reglas incluyen desde la especificación de los principios contables usados hasta la exigencia de justificar los gastos. El objeto de cada una de dichas especificaciones es crear incentivos para que el Gobierno tenga mayor disciplina fiscal y para facilitar los procesos de rendición de cuentas.

a) Plan Financiero

El Plan Financiero se convierte en la guía sobre los niveles coherentes y sostenibles de déficit, balance primario, y deuda, que servirá de base para la realización del presupuesto. De esta manera, toda la programación fiscal y macroeconómica seguirá un lineamiento específico, lo cual asegura mayor credibilidad en la administración de las finanzas públicas. Al ser un documento de más divulgación que el actual, se busca generar una mayor participación ciudadana, a través del Congreso, en el debate fiscal, haciendo explícitos los objetivos y las medidas fiscales en una perspectiva de mediano plazo;

b) Inclusión de los pasivos contingentes en el Plan Financiero

Aunque los pasivos contingentes han estado presentes en el desenvolvimiento de las finanzas públicas, su manejo ha presentado grandes inconvenientes de tipo fiscal. El Gobierno Nacional consciente de tal situación está en proceso de implementación del marco normativo y técnico para que el manejo de los mismos se haga bajo la óptica de la disciplina y responsabilidad fiscal. Estas acciones forman parte del esquema de transparencia en la administración de los recursos públicos.

Se requiere la puesta en marcha de una adecuada valoración, reconocimiento y gestión de los pasivos contingentes, en lo cual juega papel preponderante el análisis y manejo financiero y contable. Con este propósito, resulta indispensable obtener un "balance contable ampliado" que contenga tanto los activos y pasivos explícitos como los pasivos contingentes o implícitos; no basta con reconocer el pasivo contingente, sino que éste debe estar reflejado en los balances y estados financieros de la Nación.

La trascendencia de los pasivos contingentes es evidente. Según un estudio para Colombia realizado por el DNP⁸, para el año 1997 su valor estimado correspondía al 154.1% del PIB, cifra en la cual el pasivo pensional tenía la mayor participación con el 139.57%, seguido por infraestructura con el 6% y por otros rubros que sumados mantenían el 8.54%, dentro de los cuales se encuentran renglones como deuda externa, sentencias judiciales, desastres naturales, salvamento de entidades financieras y deuda territorial; presentado este último una acelerada dinámica en los últimos años.

Teniendo en cuenta el crucial interés que reviste este tema para el adecuado desempeño de la economía y especialmente de la hacienda pública, resultaba indispensable avanzar en su control y tratamiento. Es así como en el país se ha venido trabajando en el desarrollo de un esquema apropiado para evitar al máximo los problemas relacionados con eventos de difícil seguimiento y verificación, que generalmente se relacionan con ambientes donde existe información asimétrica.

No debe desconocerse además, que al sustituir gastos por obligaciones contingentes, se estaría reduciendo el déficit fiscal, de manera artificial. Como ejemplo se pueden citar dos casos: al sustituir inversión pública en infraestructura por inversión privada, estimulada esta última con el otorgamiento de garantías de ingreso que al hacerse efectivas en el futuro, implicaría mayor gasto. Situación similar ocurre cuando el gobierno en vez de transferir recursos a las entidades públicas les garantiza su deuda, como

⁸ Departamento Nacional de Planeación. Archivos de Macroeconomía, el Balance del Sector Público y la Sostenibilidad Fiscal en Colombia. 1999.

efectivamente ha ocurrido en el Metro de Medellín, Carbocol y recientemente con los entes territoriales gracias a la puesta en vigencia de la ley 617 de 2000.

En estos casos, si los pasivos contingentes no son adecuadamente valorados y reconocidos, podrían ponerse en peligro los beneficios esperados de la sustitución de gasto por pasivos contingentes lo cual iría en contra del principio de responsabilidad fiscal.

c) Informe de resultados fiscales y macroeconómicos del año anterior

La creación de mecanismos que mejoran el control político sobre las decisiones fiscales genera una política fiscal más responsable y abierta al escrutinio público. El control político del cumplimiento de las metas fiscales establecidas por el gobierno se materializa en el Informe de Resultados Fiscales y Macroeconómicos contenido en el proyecto de ley. Al evaluar el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Financiero, el Congreso, las asambleas y concejos podrán ejercer control sobre las decisiones fiscales del gobierno.

Del debate sobre estos informes debe salir la 'sanción' ante el incumplimiento de las reglas. Esta apertura del proceso fiscal obligará a los gobiernos a actuar responsablemente en este campo, y le otorga mayor control a la ciudadanía a través de sus representantes, y abre la posibilidad de que entidades e individuos interesados participen en la evaluación de los resultados fiscales del gobierno.

La información transparente sobre el uso de los recursos públicos, permitirá hacer comparaciones sobre la eficiencia del gasto, los cuales se convertirán en una herramienta de control por parte de la ciudadanía.

Por último, la necesidad de hacer explícito el impacto fiscal de cualquier norma que ordene gasto o que brinde beneficios tributarios específicos, limita la posibilidad de que los recursos públicos sean utilizados para beneficio personal ya sea económico o político, otorgando una vez más mayor control sobre la eficiencia de la administración pública.

3. Reglas de Disciplina Fiscal

El solo proceso de planeación y exposición pública de las cuentas fiscales no garantiza que estas cumplan los requisitos de sostenibilidad y coherencia macroeconómica en el largo plazo. Es necesario solucionar problemas fundamentales al interior del fisco que son el origen de crecientes déficit e ineficiencia en el gasto.

La ley propone que todos los órganos deben sujetarse a los lineamientos expuestos en el Plan Financiero en el momento de la elaboración de los respectivos presupuestos. La coherencia entre la programación de ingresos y gastos en línea con lo dispuesto en el Plan Financiero garantiza que las metas fiscales se cumplan en concordancia con la evolución esperada de la deuda pública.

Adicionalmente, la imposición de límites estrictos al uso de las vigencias futuras evita el uso de los recursos públicos con fines electorales. El desfase entre los términos de los cargos de elección popular y el año fiscal generan incentivos para que el gobernante saliente gaste más durante su último período haciendo responsable a su sucesor por un ajuste exagerado durante el segundo semestre del año fiscal. El excesivo gasto público durante el último año de gobierno y el compromiso de recursos futuros genera ciclos económicos perjudiciales para el crecimiento de largo plazo de la economía. La imposición de restricciones al gasto en estos períodos críticos, limita los efectos nocivos generados por los ciclos.

Finalmente, para facilitar el manejo de la Tesorería General de la Nación, sin que los recursos pierdan su destinación presupuestal, la

Tesorería podrá hacer unidad de caja con los recursos de los Fondos de Destinación Específica.

4. Normas que limitan el endeudamiento territorial

En línea con las reformas aquí propuestas y por la importancia estratégica que tiene para el país la profundización de la descentralización sobre bases financieras sólidas, lo cual, a su vez, minimiza el riesgo de rescates financieros por parte del gobierno Nacional, las reformas aquí propuestas buscan moderar el ciclo del uso del crédito de tal forma que éste no sea procíclico, es decir recesivo en tiempos de crisis y expansionista en tiempos de auge.

En este sentido se quiere consolidar la confianza ganada por el país en los mercados nacionales e internacionales respecto al compromiso y trabajo coordinado del Gobierno Central y los gobiernos territoriales alrededor de la regulación del crédito territorial. Adicionalmente, se quiere evitar que las entidades territoriales se vean sometidas a dolorosos ajustes ante situaciones de bancarrota provocadas por el uso del crédito para financiar déficit insostenibles, como bien lo ilustra la crisis financiera territorial de la cual recién el país empieza a recuperarse. En consecuencia, las reformas aquí propuestas son consistentes con la ley 617 de 2000 y procuran armonizar las normas de endeudamiento territorial con las de regulación bancaria que viene adoptando la Superintendencia Bancaria sobre manejo y control de riesgos financieros en el marco de Basilea II y con la asignación y uso de las transferencias nacionales, definidas en el acto legislativo 01 de 2001 y en la Ley 715 de 2001.

Las normas de regulación bancarias impulsadas en el marco de las disposiciones internacionales sobre la materia (Basilea II) dan a las entidades financieras un rol protagónico en las labores de análisis y cuantificación del riesgo, las cuales deben ser realizadas a partir de parámetros y metodologías definidas por el nivel nacional que consulten la realidad financiera territorial. Sobre el particular, las reformas aquí propuestas refuerzan la política de impulsar una rigurosa cultura de análisis de riesgo. La ausencia sistémica de este tipo de políticas en la toma de decisiones de endeudamiento dilató la realización de ajustes fiscales en varias entidades territoriales al igual que la provisión de cartera en algunas entidades financieras, situación que posteriormente llevó a inevitables y más dolorosos ajustes tanto en las entidades territoriales como en las entidades financieras a través de la calificación de cartera y los indicadores de solvencia.

En esta materia resulta ilustrativa la reciente experiencia Argentina, donde el sobreendeudamiento de las provincias amparado en el apalancamiento financiero de las transferencias nacionales y la ausencia de adecuados mecanismos institucionales para corregirlo, fue un factor determinante en el colapso de las finanzas públicas y del sistema financiero. En efecto, las raíces de la crisis Argentina de hoy se encuentran en la irresponsabilidad fiscal que vivió el país desde mediados de los años cincuenta hasta nuestros días. Así durante los años sesenta y hasta finales de los ochenta, la acumulación de déficit públicos tanto a nivel provincial como nacional y su financiación mediante emisiones monetarias en ausencia de límites creíbles al endeudamiento llevó al deterioro de la moneda nacional cuya más evidente manifestación fue la hiperinflación. Posteriormente, la incontrolable demanda de crédito de las provincias por encima de la tasa de crecimiento del PIB y de los recursos tributarios, alentó un proceso creciente de endeudamiento insostenible que las llevó a la bancarrota, agravando así la crisis fiscal y financiera que actualmente agobia al país.

Consciente de los riesgos antes citados, el Congreso Nacional mediante la reciente aprobación de la Ley 617 de 2000 impulsó un gran avance en materia de responsabilidad fiscal para los gobiernos territoriales al fijarse límites a sus gastos corrientes en función de la

capacidad de generación de ingresos propios. Esta norma y la Ley 358/97 forman un marco institucional orientado a regular las dos principales fuentes de indisciplina fiscal territorial: el excesivo crecimiento tanto de los gastos de funcionamiento como la deuda pública. Sin embargo, es conveniente modificar la Ley 358/97 en algunos aspectos con el fin de que los controles allí establecidos regulen con más realismo la capacidad de pago de las entidades territoriales y de esa manera lograr que la financiación de la totalidad del gasto corresponda con su disponibilidad real de ingresos. Al respecto, es internacionalmente reconocido, tanto por la teoría como por los hechos, que la profundización de la descentralización sobre bases financieras sólidas demanda la existencia de mecanismos institucionales que regulen el gasto total de las entidades territoriales de tal manera que este no contribuya a profundizar los ciclos económicos de las regiones.

a) Modificación del párrafo del artículo de la Ley 358 de 1997. Cálculo del ahorro operacional en las Entidades Territoriales

La Ley de los semáforos, como se le conoce a la Ley de endeudamiento territorial, cambió la forma de medir la capacidad de pago al determinar que la misma se mide por el ahorro y no por el ingreso, lo que de hecho generó un importante avance en la determinación de la real situación financiera de las entidades territoriales. No obstante, el ejercicio de poner en práctica la citada ley dejó ver la necesidad de modificar la definición de ahorro operacional allí incluida con el fin de ajustarla más a la verdadera capacidad de pago de las entidades territoriales, para evitar evaluaciones equivocadas de riesgo que priven a las entidades territoriales del acceso a recursos frescos de crédito en momentos de descenso del ciclo económico, debido a que en momentos de auge se sobreestima su capacidad de pago y por tanto se aumenta de manera insostenida su saldo de deuda.

Por ejemplo, la Ley 358/97, que usa como base de cálculo de los indicadores las ejecuciones presupuestales, trata como rubros diferentes a los gastos de funcionamiento y a las transferencias, mientras que la ley Orgánica de Presupuesto establece que las segundas hacen parte de los primeros. Además la ley 358/97 establece que sólo computen en el cálculo de los indicadores de capacidad de pago las transferencias "pagadas" como gasto, hecho que al subestimar los gastos corrientes sobreestima el ahorro que las entidades territoriales en la práctica pueden destinar al pago del servicio de su deuda pública, porque la ejecución presupuestal es de caja en el ingreso y de "causación" en el gasto. La ausencia de precisión en este aspecto debilita la efectividad del indicador de ahorro operacional para medir la capacidad real de pago.

Por las razones antes expuestas, se propone que el legislador aclare de una vez por todas y en un lenguaje presupuestal común, que el ahorro operacional es aquel monto de recursos con el que cualquier administración cuenta normalmente para servir su deuda y dejar un remanente para invertir y que debe calcularse tomando como parámetros los ingresos efectivamente recibidos en caja y los compromisos de gasto, sin dejar espacio para involucrar cuentas por cobrar en el ingreso o para sacar las reservas de apropiación y las cuentas por pagar en el gasto. En síntesis, el propósito del cambio es establecer controles que impidan que las entidades territoriales obtengan créditos para financiar inversiones, cuando, simultáneamente, vienen afrontando dificultades para honrar sus obligaciones de funcionamiento, pues este constituye un fuerte indicio de su incapacidad para honrar cumplidamente la contratación de nuevos créditos en el futuro cercano.

En este orden de ideas, para evitar que se sobreestime el ahorro operacional y con ello la capacidad de pago de las entidades

territoriales, también es conveniente aclarar la definición de los ingresos y gastos que hacen parte de dicho resultado. Lo anterior porque la redacción actual ha generado variadas interpretaciones sobre los rubros que se deben considerar en el momento de realizar el cálculo. Del mismo modo, se considera prudente eliminar de los ingresos corrientes rubros que claramente no lo son como los recursos del balance.

Por otra parte, la ley 715 de 2001 impide a los gobiernos territoriales dar en garantía las Transferencias de destinación específica del Sistema General de Participaciones (SGP) del sector para realizar nuevas operaciones de crédito público (artículo 18). Esta prohibición se extiende a los recursos con destinación específica del sector salud, con la única excepción de los destinados para inversiones en infraestructura y/o dotación de equipos dentro de un plan bienal de inversiones (artículos 47 y 65). Por tanto, el único ingreso del SGP que la ley 715 permite a las ET utilizar para apalancar la realización de nuevas operaciones de crédito público es el correspondiente a propósito general, siempre que los nuevos créditos se destinen a financiar inversión física (párrafo 1 del artículo 78 y artículo 91). El cumplimiento de este mandamiento debe ser armonizado con las disposiciones de la ley 358 de 1997, particularmente con la definición de ingresos corrientes y su respectiva proyección, párrafo del artículo segundo y artículo séptimo de la ley 358/97 respectivamente. Ello con el fin de ajustar la capacidad de pago de las ET a la realidad financiera impuesta por la ley 715 sobre asignación y uso de los ingresos que éstas reciben por transferencias nacionales.

En consecuencia, bajo el nuevo marco legal de transferencias nacionales el ahorro operacional es el resultado de restar de la masa global de ingresos corrientes, los gastos recurrentes que una vez adquiridos implican un gasto equivalente o mayor en las vigencias fiscales siguientes. Una vez estos gastos tengan garantizado su pago, el remanente podrá utilizarse para servir la deuda y financiar nuevos proyectos de inversión. Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias y, para ser consistentes con la Ley 715 de 2001, sólo se incluyen las transferencias de propósito general recibidas por el SGP. Los gastos corrientes incluyen los gastos de personal, los gastos generales y todo tipo de transferencias aunque hayan sido presupuestadas como gastos de inversión o como servicio de la deuda, con excepción de los que se pagan con las transferencias de educación y salud del SGP, es decir las transferencias de educación y salud no se toman como ingresos corrientes, pero los gastos que se financian con ellas tampoco se cuentan como gastos de funcionamiento.

De esta manera las modificaciones propuestas permiten que la capacidad de pago de las ET refleje con claridad los mandamientos constitucionales y legales, consagrados tanto por el Acto Legislativo 012/01 como por la Ley 715/01, de garantizar que los recursos del SGP se destinen de manera exclusiva a la financiación de los costos de prestación de los servicios de educación y salud. Adicionalmente, esta modificación es plenamente consistente con el espíritu de la Ley 617/2000 al implicar que la capacidad de endeudamiento de las ET dependa de su generación de ahorro primario y de una disponibilidad permanente de ingresos susceptibles de ser pignorados y no de un apalancamiento en ingresos que aunque sean recurrentes, al tener por mandato constitucional una destinación específica, no están en la práctica disponibles para servir como garantía de pago en la realización de nuevas operaciones de crédito público.

Igualmente, se propone mantener como fuente de información las ejecuciones presupuestales soportadas en la contabilidad públi-

ca, es decir el registro que debe hacerse de la ejecución presupuestal a través de las llamadas cuentas cero (0), pero con información certificada por funcionarios responsables de la administración local y validada por la Contraloría General de la República, tal como lo menciona el artículo 354 de la Constitución Nacional. Al respecto, se requiere que las entidades territoriales garanticen la información que presentan a los acreedores, pues ellos son quienes arriesgan sus recursos para financiar la inversión de la administración.

Para evitar confusiones en relación con el tiempo y la información utilizada para calcular el ahorro operacional y los intereses de la deuda, el proyecto establece claramente que el primer componente del indicador de solvencia se calcula una sola vez en cada vigencia utilizando las ejecuciones presupuestales de la vigencia anterior ajustadas por la meta de inflación establecida para la vigencia por el Banco de la República, mientras el segundo se calcula en cualquier momento de la vigencia corriente utilizando los intereses pagados y la proyección del resto de la vigencia en la cual se está realizando el cálculo. En consecuencia, la información para calcular el ahorro operacional es la de la vigencia anterior y la necesaria para calcular los intereses de la deuda es la de la proyección para la vigencia corriente. Ello sin perjuicio de que el cálculo de los indicadores se haga para cada vigencia en que el crédito estará vigente.

Igualmente, se determina que la inversión a financiar con recursos del crédito es la que permite la preinversión, construcción, dotación y ampliación de infraestructura física, exceptuando los créditos de tesorería utilizados para atender faltantes temporales de caja, operaciones que no incrementen el saldo de la deuda y mejoren el perfil financiero de la misma y aquellos destinados a garantizar que la entidad territorial quede a paz y salvo con aquellas personas que salgan por supresión del cargo siempre y cuando dicha supresión se haga en el marco de un proceso de ajuste fiscal tendiente a recuperar la viabilidad financiera de la entidad territorial.

Así, la modificación propuesta aclara que las ET no podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos de funcionamiento, precisando el concepto de inversión aplicable para estos fines. En efecto, a pesar de que en los diferentes informes de ponencia de la citada ley se establece claramente que el espíritu del legislador del año 1997 era claro en el sentido de prohibir el endeudamiento para financiar obligaciones de tipo corriente (contratación de personal, gastos generales, pago de servicios públicos, transferencias y subsidios) y autorizarlo con exclusividad para la financiación de obras de infraestructura, la remisión que hizo al estatuto orgánico del presupuesto ha resultado desafortunada a este objetivo pues en el estatuto no hay una definición de inversión, debiendo entonces el intérprete remitirse a las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, la cual no se ajusta a lo que buscó el legislador para propósitos del endeudamiento.

Así mismo, con el fin de garantizar la adecuada financiación y por tanto la efectividad de los programas de ajuste fiscal se aclara que entre los usos posibles de los créditos de ajuste sean incluidos, además de los pagos de las indemnizaciones, los pasivos laborales causados en un proceso de reestructuración administrativa, tales como salarios y prestaciones sociales atrasadas; los cuales, en muchos casos, han resultado ser más altos que el costo mismo de las indemnizaciones. Con ello, las entidades territoriales que emprendan programas de ajuste fiscal tendrán plena certeza sobre la financiación de este tipo de programas a través de los créditos contratados para tal fin, minimizando así el riesgo de interminables procesos judiciales en su contra;

b) Eliminación de los artículos 4° y 5° de la Ley 358 de 1997 y a la modificación del artículo 6° de la Ley 358 de 1997. Nuevas operaciones de crédito de las Entidades Territoriales.

En la Ley 358 de 1997, el objetivo de la instancia intermedia es prevenir a los municipios y departamentos sobre los riesgos de continuar aumentando su nivel de endeudamiento en niveles superiores a su capacidad real de pago. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que dicha instancia no ha inducido a la disciplina fiscal necesaria para evitar niveles de endeudamiento excesivos. Por el contrario, se suele identificar como una instancia en la cual aún es posible incrementar la exposición crediticia antes de entrar en la necesidad de adoptar un plan de ajuste. En consecuencia, se considera que la no existencia de esta instancia haría más eficaces los controles preventivos que la Ley 358 contempla, especialmente en materia de limitaciones al endeudamiento y de racionalización de gastos.

De esta manera, se obtienen dos instancias de endeudamiento, una autónoma y la otra crítica. La primera termina en el límite definido por la Ley 358 de 1997 y la segunda comienza en el límite inferior del llamado semáforo amarillo de la Ley 358 de 1997 que elimina este proyecto de ley.

Eliminar la instancia de endeudamiento intermedia acaba con la eficacia del artículo 5°, por lo que se hace necesario suprimirlo. Así, cualquier entidad que sobrepasa la instancia de endeudamiento autónomo requerirá autorización de endeudamiento previa la realización de un programa de ajuste fiscal.

Asimismo, el proyecto de Ley prohíbe a las entidades en instancia de endeudamiento crítico la utilización de recursos del crédito para financiar gastos diferentes a los del ajuste fiscal. Es inconveniente permitir que un Departamento o un Municipio con problemas para servir su deuda pública, se endeude para inversión sin tomar las medidas necesarias para recuperar su capacidad de pago. Por esta razón, solo se debe permitir que las ET aumenten su endeudamiento neto para financiar proyectos de inversión cuando estén en instancia de endeudamiento autónoma.

c) Período para el cálculo de la capacidad de pago.

Es internacionalmente reconocido que un gobierno nacional o territorial es solvente cuando sus ingresos netos son superiores al pago de los intereses de sus deudas y ello le permite evitar la generación de déficit permanentes. En otras palabras, cuando el valor presente de sus ingresos supera al valor presente de sus gastos. En este caso un gobierno puede cumplir con todas sus obligaciones.

Este principio fue recogido en la Ley 358/97 al ordenar que el cálculo de la capacidad de pago se base en la utilización de dos indicadores dinámicos: solvencia y sostenibilidad. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que en el análisis de la capacidad de pago la efectividad de estos indicadores se debilita gracias a la imposibilidad de estimar dichos indicadores durante más de una vigencia fiscal. En la práctica, esto impide evaluar el efecto que a través de la vida del crédito éste tiene sobre la capacidad de pago de las entidades territoriales. Así, dependiendo de las condiciones de pago, amortización y de las tasas de interés acordadas en el nuevo crédito, el pago del servicio de la deuda resultante de una nueva operación de crédito puede ser viable durante el año de su contratación pero inviable el año siguiente. No obstante, la limitación legal antes citada impide prever este tipo de situaciones. Las cuales tienden a ser más frecuentes en el último año de los periodos de gobierno, cuando los mandatarios territoriales sienten que no afrontarán las restricciones fiscales futuras derivadas del pago del servicio de las nuevas deudas que puedan contratar.

Lo anterior evidencia un vacío que es necesario corregir. Por esta razón, la propuesta consiste en establecer que los indicadores de solvencia y sostenibilidad establecidos en la Ley 358/97 se calculen para más de una vigencia fiscal, exactamente para el período de vigencia del crédito. Esto fortalecerá la eficacia de los indicadores para evitar que una entidad incurra en situaciones de sobreendeudamiento resultantes de considerar el efecto fiscal de sus decisiones de endeudamiento solamente durante la vigencia en las cuales realiza las nuevas operaciones. Adicionalmente, la modificación propuesta es plenamente consistente con otras disposiciones contempladas en este proyecto de ley en relación con la realización de balances financieros plurianuales para evaluar el balance primario y la sostenibilidad de la deuda y con el fomento de una cultura de análisis integral de riesgo por parte del sector financiero.

Como criterios de proyección se toman la ejecución presupuestal de la vigencia anterior, se ajustaría con las metas de inflación que establezca el Banco de la República para el período del crédito, se calcularía el respectivo ahorro operacional para cada vigencia y se proyectaría el servicio del crédito hasta que sea cancelado. Así, se tendrían unas relaciones de solvencia y de sostenibilidad para cada año de vigencia de la operación financiera. De esta manera, si al realizar los cálculos anteriores, en cualquier vigencia los indicadores obtenidos ubican a la entidad en instancia de endeudamiento crítico, la administración deberá solicitar autorización de endeudamiento previa la adopción de un plan de ajuste fiscal que garantice la capacidad de la entidad para servir el crédito sin inconvenientes mientras la operación está vigente.

En el mismo sentido preventivo de las anteriores propuestas, este nuevo artículo propone que al realizar la proyección de los intereses para calcular el indicador de solvencia, la administración y los acreedores utilicen un margen de cobertura de riesgo a la variación de la tasa a la que se pacte la operación.

Las características del endeudamiento territorial han hecho a los gobiernos territoriales especialmente vulnerables al riesgo de la tasa de interés. El 95% de los créditos contratados por estas entidades lo están a tasa variable (DTF). La situación de deterioro económico disparó las tasas de interés haciendo explotar la delicada situación financiera de las entidades territoriales. Un mecanismo de cobertura de riesgo, unido a unas finanzas sólidas son el remedio más eficaz para enfrentar una crisis financiera que afecte el valor del crédito.

En la práctica, este mecanismo operaría como un colchón de protección para las administraciones territoriales sobre cambios bruscos que puedan tener las tasas de interés. Por ejemplo, debe anotarse que las tasas de interés presentan una variación promedio superior a la del tipo de cambio, lo que puede ilustrar el riesgo que corren las entidades territoriales al no tomar en cuenta esta situación cuando contratan un crédito al DTF. La no consideración de este tipo de riesgo contribuyó a la pérdida de capacidad autónoma de endeudamiento de muchos gobiernos territoriales durante 1998, debido a la escalada alcista que en dicho año presentaron las tasas internas de interés.

La metodología podría ser diseñada por la Superintendencia Bancaria, entidad que periódicamente determinaría el mencionado porcentaje.

d) Créditos de Tesorería en las Entidades Territoriales

Los créditos de tesorería son autorizados por la Ley para corregir faltantes temporales de caja en una vigencia fiscal. Su contratación presupone que la administración necesita los recursos en el momento, pero los puede reponer rápidamente pues en el futuro entrará liquidez diferente del crédito para cancelarlo. Sin embargo, se ha establecido que las entidades territoriales y las instituciones financieras aún solicitan y otorgan este tipo de créditos sin examinar el

flujo de caja de los prestatarios, lo que sigue ocasionando la presencia de operaciones de este tipo que no han sido canceladas en los tiempos que establecen las normas vigentes. Esta situación se ha convertido en una forma de evadir los controles de la Ley 358 de 1997 y sostener transitoriamente, con un alto costo financiero, estructuras de gasto corriente sobredimensionadas. Prueba de ello fue que en 1998 a través de la ley 488/98 el Congreso Nacional permitió a las entidades territoriales, por una sola vez, convertir créditos de tesorería en créditos ordinarios para atenuar la crisis tanto fiscal como financiera que el manejo irresponsable del uso de los primeros generó en las vigencias de 1997 y 1998.

Al considerar esta propuesta debe tenerse en cuenta que el espíritu del estatuto presupuestario es que el presupuesto sea de caja en el gasto y es por ello que obliga a las entidades públicas a aplicar el PAC.

El artículo 17 de la propuesta contiene disposiciones tendientes a proteger los activos financieros de las entidades territoriales de manejos financieros que no consideren los riesgos de contraparte de las inversiones temporales que estas deben realizar para optimizar su manejo de tesorería. En el pasado reciente la ausencia de normas de procesos de transparencia en este sentido permitió que muchas entidades territoriales perdieran importantes activos financieros derivados de la realización de inversiones financieras en entidades que no ofrecían las adecuadas garantías para la total devolución de los recursos. Un ejemplo de ello es la pérdida de recursos provenientes de transferencias nacionales para financiar programas de salud subsidiada en las que incurrió el municipio de Cali al colocar éstos en inversiones financieras de alto riesgo.

El artículo 18 pretende eliminar el riesgo moral existente en la realización de operaciones de crédito público entre las entidades territoriales y las entidades financieras de su propiedad. Este tipo de prácticas son contrarias a las normas universales de prudencia financiera que las últimas deben cumplir respecto a la evaluación rigurosa de la capacidad de pago de sus colocaciones, con el fin de preservar su solvencia financiera y por ende el patrimonio de sus propietarios. Para eliminar el riesgo antes citado se precisa de una norma que permita a las entidades financieras de propiedad de las entidades territoriales colocar recursos solamente a entidades territoriales diferentes a sus propietarios, de esta manera se eliminan los marcados conflictos de interés que existen cuando los dueños de una entidad financiera son simultáneamente sus prestatarios.

El artículo 19 propone reforzar los estímulos para que las entidades territoriales manejen su portafolio de deuda pública bajo los parámetros de solvencia y sostenibilidad aquí señalados, permitiendo su acceso a recursos de cofinanciación de la nación para financiar proyectos de inversión de impacto regional y local solamente cuando cumplan plenamente con estas normas de responsabilidad fiscal. Por el contrario, las entidades territoriales que no cumplan con estas normas verán limitadas las fuentes de financiamiento de sus programas de desarrollo regional. Adicionalmente a través de este tipo de normas se le da un mensaje de responsabilidad fiscal a la comunidad financiera nacional e internacional en el sentido de que el gobierno nacional no tiene la disposición de avalar un manejo irresponsable del crédito por parte de las entidades territoriales.

En línea con el artículo anterior, las restricciones de acceso a recursos de crédito de las entidades territoriales que hayan incurrido en conductas de pago irresponsables al dejar de honrar sus deudas con la nación apostándole a un rescate incondicional, pretenden reforzar la responsabilidad fiscal de las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales, de tal manera que conductas irresponsables de las segundas no sean premiadas por el segundo en

detrimento de la estabilidad fiscal nacional y de las posibilidades de apoyo del nivel nacional hacia las jurisdicciones que adelantan manejos fiscales responsables. En el plano internacional, la ausencia de este tipo de reglas institucionales ha favorecido un sistema de rescates incondicionales de parte de gobiernos nacionales hacia gobiernos territoriales, los cuales desbordan sus restricciones fiscales de manera permanente convencidos de que siempre que lo hagan el gobierno nacional acudirá a su salvamento. Sobre el nivel de desestabilización fiscal que este tipo de conductas permiten son bastante ilustrativas las experiencias recientes de la descentralización en Argentina, Brasil y Uruguay, donde el salvamento nacional de carácter incondicional propició una conducta general de indisciplina fiscal a nivel territorial.

5. Incumplimiento y sanciones

Como parte final del proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal es necesario incluir una sección que indique cuáles serán las sanciones atribuibles al incumplimiento de las normas aquí establecidas. Teniendo en cuenta que el objeto de la ley es crear condiciones para el correcto y transparente funcionamiento de las finanzas públicas, es importante que aquellos administradores de recursos públicos y encargados de implantar las normas de programación y ejecución fiscal conozcan las sanciones que conlleva el obviar las

disposiciones de la ley, éstas además deben ser suficientemente fuertes por la magnitud de los daños a la economía y a las finanzas del país que se originarán a largo plazo por el irresponsable manejo de los recursos de la Nación. El incumplimiento será considerado como falta gravísima, y en consecuencia el administrador público será objeto de las amonestaciones correspondientes al Código Único Disciplinario.

De los honorables Congresistas,

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos Calderón.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 4 de abril del año 2002 ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 230 de 2002 con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro de hacienda y Crédito Público, Juan Manuel Santos Calderón.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.