



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 419

Bogotá, D. C., martes, 14 de junio de 2011

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2011
 SENADO, 112 DE 2010 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece una regla fiscal
 y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Senador
 ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
 Presidente
 Comisión Cuarta Senado de la República
 Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate en el Senado de la República al **Proyecto de ley número 261 de 2011 Senado - 112 de 2010 Cámara**, por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta del honorable Senado de la República nos hiciera, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, en cumplimiento de los artículos 150, 183 y 184 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate en el Senado de la República al proyecto de la referencia, de origen gubernamental.

1. Antecedentes - Trámite

El día 30 de septiembre de 2010, el Gobierno Nacional, por medio del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry Garzón, radicó en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley, *por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones*, todo de conformidad con el artículo 375 de la Constitución Política y con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 738 de 2010.

Luego de diferentes reuniones con el Gobierno Nacional para precisar el alcance de la presente iniciativa, y una vez designados los ponentes, estos presentaron dentro del plazo establecido ponencia favorable para primer debate ante la Presidencia de la Comisión Cuarta Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, conforme a la *Gaceta del Congreso* número 1.008 de 2010.

El 13 de diciembre de 2010, en el seno de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, se debatió sin ninguna proposición, razón por la cual fue aprobado por unanimidad, sin presentar modificaciones el texto propuesto para primer debate del proyecto de ley, *por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones*, contando así con las mayorías requeridas para la aprobación de los artículos de naturaleza orgánica.

Posteriormente, y designados los ponentes, dentro del término previsto en el artículo 160 constitucional y el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, fue radicada ponencia favorable para segundo debate a este proyecto de ley, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 227 de 2011, la cual fue sometida a consideración de la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, y el proyecto discutido y aprobado por el pleno de esta Corporación en sesión del 4 de mayo de 2011, sin presentarse modificaciones, adiciones y supresiones a su articulado. Igualmente, durante la plenaria, previo al debate, se anunciaron aquellas disposiciones de naturaleza orgánica, siendo la voluntad expresa, clara y positiva por parte del legislador de aprobar estas disposiciones, contando con las mayorías exigidas por el artículo 151 constitucional y 119 de la Ley 5ª de 1992.

Por último, en el seno de la Comisión Cuarta del honorable Senado de la República, fue aprobado por unanimidad, contando así con las mayorías requeridas para la aprobación de los artículos de naturaleza orgánica.

2. Consideraciones sobre el proyecto de ley

El Gobierno Nacional, luego de un análisis de los tipos de algunas de las reglas fiscales que existen¹ y expuesta la pertinencia y necesidad de acudir a este mecanismo para conducir la política fiscal por un sendero sostenible y generar la coordinación de la política económica entre las autoridades fiscales y monetarias en el manejo macroeconómico, presenta a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley, *por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones*, como un instrumento de política que afianza la disciplina fiscal, el cual compromete al Gobierno Nacional con un manejo estricto de las finanzas públicas, asegurando un nivel sostenible de deuda pública y permitiendo un manejo contracíclico de la política fiscal, mediante la eficiente administración de los excedentes que lleguen a generarse por un posible auge minero-energético.

Estas consideraciones obligan a avanzar en la adopción de instrumentos fiscales y presupuestales que permitan reforzar los objetivos de sostenibilidad fiscal establecidos en la Ley 819 de 2003, fortalecer las finanzas públicas hacia el mediano plazo y contribuir a la estabilidad macroeconómica, permitiendo una suavización del ciclo económico a través de la implementación del gasto contracíclico. Es de resaltar que estos objetivos se enfocan a nivel del Gobierno Nacional Central, toda vez que en la actualidad las entidades locales ya cuentan con mecanismos que, como las Leyes 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000, les han permitido mejorar su situación fiscal durante las últimas dos décadas.

En el Gobierno Nacional Central, a diferencia de lo que se mencionó respecto de las entidades territoriales, aún persisten inflexibilidades presupuestales que dificultan el diseño de la política fiscal y que explican en buena medida su desequilibrio fiscal. Esto ha llevado a indagar en el ámbito internacional mecanismos que permitan fortalecer el manejo de las finanzas públicas para adoptar políticas contracíclicas sin poner en riesgo la sostenibilidad fiscal. Esta investigación ha permitido elaborar la propuesta de regla fiscal que se somete a aprobación como parte del paquete de iniciativas que el Gobierno Nacional presenta ante el honorable Congreso de la República, tendientes a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo y a contribuir a la estabilidad macroeconómica del país.

En términos generales la política macroeconómica de un país debe propugnar por mantener el producto y el gasto de la economía en niveles sostenibles a largo plazo, y garantizar la estabilidad financiera y de precios. Para este efecto, entre otros factores, una política fiscal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública es fundamental y necesaria. La regla fiscal es, en

este sentido, un instrumento de política óptimo, tanto en términos de transparencia al hacer pública la política fiscal y sus metas, como para la coordinación en el diseño de la política fiscal con la política monetaria. En virtud de lo anterior, la regla fiscal, como mecanismo de la política macroeconómica del Estado, contribuirá a evitar situaciones de inestabilidad de la economía propiciadas en períodos de expansión y a contrarrestar el impacto de una recesión.

Bajo las anteriores consideraciones, este proyecto está elaborado sobre una estructura lógica que parte de la definición de su objeto, las definiciones requeridas para la debida interpretación de la ley, la definición y establecimiento de la regla fiscal como tal, y algunos ajustes normativos, así como obligaciones al Gobierno Nacional para garantizar el cumplimiento de dicha regla, asegurando una responsabilidad en el gasto y un debido manejo macroeconómico y fiscal. Además, contiene normas y mecanismos que coadyuvan con dicho cumplimiento, así como controles y seguimiento al mismo.

En particular, durante al trámite legislativo de este proyecto, dado su alto componente técnico han sido discutidas y concertadas con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, algunas consideraciones en cuanto a su alcance, las cuales han sido precisadas tanto durante la ponencia para primer debate en la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, como en la ponencia para segundo debate en la Plenaria de esta Corporación; así se ha logrado que el contenido del proyecto hasta este momento tenga una mayor precisión y claridad en algunos aspectos. Dentro de estas precisiones se encuentran las siguientes:

En primer lugar, se precisó el alcance de aplicación de la regla fiscal (artículo 2°), limitando el ámbito de aplicación al Gobierno Nacional Central y excluyendo a las Entidades Territoriales, pues como se mencionó, estas ya cuentan con normas que regulan su planeación y ejecución presupuestal dentro de un marco de sostenibilidad fiscal. En lo concerniente al objeto de aplicación de la regla, esto es, a las cuentas del nivel nacional que estarán afectas a su aplicación, se introdujo una modificación al mismo artículo 2°, la cual fue aprobada por la Plenaria de la Cámara de Representantes, en la que se establece que será el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS, como autoridad fiscal, quien determine técnicamente a qué cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central aplicará la regla fiscal.

Se precisaron los conceptos y definiciones establecidos en este proyecto de ley, citándolos en un orden coherente respecto de la forma de aplicación y alcance de la regla fiscal. Esto en la medida que estas definiciones cobran una importancia sustancial para la interpretación y aplicación de lo que en el proyecto se estipula, pues constituyen conceptos que sirven de herramientas para que la regla fiscal se implemente. En particular, dadas las modificaciones que se presentan en esta ponencia, se sugiere modificar nuevamente una de estas definiciones para hacerla coherente con la nueva versión que surgirá del articulado. Se trata del concepto de gasto estructural que para su definición, como se verá, no requiere ya de los conceptos de gasto básico y gasto nuevo pues se determina simplemente a partir de su consistencia con el ingreso estructural.

¹ El tipo de regla fiscal que puede utilizar un país depende de factores como el grado de medición que se pueda lograr sobre los objetivos que persiguen, la cobertura institucional y la estrategia de implementación. En la medida en que un objetivo es fácilmente cuantificable (déficit fiscal o deuda pública, por ejemplo), se puede llevar a cabo con mayor efectividad un proceso de seguimiento que permita evaluar el desempeño de la regla fiscal. Dentro de los principales tipos de reglas fiscales se encuentran: Reglas de equilibrio presupuestal o límites al déficit; II) Reglas de financiamiento del déficit; III) Reglas de endeudamiento o reservas.

En el artículo 4°, para garantizar la operatividad de la regla fiscal se enfatizó en la coherencia y consistencia de cada uno de los instrumentos de diseño de la política fiscal con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El artículo 5°, según se aprobó en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes estableció la regla fiscal como tal, la cual, de acuerdo con el inciso 1° de esta disposición, consiste en impedir que el gasto estructural supere el ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido, esto es, mantener una meta de déficit en el balance fiscal estructural definido en el artículo 3², obligando al Gobierno Nacional a que adopte las medidas para que el déficit en el balance fiscal estructural no supere el 2.0% del PIB, teniendo en cuenta un periodo de transición que finaliza en el año 2014.

Este artículo ha sido objeto de modificaciones en su texto inicial, que han tendido a aclarar que la regla debe fungir como mecanismo para alcanzar la meta de balance estructural, en el cual el comportamiento del gasto estructural depende de la evolución del ingreso estructural.

En el párrafo transitorio de la misma disposición se mencionaba explícitamente el compromiso de alcanzar un déficit estructural de 2.3% o menos en el año 2014, como parte de las medidas que se deben adoptar, de tal forma que a partir del año 2015 el Balance Fiscal Estructural no presente un déficit anual superior al 2.0% del Producto Interno Bruto. Lo anterior, adecuando la meta en el período de transición a una cifra que se ajuste al compromiso que adquiere el Gobierno Nacional de alcanzar el porcentaje del déficit estructural.

Si bien se había previsto hasta ahora que la aplicación de la regla fiscal debería adoptar las medidas fiscales necesarias por parte del Gobierno Nacional para alcanzar una meta de balance fiscal estructural, por esta razón luego del análisis de este artículo y verificados los fines pretendidos por esta iniciativa, se ha establecido que además de las medidas fiscales, adquiere relevancia la necesidad de hacer imperativa la adopción de una meta por parte del Gobierno Nacional Central. De la misma forma, considerando la situación y las proyecciones fiscales hacia los próximos años, el logro de un equilibrio en el balance fiscal estructural se alcanzaría en el año 2022; por esta razón se fijó esta fecha para alcanzar la meta de equilibrio en el balance fiscal estructural.

Para esto, se han realizado discusiones con el Gobierno Nacional en cuanto a la aplicabilidad y el cumplimiento de la Regla Fiscal, prevista en el inciso primero del artículo 5° de este proyecto de ley; de donde, sin alterar el tipo de regla, se requiere establecer una meta de equilibrio en el balance fiscal estructural, sin que ello limite un resultado superavitario, que permita una reducción más acelerada de la deuda pública, garantizando su sostenibilidad y el fortalecimiento de las finanzas públicas en el mediano plazo.

En este mismo sentido en el párrafo transitorio se han planteado unas metas de reducción gradual del déficit estructural, con un compromiso inicial de alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,3% del PIB o menos en 2018 y de 0% del PIB o superávit en 2022, articulándolas de tal manera que se cumpla la meta de equilibrio en el balance fiscal estructural previsto en el inciso segundo de este artículo.

De acuerdo con estas consideraciones, se propondrá la modificación del artículo 5° de este proyecto de ley, conforme a los ajustes a los que se hará referencia en el pliego de modificaciones en el acápite siguiente.

Ahora bien, en el artículo 6°, relacionado con el gasto contracíclico se agregó, para mayor claridad, que la brecha del producto corresponde a una proyección, y que el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS como autoridad fiscal, deberá establecer la metodología para el cálculo de la brecha del producto y la definición del monto de gasto contracíclico, suprimiendo la parte del texto relacionada con la aprobación de este gasto y su inclusión en el proyecto de Presupuesto General de la Nación, ya que dada la incertidumbre sobre las fluctuaciones del ciclo económico, y la agilidad que se requiere en la toma de decisiones para incurrir en gasto contracíclico, el trámite presupuestal puede generar mayores dificultades en la implementación de este mecanismo, en el momento que la economía requiera un mayor impulso fiscal.

En la misma disposición, en relación con el gasto contracíclico, se ajustó su magnitud a un 20% de la brecha estimada, teniendo en cuenta la operación de los estabilizadores automáticos de la política fiscal, especialmente en los momentos de desaceleración económica, que se reflejan en una ampliación del déficit fiscal como resultado endógeno de la política contracíclica. En este sentido, si el crecimiento económico observado es menor en dos (2) puntos porcentuales al crecimiento de largo plazo de la economía y si se registra una brecha negativa del producto, el Gobierno podrá implementar gasto contracíclico para estabilizar el crecimiento económico y evitar deterioros en el mercado laboral y en los indicadores sociales.

Igualmente, como mecanismo para cumplir dicha regla, en los artículos 7°, 8°, 9° y 10 se establecen normas que aseguran el cumplimiento de las metas en el gasto a través de diferentes instrumentos:

Los artículos 7°, 9° y 10 armonizan el mecanismo de la regla fiscal, con aquellas disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto relativos a los principios de homeóstasis presupuestal y coherencia macroeconómica; de igual forma ocurre respecto del contenido del Plan de Inversiones en la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo determinando su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El artículo 7° modifica el principio de homeóstasis presupuestal³ contenido en el artículo 8° de la Ley 179 de 1994, al definirlo como principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal, de conformidad con los objetivos y consideraciones de la regla fiscal. Bajo las mismas

² **Balance Fiscal Estructural:** corresponde al Balance Fiscal Total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar. Equivale a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del Gobierno Nacional Central.

³ El crecimiento real del presupuesto de rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.

consideraciones, el artículo 9º modifica el principio de coherencia macroeconómica previsto en el literal d) artículo 3º de la Ley 152 de 1994.

Así mismo, en cuanto al contenido del Plan de Inversiones Públicas a que hace referencia el artículo 6º de la Ley 152 de 1994, y con el fin de que las inversiones previstas en el Plan de Desarrollo se sujeten a la regla fiscal, el artículo 10 del proyecto establece que el Plan de Inversiones Públicas deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En el artículo 8º, por el cual se eleva el Marco de Gasto de Mediano Plazo a norma orgánica, se sugiere una modificación en su redacción para que la disposición sea más clara en cuanto define el contenido y duración de esta trascendental herramienta de finanzas públicas determina que los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación.

De acuerdo con estas consideraciones, se propondrá la modificación del artículo 8º de este proyecto de ley, conforme a los ajustes a los que se hará referencia en el pliego de modificaciones en el acápite siguiente.

El artículo 11 enumera los casos en que el Gobierno Nacional puede apartarse del cumplimiento de la regla fiscal, en general, por situaciones absolutamente excepcionales, debido a las circunstancias de gasto e inflexibilidades que se puedan generar. Sobre este artículo, también con el objetivo de dotarlo de mayor claridad y simplicidad, se sugiere una redacción más breve y concisa que no varía su contenido. Conforme a ello se propondrá la modificación del artículo 11 de este proyecto de ley, según los ajustes a los que se hará referencia en el pliego de modificaciones en el acápite siguiente.

Los artículos 12, 13 y 14 establecen mecanismos de apoyo y control al Gobierno Nacional para el debido cumplimiento de la Regla mediante informes a las Comisiones Económicas del Congreso de la República sobre su cumplimiento. El artículo 13 precisa que la fecha de presentación del informe de cumplimiento de la regla fiscal sería el mes de junio, ya que esta nueva fecha es consistente con la publicación del Marco Fiscal de Mediano Plazo según lo establecido por el artículo 1º de la Ley 819 de 2003.

En cuanto al artículo 14, relacionado con el grupo técnico de expertos, se ha precisado que los decanos de las facultades de economía que lo componen deben ser de diferentes universidades, y se agrega que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará la metodología, las estimaciones provistas por los expertos y los detalles técnicos del diseño de la regla fiscal. Con ocasión del primer debate en la honorable Comisión Cuarta de Senado se sugirió cambiar su composición adicionando dos miembros de las comisiones económicas de ambas Cámaras del Congreso de la República y conforme a ello se propondrá la modificación del artículo 14 de este proyecto de ley, según los ajustes a los que se hará referencia en el pliego de modificaciones en el acápite siguiente.

Por último, el artículo 15 creaba la Cuenta de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal, la cual se nutrirá de los ahorros que determine el Gobierno Nacional que resulten de la aplicación de la regla fiscal, posibilitando el manejo macroeconómico adecuado sobre los posibles ahorros que se generen. En todo caso, los recursos de dicha Cuenta podrán ser utilizados

para el servicio de la deuda y para financiar programas de política contracíclica, cuando las circunstancias así lo exijan (ahorro en momentos de auge y desahorro en momentos de escasez). Su redacción tiene en cuenta algunas precisiones que hasta ahora se han realizado en cuanto a su estructura y su naturaleza.

Sobre el particular, es preciso anotar que algunos países han implementado fondos de ahorro y estabilización que han complementado el diseño de la política fiscal, como es el caso de Chile y Noruega, los cuales crearon dichos mecanismos para disponer de una herramienta adicional que permitiera alcanzar los objetivos de estabilidad macroeconómica.

En general, también por motivos de claridad, simplicidad y técnica normativa y jurídica, este artículo también será objeto de cambios en el sentido de que la cuenta será denominada Fondo, por ajustarse a la naturaleza jurídica de los fondos ya regulados por la normativa vigente. En ese orden de ideas se propondrá la modificación del artículo 15 de este proyecto de ley, de conformidad con los ajustes a los que se hará referencia en el pliego de modificaciones en el acápite siguiente.

El artículo 16 hace referencia al anuncio e identificación de aquellas normas de naturaleza orgánica, en relación con la voluntad expresa, clara y positiva por parte del legislador de crear y modificar este tipo de disposiciones, en cumplimiento de la Constitución Política, la Ley 5ª de 1992 y la jurisprudencia constitucional⁴.

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta las amplias discusiones que se han presentado entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, las cuales han enriquecido el texto presentado, así como la aprobación que de este se realizó en primer debate en la Comisión Cuarta Constitucional de la Cámara de Representantes, como en la Plenaria de esta misma Corporación, se ha encontrado un texto ajustado, por lo cual los ponentes, compartimos la esencia de esta propuesta y creemos que se trata de un afianzamiento para la sostenibilidad de las finanzas públicas y una señal positiva para el crecimiento de nuestra economía.

El hecho de que el Gobierno Nacional implemente una **regla cuantitativa** apoya la consolidación de ajuste y responsabilidad fiscal en la que se han comprometido a lo largo de los últimos años la Nación, de la misma forma que le dará las herramientas para garantizar el papel contracíclico de la política fiscal, lo cual cobra mayor importancia en el futuro cercano cuando se prevén mayores ingresos provenientes de la actividad minero-energética, minimizando además los efectos que pueda tener dicha situación en sectores con alta sensibilidad a la tasa de cambio.

Teniendo en cuenta las breves consideraciones anteriores, los ponentes resaltamos que el propósito de la regla fiscal es el de asegurar un nivel sostenible de deuda pública, permitir un manejo contracíclico de la política fiscal, y facilitar la coordinación fiscal y monetaria en el diseño de la política económica, todo lo cual redundará en la generación de un ambiente propicio para la inversión, reducción de la pobreza y generación de empleo, propósitos que no sólo nos parecen

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-1246 de 2001, Magistrado Rodrigo Uprimny Yepes.

deseables sino que el Congreso de la República ha acompañado a lo largo del debate parlamentario, por lo que la ponencia que se dará será positiva, sin modificaciones al texto aprobado por la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

3. Texto y pliego de modificaciones

Los ponentes, analizadas las modificaciones hasta ahora realizadas en la honorable Cámara de Representantes, teniendo en cuenta las posiciones que se han tenido sobre este proyecto de ley, y luego de atender las explicaciones y consideraciones que sobre el particular ha ofrecido el Gobierno Nacional, encuentra que se requieren realizar las siguientes modificaciones:

En primer lugar, en el artículo 3°, literal f) se debe eliminar la alusión al Gasto Básico y al Gasto Nuevo como referentes para determinar el gasto estructural, toda vez que para su definición basta la referencia al ingreso estructural en los términos en que ya lo prevé la disposición.

En ese orden de ideas, el literal f) del artículo 3°, quedaría así:

Artículo 3°. Definiciones

(...) f) *Gasto estructural: Es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural en las condiciones establecidas en la presente ley. Corresponde a la suma del Gasto Básico y el Gasto Nuevo, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el CONFIS.*

En segundo lugar es pertinente realizar una precisión en el artículo 5°, por el cual se fija la “Regla Fiscal”, para establecer la imperatividad en la meta de balance fiscal estructural, con los correspondientes ajustes a la transitoriedad en su cumplimiento.

Teniendo en cuenta lo anterior el artículo 5° quedaría de la siguiente manera:

“Artículo 5°. Regla Fiscal. *El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.*

El Gobierno Nacional mantendrá un equilibrio o superávit del Balance Fiscal Estructural a partir del año 2022.

Parágrafo transitorio. *El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar déficits estructurales de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,3% del PIB o menos en 2018 y de 0% del PIB o superávit estructural en 2022.”*

En el artículo 8°, por el cual se eleva a nivel de norma orgánica el Marco de Gasto de Mediano Plazo, se sugiere eliminar el último inciso y modificar la redacción del segundo, toda vez que ambos reiteraban el mismo contenido.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 8° quedaría así:

Artículo 8°. Marco de Gasto de Mediano Plazo. *El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un periodo de cuatro años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.*

El Gobierno Nacional reglamentará el marco de Gasto de Mediano Plazo y definirá los parámetros

y procedimientos para la cuantificación del gasto y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación a la bolsa concursable, la cual corresponde al monto anual establecido para el gasto nuevo. Cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas allí incluidos, en su componente de gasto básico y gasto nuevo.

En el artículo 11 también se hace necesario modificar la redacción, toda vez que era reiterativa y los incisos generaban redundancias innecesarias. En ese sentido, la redacción propuesta sería la siguiente:

Artículo 11. Excepciones. *En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal.*

En el artículo 13, se hace necesaria la modificación del mismo, toda vez que se debe tener mayor disciplina para que se logren de manera más eficaz los ajustes en el año inmediatamente siguiente, y así no se incentive al Gobierno a incumplir toda vez que tendría más plazo para realizar el ajuste.

Artículo 13. Cumplimiento. *En cualquier caso de incumplimiento de la regla, el Gobierno Nacional deberá explicar detalladamente y mediante el informe de que trata el artículo anterior, las razones del incumplimiento y fijar metas y objetivos tendientes a asegurar el cumplimiento de la misma. En este caso, la discrepancia registrada por este incumplimiento, es decir, si el déficit estructural observado es mayor que la meta del déficit estructural anual, se ajustará en un periodo de dos años, siendo el ajuste del primer año no inferior a un 50% de dicha discrepancia.*

En el artículo 14 se sugiere modificar el nombre del grupo de expertos consultores por el de Comité Consultivo para la Regla Fiscal. Igualmente se sugiere enumerar los eventos en que debe ser consultado por el Gobierno de acuerdo con los temas sobre los que dicho Comité podrá pronunciarse. También se sugiere establecer expresamente que su pronunciamiento, dada su naturaleza de Comité consultivo no es vinculante y, finalmente, según obra en constancia de primer debate en Comisión Cuarta de Senado, se sugiere cambiar su conformación adicionando dos miembros del Congreso de la República.

Conforme a lo anteriormente expuesto, el artículo 14 quedaría así:

Artículo 14. Comité Consultivo para la Regla Fiscal. *El Gobierno Nacional consultará un Comité de carácter técnico independiente que se pronunciará sobre los siguientes temas:*

a) *La metodología y definición de parámetros básicos requeridos para la operación de la regla fiscal;*

b) *Las propuestas que formule el Gobierno sobre cambios metodológicos para la definición de la regla fiscal;*

c) *El informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno debe presentar ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley;*

d) *La suspensión de la regla fiscal de que trata el artículo 11 de la presente ley.*

El Comité estará conformado por representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes universidades del país, por miembros de centros de investigación, por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad y por los Presidentes de las Comisiones de Asuntos Económicos del Congreso de la República. En ningún caso los pronunciamientos del Comité Consultivo para la Regla Fiscal serán vinculantes. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de selección de los miembros del Comité, así como el funcionamiento del mismo.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará la metodología, las estimaciones, los detalles técnicos del diseño de la regla fiscal, los cuales deben ser consistentes con las metas, límites y características establecidas en la presente ley, así como las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central en los términos del artículo 2° de la presente ley. Los cambios a la metodología deben hacerse públicos, junto con su justificación técnica.

Finalmente, en lo que atañe al artículo 15, se sugiere cambiar el nombre de la Cuenta por el de Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica, toda vez que con ello se aclara que se trata de los fondos sin personería jurídica ya regulados por el legislador. Por temas de redacción y claridad se sugieren ciertos cambios en el inciso segundo atinentes a precisar las fuentes de financiación del Fondo así como sus posibles gastos. En particular, sobre el gasto contracíclico que es posible realizar a su cargo, se introduce una restricción anual del 10% del saldo del Fondo a diciembre 31 del año anterior.

Igualmente, con el ánimo de generar mayor claridad y coherencia dentro del texto de la disposición, se invierte el orden de los últimos incisos y en el que pasa a ser el último, esto es, el que trata sobre la inversión del capital del Fondo y su rendimiento, se reitera que las condiciones y términos para realizar dicha inversión se fijarán en el contrato que se suscribirá entre el Banco de la República y el Gobierno Nacional para la administración de estos recursos. Como se desprende del tercer inciso, este contrato se someterá a su vez, al reglamento que para el efecto expida el Gobierno.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 15 quedará así:

Artículo 15. El artículo 15 de la Ley 179 de 1994 quedará así:

“Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica. Créase el Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica, como una cuenta sin personería jurídica, cuyo objeto es contribuir a la estabilidad macroeconómica y fiscal del país.

El Fondo se constituirá con los recursos provenientes de los superávits totales del Gobierno Nacional Central, sus correspondientes rendimientos y por los aportes extraordinarios que determine el Gobierno Nacional. Sus recursos solo podrán destinarse a la amortización de la deuda pública, a los gastos extraordinarios para atender los eventos de que trata el artículo 11 de la presente ley y a la financiación del gasto contracíclico. En ningún caso, el monto anual del desahorro destinado a financiar gasto contracíclico podrá ser superior al 10% del saldo del Fondo a 31 de diciembre del año anterior.

El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento, administración operación e inversión de los recursos del Fondo y podrá incorporarlos al Presupuesto General de la Nación.

El Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica y sus rendimientos serán administrados por el Banco de la República, mediante contrato suscrito por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que solo requerirá para su validez y perfeccionamiento las firmas del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente del Banco de la República y su publicación en el Diario Oficial.

Dichos recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional al Banco de la República con la periodicidad que se determine en el contrato.

El capital del Fondo y sus rendimientos se invertirán en activos externos de acuerdo con los términos y condiciones que se pacten en el contrato de que trata el inciso tercero del presente artículo”.

En relación con los demás artículos que hacen parte de este proyecto de ley, no se proponen modificaciones, adiciones o supresiones a su contenido, conforme al texto aprobado en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

4. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, así como de las modificaciones propuestas, con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los señores miembros del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de ley número 112 de 2010 Cámara, 261 de 2011 Senado, por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.


ALVARO ANTONIO ASHTON GIRALDO
Coordinador ponente


MUSA BESAYLE FAYAD
Ponente


JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR
Ponente


JUAN SAMMY MERHEG MARUN
Ponente

Bogotá, D. C., junio 8 de 2011.

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 261 de 2011 Senado, 112 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones, presentada por los honorables Senadores Álvaro Ashton Giraldo, Musa Besayle Fayad, Juan Carlos Restrepo Escobar y Juan Sammy Merheg Marun.

El Presidente,

Álvaro Ashton Giraldo.

El Secretario,

Alfredo Rocha Rojas.

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2011
SENADO - 112 DE 2010 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece una regla fiscal
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS.

Artículo 3°. *Definiciones.* Únicamente para los efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) **Balance Fiscal Total:** Es el resultado de la diferencia entre el ingreso total y el gasto total del Gobierno Nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el CONFIS;

b) **Ingreso Total:** Equivale a la suma del ingreso estructural y los ingresos provenientes por efecto del ciclo económico, los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares;

c) **Gasto Total:** Corresponde a la suma del gasto estructural y el gasto contracíclico;

d) **Balance Fiscal Estructural:** Corresponde al Balance Fiscal Total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar. Equivale a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del Gobierno Nacional Central;

e) **Ingreso Estructural:** Es el ingreso total del Gobierno Nacional Central, una vez ajustado por el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares;

f) **Gasto Estructural:** Es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural, en las condiciones establecidas en la presente ley;

g) **Gasto Contracíclico:** Gasto temporal que contribuye a que la economía retorne a su senda de crecimiento de largo plazo, según se autoriza en el artículo 6° de la presente ley.

Artículo 4°. *Coherencia.* La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 5°. *Regla Fiscal.* El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.

El Gobierno Nacional mantendrá un equilibrio o superávit del Balance Fiscal Estructural a partir del año 2022.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,3% del PIB o menos en 2018 y de 0% del PIB o superávit en 2022.

Artículo 6°. *Gasto Contracíclico.* El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular la tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto. Este gasto contracíclico no puede ser superior a un 20% de dicha brecha estimada.

Este gasto será transitorio y se desmontará completamente en un período de dos años, siendo requisito que en el primer año de dicho período la economía debe registrar una tasa de crecimiento económico real igual o superior a su crecimiento económico real de largo plazo.

El CONFIS definirá la metodología de cálculo de la brecha del producto, el monto del gasto contracíclico y la trayectoria de su desmonte, considerando la evolución de la brecha del producto y de la situación económica en general.

Artículo 7°. El artículo 8° de la Ley 179 de 1994 quedará así:

“Principio de sostenibilidad y estabilidad Fiscal. El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal.

Artículo 8°. *Marco de Gasto de Mediano Plazo.* El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un período de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.

El Gobierno Nacional reglamentará el Marco de Gasto de Mediano Plazo y definirá los parámetros y procedimientos para la cuantificación del gasto y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas allí incluidos.

Artículo 9°. El literal d) del artículo 3° de la Ley 152 de 1994 quedará así:

“d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Artículo 10. Adiciónese un párrafo al artículo 6° de la Ley 152 de 1994, así:

“**Parágrafo.** El Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Artículo 11. *Excepciones.* En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del CONFIS, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal.

Artículo 12. *Informes.* El Gobierno Nacional, en junio de cada año, rendirá un informe detallado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior, contenida en el artículo 5° de la presente ley.

Este informe acompañará simultáneamente la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 13. *Cumplimiento.* En cualquier caso de incumplimiento de la regla fiscal, el Gobierno Nacional deberá explicar detalladamente y mediante el informe de que trata el artículo anterior, las razones del incumplimiento y fijar metas y objetivos tendientes a asegurar el cumplimiento de la misma.

Artículo 14. *Comité Consultivo para la Regla Fiscal.* El Gobierno Nacional consultará un Comité de carácter técnico independiente que se pronunciará sobre los siguientes temas:

- a) La metodología y definición de parámetros básicos requeridos para la operación de la regla fiscal;
- b) Las propuestas que formule el Gobierno sobre cambios metodológicos para la definición de la regla fiscal;
- c) El informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno debe presentar ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley;
- d) La suspensión de la regla fiscal de que trata el artículo 11 de la presente ley.

El Comité estará conformado por representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes universidades del país, por miembros de centros de investigación, por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad y por los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República. En ningún caso los pronunciamientos del Comité Consultivo para la Regla Fiscal serán vinculantes. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de selección de los miembros del Comité, así como el funcionamiento del mismo.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará la metodología, las estimaciones, los detalles técnicos del diseño de la regla fiscal, los cuales deben ser consistentes con las metas, límites y características establecidas en la presente ley, así como las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central en los términos del artículo 2° de la presente ley. Los cambios a la metodología deben hacerse públicos, junto con su justificación técnica.

Artículo 15. El artículo 15 de la Ley 179 de 1994 quedará así:

“**Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica.** Créase el Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica, como una cuenta sin personería jurídica, cuyo objeto es contribuir a la estabilidad macroeconómica y fiscal del país.

El Fondo se constituirá con los recursos provenientes de los superávits totales del Gobierno Nacional Central, sus correspondientes rendimientos o por los aportes extraordinarios que determine el Gobierno Nacional. Sus recursos solo podrán destinarse a la amortización de la deuda pública, a los gastos extraordinarios para atender los eventos de que trata el artículo 11 de la presente ley y a la financiación del gasto contracíclico. En ningún caso, el monto anual del desahorro destinado a financiar gasto contracíclico podrá ser superior al 10% del saldo del Fondo a 31 de diciembre del año anterior.

El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento, administración operación e inversión de los recursos del Fondo y podrá incorporarlos al Presupuesto General de la Nación.

El Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica y sus rendimientos serán administrados por el Banco de la República, mediante contrato suscrito por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que solo requerirá para su validez y perfeccionamiento las firmas del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente del Banco de la República y su publicación en el *Diario Oficial*.

Dichos recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional al Banco de la República con la periodicidad que se determine en el contrato.

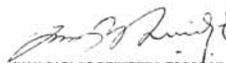
El capital del Fondo y sus rendimientos se invertirán en activos externos de acuerdo con los términos y condiciones que se pacten en el contrato de que trata el presente artículo”.

Artículo 16. *Normas orgánicas.* Los artículos 4°, 7°, 8°, 9°, 10 y 15, son normas orgánicas.

Artículo 17. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir del 1° de enero de 2012 y desde su entrada en vigencia deroga todas las normas que le sean contrarias.


ALVARO ANTONIO ASHTON GIRALDO
Coordinador ponente


MUSA BESAILE PAYAD
Ponente


JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR
Ponente


JUAN SAMMY MERHEG MARUN
Ponente