

Dinámica de las reglas fiscales subnacionales y la nacional*

Jhorland Ayala-García
Banco de la República
jayalaga@banrep.gov.co

Clark Granger-Castaño
Banco de la República
cgrangca@banrep.gov.co

Ligia Alba Melo-Becerra
Banco de la República
lmelobec@banrep.gov.co

La serie **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** es una publicación del Banco de la República en Cartagena. Las opiniones contenidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Resumen

Durante el período 1997-2003, posterior al fortalecimiento de la descentralización, se implementaron un conjunto de reglas fiscales subnacionales y en los años 2011 y 2021 se establecieron reglas fiscales nacionales en Colombia. Este documento evalúa el cumplimiento de dichas reglas en los distintos niveles de gobierno en Colombia, así como el papel que han jugado las transferencias en el cumplimiento de los indicadores establecidos en las mismas. Se evidencia que las reglas fiscales contribuyeron a una mayor estabilidad de las finanzas públicas tanto de los gobiernos subnacionales como del Gobierno Nacional Central. Los cambios en el sistema de transferencias contribuyeron al cumplimiento de las reglas fiscales, al garantizar un crecimiento real de las mismas brindando estabilidad a los ingresos de los gobiernos subnacionales. Las simulaciones muestran que el cumplimiento de las reglas fiscales depende en gran medida del tipo de regla que se adopte, pues mientras los gobiernos subnacionales cumplen con la regla fiscal nacional, el Gobierno Nacional Central no cumple con las reglas fiscales subnacionales. Estos resultados contribuyen al debate sobre la necesidad de mantener reglas fiscales con cláusulas de escape y que consideren las condiciones fiscales y los niveles de gobiernos donde se adopten para lograr la estabilidad de las finanzas públicas.

Palabras clave: reglas fiscales, deuda, gobiernos subnacionales, finanzas públicas.

Clasificación JEL: H62, H72, H74, H77.

* Los autores agradecen a Jaime Bonet, Luis Armando Galvis, Gerson Pérez y Jorge Ramos por sus comentarios y sugerencias, así como a los asistentes al XIII Encuentro Nacional de la Asociación Colombiana de Estudios Regionales y Urbanos - ASCER. También agradecen a Jorge Leonardo Rodríguez y Juan Sebastian Giraldo Pedroza por la asistencia en la investigación.

Dynamics of subnational and national fiscal rules*

Jhorland Ayala-García
Banco de la República
jayalaga@banrep.gov.co

Clark Granger-Castaño
Banco de la República
cgrangca@banrep.gov.co

Ligia Alba Melo-Becerra
Banco de la República
lmelobec@banrep.gov.co

The series **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** is a publication of Banco de la República in Cartagena. The opinions contained in this document are the sole responsibility of the authors and do not commit Banco de la República or its Board of Directors.

Abstract

During 1997-2003, after the strengthening of decentralization, a set of subnational fiscal rules were implemented and in the years 2011 and 2021 national fiscal rules were established in Colombia. This document evaluates compliance with these rules at the different levels of government in Colombia, as well as the role that transfers have played in complying with the indicators established therein. The fiscal rules contributed to a greater stability of the public finances of both the subnational governments and the Central National Government. Changes in the transfer system contributed to compliance with fiscal rules by guaranteeing transfers to grow in real terms and providing stability to subnational government revenues. The simulations show that compliance with the fiscal rules depends to a great extent on the type of rule that is adopted, since while the subnational governments comply with the national fiscal rule, the Central National Government does not comply with the subnational fiscal rules. These results contribute to the debate on the need to maintain fiscal rules with escape clauses and on the need to consider the fiscal conditions and the levels of government where they are adopted to achieve the stability of public finances.

Keywords: fiscal rules, debt, subnational governments, public finances.

JEL Classification: H62, H72, H74, H77.

* The authors thank Jaime Bonet, Luis Armando Galvis, Gerson Pérez, and Jorge Ramos for their comments and suggestions, as well as those who attended the XIII National Meeting of the Colombian Association of Regional and Urban Studies – ASCER (by its acronym in Spanish). They also thank Jorge Leonardo Rodríguez and Juan Sebastian Giraldo Pedroza for their research assistance.

1. Introducción

Hace treinta años, con la Constitución Política de 1991, se fortaleció el proceso de descentralización en Colombia, y con ello aumentaron los recursos y las responsabilidades de las entidades territoriales. La mayor autonomía para manejar los recursos no estuvo acompañada de reglas de juego claras en términos de sostenibilidad de las finanzas subnacionales, situación que se vio reflejada en aumentos de la deuda, el gasto y el déficit fiscal de los gobiernos municipales y departamentales. Como una forma de controlar el endeudamiento y ajustar las finanzas de los gobiernos territoriales, el gobierno nacional estableció una serie de medidas durante el periodo 1997-2003 orientadas a limitar el crecimiento del endeudamiento, fortalecer los ingresos territoriales y racionalizar el gasto. Así mismo, instituyó medidas de responsabilidad fiscal, estableció la presentación de un marco fiscal de mediano plazo y la creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales. Dentro de las medidas se pueden destacar las leyes 358 de 1997 (Ley de semáforos), la cual buscaba controlar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales a través de la fijación de topes a indicadores de capacidad de pago y de solvencia, y la 617 del 2000, que tomó medidas para la racionalización del gasto público.

Algunas de estas medidas se pueden asimilar a reglas fiscales, ya que incluyen indicadores para medir el desempeño fiscal de las entidades territoriales y buscaban controlar las presiones de gasto motivadas por la facilidad de conseguir recursos de crédito, gracias a la garantía que ofrecían los mayores ingresos por transferencias. Por otra parte, para la sostenibilidad de las finanzas públicas del nivel central se implementó la Ley 1473 de 2011, que imponía límites al déficit estructural. Esta regulación fue reemplazada recientemente por la Ley 2155 de 2021 (Ley de Inversión Social), la cual, además del déficit estructural, impone límites al endeudamiento.

De acuerdo con la literatura, las reglas fiscales buscan corregir incentivos distorsionadores y contener presiones para gastar en exceso, con el fin de garantizar la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda (IMF, 2017; Eyraud *et al.*, 2018). Estas pueden ser fijadas a través del cumplimiento de indicadores fiscales, como en el caso de algunas de las medidas aplicadas a las entidades territoriales. También pueden definirse por medio de indicadores ajustados por el ciclo económico, como en el caso de la regla fiscal nacional implementada

en 2011, la cual utiliza el balance fiscal estructural que corresponde al balance fiscal total ajustado por el efecto del ciclo económico y la actividad minero-energética. De acuerdo con Eyraud *et al.* (2018), las reglas fiscales basadas en indicadores imponen restricciones a la política fiscal estableciendo límites numéricos fijos (pisos o topes) sobre diferentes variables. Los indicadores pueden incluir el déficit fiscal total o primario, la deuda o sus componentes principales, los cuales generalmente se expresan como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) (Kopits & Symasny, 1998).

De acuerdo con Junguito *et al.* (1995), el gobierno nacional debe procurar una política fiscal contracíclica al tener ventajas para ejercer la función de estabilización, generando superávit en los años de auge y desacumulando en periodos de recesión. De otro lado, hay consenso sobre el papel de las entidades territoriales en la función de proveer bienes y servicios, dada la cercanía que tienen sus autoridades a las necesidades de los votantes. No obstante, las decisiones que tomen tienen efectos sobre la sostenibilidad de sus finanzas y, en consecuencia, sobre las finanzas consolidadas del país. En la sostenibilidad de las finanzas subnacionales, al tener una alta dependencia de las transferencias del gobierno nacional, es de vital importancia la respuesta de las variables fiscales subnacionales al comportamiento de las transferencias³. De esta forma, las reglas fiscales que se adopten para garantizar la sostenibilidad de las finanzas de los diferentes niveles de gobierno deben considerar este comportamiento.

La aplicación y el cumplimiento de las reglas fiscales depende de las condiciones financieras particulares y del nivel de gobierno donde se adoptan. Por ejemplo, como se evalúa en este documento, aunque las reglas adoptadas para los gobiernos subnacionales (GSN) permitieron controlar rápidamente el endeudamiento de departamentos y municipios, cuando las mismas reglas se aplican al gobierno nacional, los topes de los indicadores superan los límites permitidos por la norma. De otro lado, las simulaciones muestran que las entidades territoriales cumplen con lo establecido en la regla fiscal nacional del 2011. Las circunstancias prevalecientes durante 2020, a raíz de la pandemia del COVID-19, han mostrado la importancia de establecer cláusulas de escape en las reglas fiscales que se definan

³ De acuerdo con datos del Departamento Nacional de Planeación, los municipios más desarrollados registran tasas de dependencia de las transferencias entre el 30 y el 40%, mientras que los menos desarrollados las tasas oscilan entre el 60 y el 90%.

hacia delante. En efecto, de acuerdo con la literatura, para que una regla fiscal perdure, es necesaria la implementación de cláusulas de escape para afrontar situaciones económicas específicas. Estas cláusulas contribuyen a que, ante la presencia de normas muy rígidas, no se haga uso de contabilidad creativa para mostrar una mejor posición fiscal (Lozano *et al.* 2008)⁴.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento busca evaluar la dinámica y el cumplimiento de las reglas fiscales que se han implementado en el país en los diferentes niveles de gobierno. Así mismo, considerando el papel de las transferencias del Gobierno Nacional Central (GNC) en las finanzas territoriales, se realizará una evaluación de las respuestas de diferentes variables fiscales a la evolución de las transferencias, teniendo en cuenta los periodos de implementación de las reglas fiscales. Adicionalmente, el comportamiento de las reglas fiscales se evalúa considerando las medidas tomadas por los diferentes niveles de gobierno a raíz de la pandemia por COVID-19.

Este documento consta de cinco partes. La segunda sección describe el comportamiento de las transferencias del GNC a los entes territoriales, así como la respuesta de las distintas variables fiscales subnacionales a las transferencias. La tercera sección reseña la tendencia de las principales variables fiscales de los diferentes niveles de gobierno ante la implementación de las reglas fiscales. La cuarta sección evalúa, a través de simulaciones, si los GSN han cumplido con los límites establecidos por la regla fiscal nacional, y si el GNC ha cumplido los límites fijados por las reglas fiscales subnacionales. Finalmente, la quinta sección presenta las conclusiones del documento.

2. Transferencias del gobierno central y variables fiscales subnacionales

El proceso de descentralización que comenzó con la constitución política de 1991 otorgó a municipios y departamentos mayores responsabilidades de gasto y transferencias del GNC. En general, las necesidades de gasto de los entes territoriales no alcanzan a ser cubiertas con los ingresos fiscales locales (Bonet-Morón & Ayala-García, 2020). Esta situación ha generado una dependencia estructural de las transferencias del GNC, las cuales pueden tener

⁴ Las cláusulas de escape deben estipular un costo a su utilización y metas correctivas posteriores al incumplimiento o desvío de la regla (Lozano *et al.*, 2008).

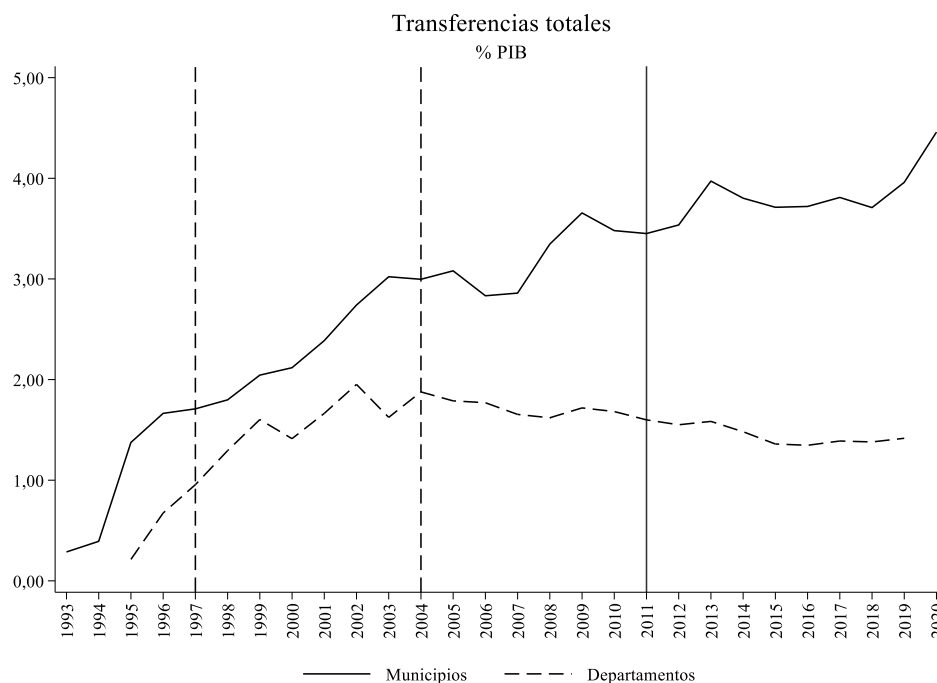
efectos ambiguos en las finanzas públicas locales. Por un lado, es posible que se genere pereza fiscal al desincentivar el esfuerzo por un mayor recaudo de los tributos a cargo de entidades subnacionales, mientras que por el otro puede contribuir al fortalecimiento institucional que es indispensable para una mejora en el recaudo fiscal. No obstante, la evidencia empírica sugiere que las transferencias del GNC no han generado pereza fiscal en los municipios y departamentos colombianos (Bonet-Morón *et al.*, 2018).

La posibilidad de financiar inversiones con recursos propios, así como el mayor flujo de recursos del GNC, les permitió a los GSN incrementar su deuda para financiar los gastos corrientes. Tal situación desencadenó en aumentos sostenidos del endeudamiento subnacional llevando a que tanto municipios como departamentos experimentaran una deuda pública insostenible, lo que incrementaba año tras año la dependencia de los GSN de las transferencias del GNC. Lo anterior dio origen a la Ley 358 de 1997 o Ley de Semáforos, la cual le puso límite al endeudamiento de los entes territoriales, y fue el primer paso para el establecimiento de un conjunto de leyes que conforman las reglas fiscales subnacionales en Colombia (Pérez-Valbuena *et al.*, 2021). Dentro de este conjunto de leyes también se encuentran la Ley 488 de 1998, que buscaba fortalecer la generación de ingresos propios, y la Ley 617 del 2000 que se enfocó en poner límites al gasto. Estas reglas fiscales subnacionales pueden generar externalidades verticales, las cuales se presentan cuando afectan las finanzas de diferentes niveles de gobierno. En el caso colombiano, es posible que el establecimiento de reglas fiscales subnacionales estrictas haga más difícil el cumplimiento de la regla fiscal nacional al ser el GNC un garante de última instancia de los GSN. Por otro lado, es posible que municipios y departamentos aumenten la búsqueda de financiación de proyectos con recursos nacionales al tener restricciones al acceso al crédito. Esto último terminaría afectando la disponibilidad de recursos del GNC. No obstante, el cumplimiento de las reglas fiscales por parte de los GSN contribuye a tener mejores resultados en el déficit consolidado del sector público, reduciendo las presiones sobre las finanzas del GNC.

En este sentido, las transferencias del GNC, tanto las establecidas por ley (como las del Sistema General de Participaciones – SGP, pensiones, ICBF) como las que son discrecionales (Cofinanciación, regalías, etc.), constituyen una variable clave en el entendimiento de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno en Colombia. El Gráfico 1 muestra la

evolución de las transferencias como porcentaje del PIB nacional para municipios y departamentos para el período 1993-2020. Es notable el crecimiento que registraron las transferencias para el caso de los municipios a lo largo del período, mientras que para los departamentos hubo un crecimiento importante que se estancó a partir del año 2004, seguido de una tendencia decreciente. Específicamente, los municipios recibieron transferencias en 1993 equivalentes al 0,29% del PIB, mientras que para 2020 esta cifra alcanzó el 4,5%. Por su parte, las transferencias totales recibidas por los departamentos pasaron del 0,21% del PIB en 1995 al 1,42% en 2019. En cuanto a las transferencias discrecionales, puntualmente aquellas destinadas a la cofinanciación de programas y proyectos, los municipios han registrado una mayor participación que los departamentos (Gráfico 2). Se evidencia un comportamiento creciente en el período 2004-2013 seguido de una tendencia decreciente desde 2014, alcanzando el 0,04% del PIB para los departamentos en 2019 y el 0,13% para los municipios.

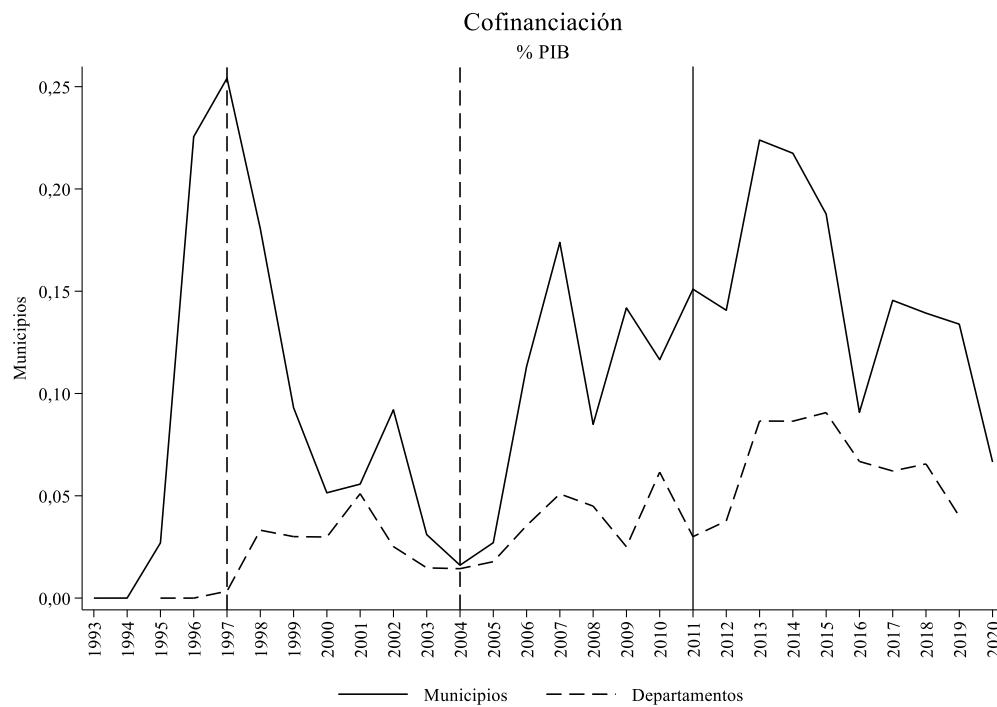
Gráfico 1. Transferencias totales recibidas por municipios y departamentos 1995-2020



Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

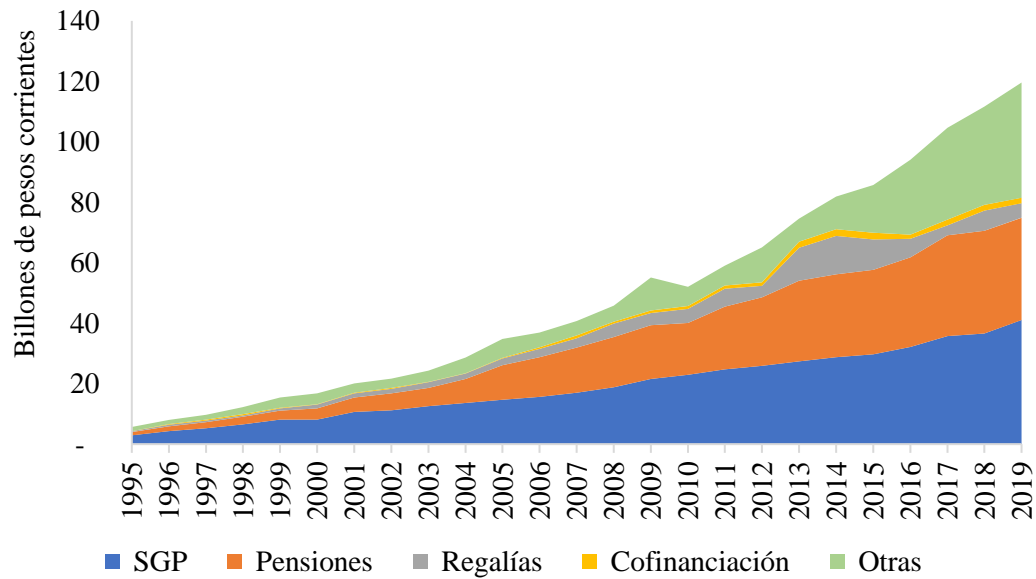
Nota: Las transferencias totales incluyen transferencias por SGP, regalías, recursos por cofinanciación, entre otras.

Gráfico 2. Transferencias recibidas por cofinanciación, municipios y departamentos 1995-2020



Fuente: elaboración propia con datos del DNP.

Gráfico 3. Transferencias totales recibidas por municipios y departamentos por tipo de transferencia, 1995-2019



Fuente: elaboración propia con datos del DNP.

Las transferencias totales corresponden a la sumatoria de transferencias por el SGP (situado fiscal y participaciones municipales antes de 2001), regalías, recursos por cofinanciación y otras transferencias entre las que se encuentran pensiones, aseguramiento en salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), universidades públicas, subsidios, recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) y Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). Por tipo de transferencia, se observa que la participación promedio del SGP sobre el total de las transferencias durante el período 1995-2019 fue de 44%, seguido de pensiones con un 29% y otras transferencias con un 18%. El Gráfico 3 muestra el comportamiento de las transferencias según tipo para el período en mención. Se registra una baja participación de los recursos de cofinanciación y regalías, aunque estas últimas tuvieron un crecimiento importante entre 2012 y 2016. Vale la pena resaltar el crecimiento de la participación de otras transferencias sobre el total a partir del año 2013.

Gráfico 4. Dependencia de las transferencias por tipología de municipio, 1995-2019 (porcentaje de los ingresos totales municipales)



Fuente: elaboración propia con datos del DNP.

El crecimiento de las transferencias dado con el fortalecimiento de la descentralización del gasto trajo consigo una mayor dependencia de las transferencias para los GSN. El Gráfico 4 muestra la evolución de las transferencias como porcentaje de los ingresos totales, el cual mide el grado de dependencia de las transferencias del nivel central para los municipios por tipología a partir de la clasificación realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)⁵. Los municipios de mayor desarrollo pertenecen a las tipologías A y B, mientras que los de menor desarrollo se ubican en las tipologías E, F y G. Se observa que los municipios más desarrollados registran menor tasa de dependencia de las transferencias que los menos desarrollados, con tasas promedio que oscilan entre el 30 y el 40% para los primeros y entre el 60 y el 90% para los últimos.

Con el fin de evaluar la interrelación entre los diferentes niveles de gobierno, se realizarán ejercicios econométricos utilizando modelos de datos de panel con efectos fijos tanto para municipios como para departamentos, los cuales permiten medir la respuesta de diferentes variables fiscales de los gobiernos subnacionales a las transferencias totales y discrecionales realizadas por el gobierno nacional central. Es importante resaltar que no podemos garantizar que se cumple el supuesto de exogeneidad estricta de las transferencias, por lo que los coeficientes no necesariamente reflejan una relación causal. En particular, se estimarán las siguientes ecuaciones:

$$\ln VF_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln TrTot_{it} + \beta_2 \ln Y_{it} + \beta_3 \ln Pob_{it} + \beta_4 RF_{it} + \beta_5 RF_{it} * \ln TrTot_{it} + \iota_i + \tau + e_{it} \quad (1)$$

$$\ln VF_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln TrCof_{it} + \beta_2 \ln Y_{it} + \beta_3 \ln Pob_{it} + \beta_4 RF_{it} + \beta_5 RF_{it} * \ln TrCof_{it} + \iota_i + \tau + e_{it} \quad (2)$$

Donde *VF* representa diferentes variables fiscales (gasto corriente, gasto de funcionamiento, ingreso tributario, inversión total, inversión social y saldo de la deuda), *TrTot* y *TrCof* corresponde a las transferencias totales y a las transferencias por cofinanciación del GNC a

⁵ La tipología de los municipios corresponde a una caracterización territorial realizada por el DNP en 2015 utilizando variables propias de cada municipio en relación con seis temáticas: funcionalidad urbano-regional, dinámica económica, calidad de vida, medio ambiente, seguridad y desempeño institucional. La selección de las tipologías para clasificar los municipios se consideró teniendo en cuenta la variedad de dimensiones que se incluyen en su cálculo, lo cual permite identificar grupos homogéneos de entidades territoriales.

los gobiernos subnacionales, respectivamente, Y representa el PIB departamental, Pob la población de la entidad territorial y RF representa dos variables dicótomas que indican el periodo *durante* la implementación de las reglas fiscales subnacionales (1997-2003) y el periodo *después* de la implementación (2004-2019). Estas ecuaciones se estiman para el periodo 1993-2019 para los gobiernos municipales y los gobiernos departamentales. En las ecuaciones, el subíndice i denota los departamentos o municipios, según el caso de análisis y t denota el año. ι_i representa el efecto fijo de cada ente territorial, mientras que τ corresponde al efecto fijo de tiempo y e_{it} es el error asociado con el i -ésimo grupo en el año (t). El propósito de estas estimaciones es evaluar las relaciones entre las diferentes variables teniendo en cuenta que el aumento de las transferencias, a partir del fortalecimiento del proceso de descentralización, motivó el establecimiento de las reglas fiscales subnacionales debido al incremento del endeudamiento de las entidades territoriales, y a que el rubro de las transferencias del GNC a departamentos y municipios representa un porcentaje importante de los gastos del GNC (24% en promedio para el periodo 1994-2020).

El Cuadro 1 muestra cómo las transferencias totales del gobierno central se correlacionan con variables fiscales municipales como el gasto corriente, el gasto en funcionamiento, los ingresos tributarios, el gasto en inversión, el gasto en inversión social y la deuda total. Los resultados indican que las transferencias totales se correlacionan positivamente con todas las variables mencionadas, excepto con el saldo de la deuda con la que no se observa significancia estadística. Puntualmente, las transferencias tienen una correlación positiva con los ingresos tributarios, así como con los gastos de funcionamiento. Este resultado contrasta con lo que se observa en los departamentos, donde las transferencias del gobierno central no guardan relación con las variables fiscales (Cuadro 2), lo cual puede estar relacionado con la diferencia en las fuentes de ingreso propio y de las responsabilidades de gasto de departamentos y municipios. Adicionalmente, como se observa en el Gráfico 1, los recursos por transferencias han caído como porcentaje del PIB y como porcentaje de los ingresos totales de los departamentos. Por otro lado, como lo sostienen Bonet *et al.* (2016), existe una debilidad en el recaudo tributario de los departamentos en comparación con el de los municipios, lo cual puede contribuir a explicar las diferencias en los resultados.

Vale la pena destacar el cambio que se presenta en la relación entre las transferencias del GNC y las variables fiscales subnacionales durante y después del período de implementación de las reglas fiscales subnacionales. Las transferencias del GNC se correlacionaban positivamente con las variables fiscales subnacionales durante el período de establecimiento de las reglas fiscales en comparación con los años anteriores a 1997, mientras que después del período de establecimiento la correlación fue negativa. Esto muestra un cambio en el papel que desempeñaron las transferencias del GNC en las finanzas de los GSN. La asociación entre transferencias e ingreso tributario es positiva para el caso de los municipios durante la aplicación de las reglas fiscales y negativa para después del mismo período. En ambos casos, el estimador de los ingresos tributarios es superior al de las variables gasto corriente y gasto en funcionamiento, lo que sugiere una relación negativa entre las transferencias y el déficit.

Considerando que es posible que exista un resultado heterogéneo por tipo de transferencia, los Cuadros 3 y 4 presentan las estimaciones incluyendo como variable de interés las transferencias por cofinanciación del GNC. Este tipo de transferencias son discrecionales, dado que son libremente determinadas por parte del gobierno central para la financiación de proyectos locales. Una mayor inestabilidad de las finanzas públicas de municipios y departamentos puede ejercer una presión más alta sobre las transferencias por cofinanciación, principalmente ante la ocurrencia de un choque inesperado, como un desastre natural. Los resultados indican que los recursos por cofinanciación se correlacionan positivamente con todas las variables fiscales en los municipios a excepción de la deuda total, mientras que solo se correlaciona con el gasto corriente y el gasto en funcionamiento en los departamentos. Al comparar la correlación entre las transferencias de cofinanciación y las variables fiscales durante y después del establecimiento de las reglas fiscales, se observa el mismo comportamiento de las transferencias totales para el caso de los municipios, es decir, la cofinanciación esta positivamente asociada con las variables fiscales durante el período de establecimiento de las reglas y negativamente con el periodo posterior, aunque los coeficientes de estimación son menores. Como en el caso de las transferencias totales, se observa un cambio en el papel de los recursos por cofinanciación con la implementación de las reglas fiscales, lo que sugiere que los resultados encontrados no dependen del tipo de transferencia.

Cuadro 1. Transferencias totales y variables fiscales I: Municipios

VARIABLES	(1) Log(Gasto corriente)	(2) Log(Gasto en funcionamiento)	(3) Log(Ingreso tributario)	(4) Log(Inversión)	(5) Log(Inversión social)	(6) Log(Deuda total)
Log(Transferencias Totales)	0.343*** (0.016)	0.341*** (0.016)	0.292*** (0.014)	0.352*** (0.017)	0.344*** (0.016)	0.039 (0.045)
Durante	-5.038*** (0.483)	-5.163*** (0.479)	-5.244*** (0.330)	-3.789*** (0.499)	-0.107 (0.489)	0.686 (1.094)
Después	5.633*** (0.438)	5.502*** (0.451)	6.292*** (0.413)	5.610*** (0.510)	10.255*** (0.552)	1.357 (1.592)
Log(Transferencias Totales)*Durante	0.108*** (0.020)	0.114*** (0.020)	0.173*** (0.014)	0.065*** (0.021)	0.114*** (0.020)	-0.093** (0.043)
Log(Transferencias Totales)*Después	-0.290*** (0.021)	-0.283*** (0.021)	-0.222*** (0.019)	-0.258*** (0.024)	-0.249*** (0.024)	-0.038 (0.065)
Asimetría	0.025 (0.028)	0.021 (0.028)	0.032 (0.023)	-0.047 (0.031)	0.022 (0.033)	0.204 (0.148)
Log(PIB Municipal)	0.353*** (0.021)	0.351*** (0.021)	0.370*** (0.019)	0.352*** (0.021)	0.312*** (0.019)	0.084** (0.034)
Log(Población)	0.290*** (0.015)	0.289*** (0.015)	0.227*** (0.013)	0.294*** (0.015)	0.203*** (0.013)	0.779*** (0.075)
Constante	1.610*** (0.261)	1.660*** (0.263)	1.784*** (0.210)	1.429*** (0.248)	0.389* (0.205)	4.019** (1.659)
Observaciones	29,210	29,174	29,166	29,198	29,204	27,224
Efectos Fijos Temporales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos Fijos Municipio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
R-cuadrado ajustado	0.742	0.742	0.810	0.728	0.716	0.0380

Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: cálculos de los autores

Cuadro 2. Transferencias totales y variables fiscales: Departamentos

VARIABLES	(1) Log(Gasto Corriente)	(2) Log(Gasto en Funcionamiento)	(3) Log(Ingreso Tributario)	(4) Log(Inversión)	(5) Log(Inversión Social)	(6) Log(Deuda total)
Log(Transferencias Totales)	0.005 (0.020)	0.004 (0.022)	0.002 (0.017)	0.048 (0.062)	0.095 (0.080)	-0.031 (0.106)
Durante	-0.090 (0.745)	-0.047 (0.736)	0.370 (0.455)	0.020 (1.919)	5.900** (2.234)	7.939 (8.226)
Después	0.670 (0.468)	0.739 (0.525)	0.545 (0.426)	3.465** (1.660)	5.246*** (1.690)	-84.206* (41.936)
Log(Transferencias Totales)*Durante	0.015 (0.032)	0.014 (0.032)	0.001 (0.021)	0.021 (0.081)	-0.161 (0.101)	-0.265 (0.271)
Log(Transferencias Totales)*Después	-0.003 (0.022)	-0.001 (0.024)	0.003 (0.018)	-0.087 (0.071)	-0.109 (0.073)	3.009* (1.521)
Asimetría	-0.049* (0.027)	-0.039 (0.025)	-0.011 (0.029)	0.151** (0.071)	0.001 (0.055)	0.612 (0.908)
Log(PIB Departamental)	0.158 (0.100)	0.087 (0.073)	-0.026 (0.153)	0.620** (0.296)	-0.578 (0.418)	-1.202 (3.609)
Log(Población)	-0.005 (0.253)	-0.093 (0.248)	1.846*** (0.236)	0.661 (0.728)	1.873** (0.699)	-12.217 (13.415)
Constante	21.096*** (6.698)	24.977*** (6.341)	-24.640*** (7.479)	-8.908 (17.400)	-15.847 (16.812)	392.377 (363.177)
Observaciones	645	645	645	634	641	796
Efectos Fijos Temporales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos Fijos Municipio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
R-cuadrado ajustado	0.394	0.439	0.851	0.641	0.635	0.103

Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Durante corresponde al período (1997-2003), *Después* corresponde al período (2004-2019), y el período de referencia, *Antes* es (1995-1997).

Fuente: cálculos de los autores

Cuadro 3. Transferencias por cofinanciación y variables fiscales: Municipios

VARIABLES	(1) Log(Gasto Corriente)	(2) Log(Gasto en Funcionamiento)	(3) Log(Ingreso Tributario)	(4) Log(Inversión)	(5) Log(Inversión Social)	(6) Log(Deuda total)
Log(Cofinanciación)	0.049*** (0.003)	0.048*** (0.003)	0.041*** (0.003)	0.052*** (0.003)	0.054*** (0.004)	0.010 (0.016)
Durante	-5.508*** (0.484)	-5.556*** (0.479)	-5.669*** (0.317)	-4.154*** (0.501)	-0.438 (0.489)	0.173 (1.038)
Después	-0.821*** (0.167)	-0.844*** (0.166)	1.268*** (0.141)	-0.180 (0.164)	4.640*** (0.205)	0.150 (0.697)
Log(Cofinanciación)*Durante	0.128*** (0.020)	0.130*** (0.020)	0.188*** (0.013)	0.078*** (0.021)	0.125*** (0.020)	-0.067* (0.040)
Log(Cofinanciación)*Después	-0.051*** (0.004)	-0.049*** (0.004)	-0.041*** (0.003)	-0.050*** (0.004)	-0.054*** (0.004)	0.017 (0.021)
Log(Resto de transferencias)	0.304*** (0.015)	0.306*** (0.015)	0.267*** (0.013)	0.323*** (0.016)	0.318*** (0.015)	-0.001 (0.038)
Asimetría	-0.047* (0.025)	-0.051** (0.026)	-0.076*** (0.020)	-0.078*** (0.028)	-0.042 (0.027)	0.434** (0.170)
Log(PIB Municipal)	0.351*** (0.020)	0.350*** (0.020)	0.366*** (0.019)	0.347*** (0.021)	0.305*** (0.018)	0.094*** (0.035)
Log(Población)	0.307*** (0.016)	0.303*** (0.016)	0.237*** (0.013)	0.305*** (0.015)	0.212*** (0.013)	0.797*** (0.074)
Constante	1.931*** (0.273)	1.973*** (0.274)	2.107*** (0.218)	1.734*** (0.258)	0.741*** (0.205)	4.157** (1.651)
Observaciones	29,039	29,007	28,995	29,028	29,034	27,054
Efectos Fijos Temporales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos Fijos Municipio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
R-cuadrado ajustado	0.742	0.743	0.813	0.732	0.721	0.0384

Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Durante corresponde al período (1997-2003), *Después* corresponde al período (2004-2019), y el período de referencia, *Antes* es (1995-1997).

Fuente: cálculos de los autores

Cuadro 4. Transferencias por cofinanciación y variables fiscales: Departamentos

VARIABLES	(1) Log(Gasto Corriente)	(2) Log(Gasto en Funcionamiento)	(3) Log(Ingreso Tributario)	(4) Log(Inversión)	(5) Log(Inversión Social)	(6) Log(Deuda total)
Log(Cofinanciación)	0.008*** (0.002)	0.008*** (0.003)	0.002 (0.003)	-0.010 (0.009)	-0.016 (0.014)	0.022 (0.050)
Durante	0.315 (0.678)	0.368 (0.647)	0.435 (0.412)	-1.294 (1.438)	3.586** (1.429)	9.680 (14.480)
Después	0.735*** (0.175)	0.843*** (0.164)	0.558*** (0.171)	1.525*** (0.417)	2.843*** (0.545)	-5.823 (5.354)
Log(Cofinanciación)*Durante	-0.003 (0.027)	-0.004 (0.026)	-0.005 (0.018)	0.083 (0.059)	-0.055 (0.059)	-0.349 (0.531)
Log(Cofinanciación)*Después	-0.007** (0.003)	-0.007* (0.003)	-0.001 (0.004)	0.001 (0.012)	0.012 (0.014)	0.062 (0.088)
Log(Resto de transferencias)	0.021* (0.010)	0.021* (0.010)	0.006 (0.006)	-0.027* (0.016)	0.027 (0.030)	0.051 (0.126)
Asimetría	0.010 (0.024)	0.030 (0.029)	-0.056* (0.029)	-0.073 (0.075)	-0.078 (0.082)	-0.211 (0.752)
Log(PIB Departamental)	0.137 (0.087)	0.085 (0.058)	-0.013 (0.152)	0.651** (0.282)	-0.506 (0.449)	0.560 (3.562)
Log(Población)	-0.113 (0.271)	-0.234 (0.251)	1.945*** (0.219)	0.649 (0.648)	1.782*** (0.620)	-17.792 (13.483)
Constante	23.893*** (6.712)	28.159*** (6.068)	-27.371*** (7.291)	-7.244 (16.119)	-13.277 (16.105)	502.536 (356.062)
Observaciones	465	465	465	455	461	794
Efectos Fijos Temporales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos Fijos Municipio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
R-cuadrado ajustado	0.428	0.470	0.857	0.617	0.626	0.0860

Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Durante corresponde al período (1997-2003), *Después* corresponde al período (2004-2019), y el período de referencia, *Antes* es (1995-1997).

Fuente: cálculos de los autores

En general, se puede afirmar que el conjunto de medidas adoptadas en relación con el sistema de transferencias contribuyó a una mayor estabilidad de las finanzas públicas del GNC, los departamentos y municipios. Los GSN reciben cada año transferencias más altas en términos reales de forma predecible, lo cual favorece la planeación y evita crecimientos excesivos en el gasto. Al mismo tiempo, el GNC puede predecir mejor la senda de gasto y reaccionar de forma más efectiva ante choques externos. De esta forma, tanto los GSN como el GNC han podido cumplir en mayor medida con los indicadores definidos en las reglas fiscales.

3. Finanzas públicas en el contexto de las reglas fiscales

En esta sección se evalúa el comportamiento de las principales variables fiscales de los diferentes niveles de gobierno, teniendo en cuenta la implementación de las diferentes normas y reglas fiscales adoptadas para las entidades subnacionales y para el gobierno nacional, durante el periodo 1994-2020. Previo a la pandemia y ante la necesidad de enviar señales claras a los mercados internacionales sobre responsabilidad fiscal, las reglas fiscales se habían vuelto comunes en la política fiscal de los países. De acuerdo con Barreix y Corrales (2019), el uso de reglas fiscales se acentuó en Latinoamérica después de la crisis de los años noventa, al pasar de 6 reglas en 1998 a 17 en 2015. En la región existe heterogeneidad en los tipos de reglas que se han adoptado. En efecto, existen aquellas que están enfocadas en los ingresos y gastos, mientras otras lo hacen en el balance y/o la deuda. En el caso de Colombia, la regla fiscal nacional tuvo en consideración que la economía es exportadora de minero-energéticos. En su diseño existen similitudes con la regla fiscal adoptada por Chile, la cual establece metas sobre el balance estructural, que considera el ciclo del precio del cobre, principal producto de exportación de la economía chilena.

El Cuadro 5 presenta un resumen de las reglas fiscales vigentes antes de la pandemia en algunas economías de Latinoamérica, que comparten similitudes con la nuestra. Se puede resaltar que las diferentes economías establecen metas sobre el balance, y en el caso de Colombia, México y Chile se consideran ajustes por ciclos de *commodities*, dada la relevancia que tienen para las cuentas fiscales. También se puede resaltar que Perú es el único país que tiene una meta cuantitativa sobre

la deuda pública y que todos los países estudiados poseen órganos de verificación que otorgan credibilidad e independencia a los esquemas de reglas fiscales.

Con respecto a las características de las reglas fiscales, la literatura ha encontrado que estas deben ser simples, flexibles, transparentes, consistentes y eficientes (Debrun y Jonung, 2017). Para Kopits y Symansky (1998) una característica fundamental de una regla fiscal es que debe buscar ser aplicada de forma permanente por los gobiernos sucesivos, tanto nacional como subnacionales. Para Eyraud *et al.*, (2018), una regla fiscal debe garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo y asegurar que pueda corregir los sesgos políticos. Para estos autores, las reglas fiscales deben respaldar y no obstaculizar la capacidad de la política fiscal para cumplir con las funciones de suavizar el ciclo económico y fomentar el crecimiento a largo plazo. Con respecto a las normas subnacionales, en Colombia, el Gobierno Nacional adoptó una serie de medidas para estabilizar sus finanzas durante el periodo 1997-2003, varias de ellas, como se mencionó anteriormente, tienen las condiciones requeridas para considerarse como una regla fiscal.

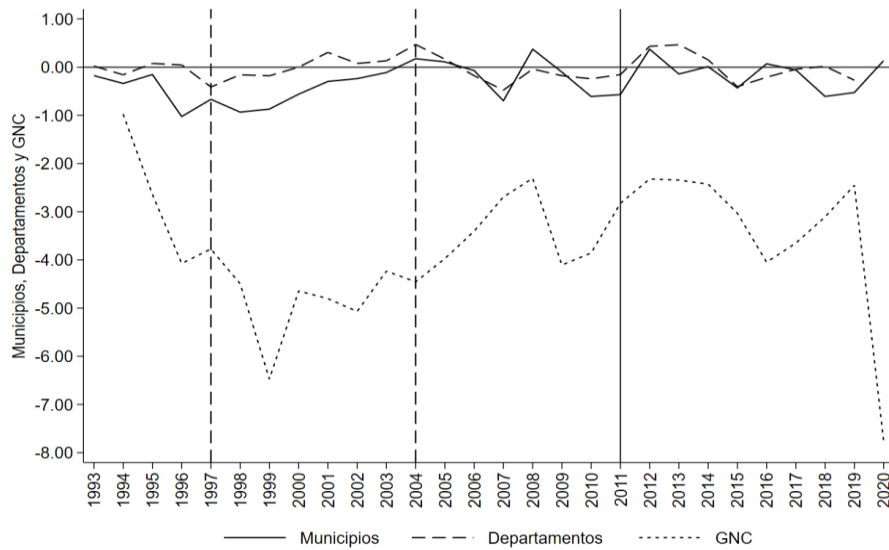
Cuadro 5. Reglas fiscales en algunos países latinoamericanos

	Tipo de regla	Características de diseño			Monitoreo*
		Cobertura	¿Cláusula de escape?	¿Metas estructurales?	
Chile	Balance: Balance estructural del GNC debe ser el 0% del PIB	Gobierno Central	Sí	Sí	Sí
Colombia	Balance: Objetivo de déficit estructural del GNC decreciente hasta 2022, cuando debe llegar a 1% del PIB	Gobierno Central	Sí	Sí	Sí
México	Gasto: El gasto corriente estructural del sector público no puede crecer más que el aumento del PIB potencial. Balance: Metas de balance establecidas en línea con la sostenibilidad de la deuda.	Sector público federal	No	Sí	Sí
Perú	Gasto: La tasa de crecimiento del gasto no financiero del gobierno general no debe ser mayor al límite superior del rango de +/- 1% del promedio de los últimos 20 años. Balance: El déficit fiscal anual del Sector público no financiero (SPNF) no puede ser mayor a 1% del PIB. Deuda: La deuda bruta del SPNF no debe ser mayor a 30% del PIB.	SPNF	Sí	No	Sí

Fuente: Barreix y Corrales (2019)

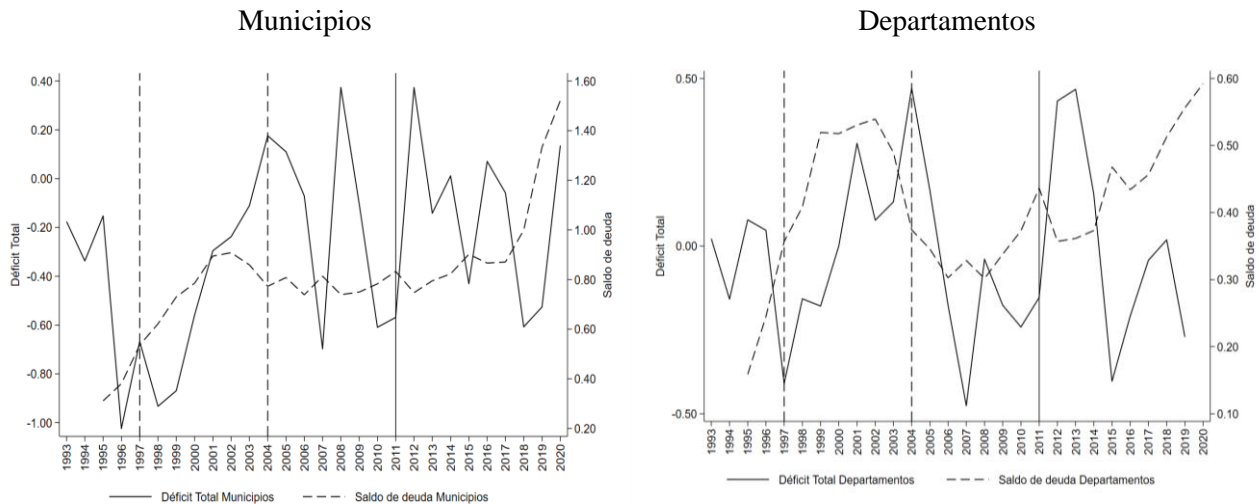
Notas: *se refiere a la existencia de un órgano de verificación del cumplimiento de la regla fiscal.

Gráfico 5. Déficit total (% del PIB)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Gráfico 6. Saldo de la deuda y déficit total (% del PIB)



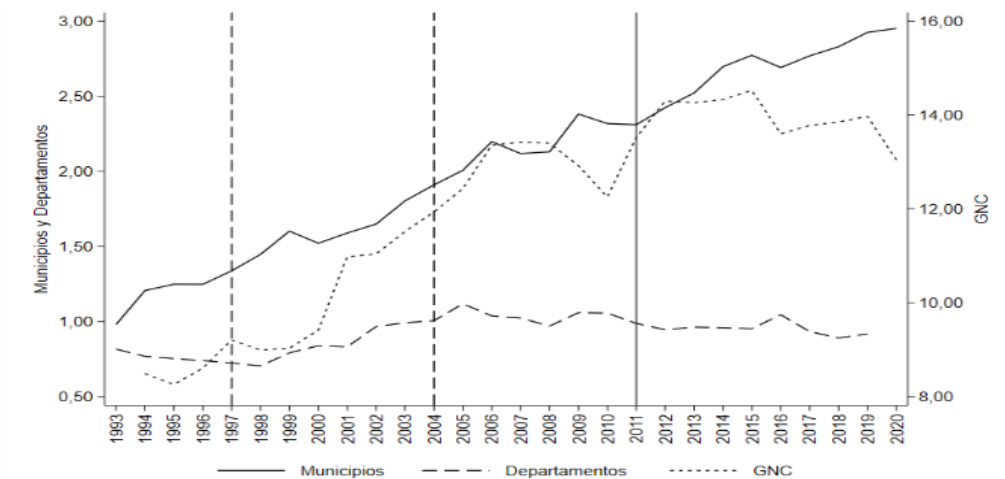
Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Contraloría General de la Republica

La implementación de las diferentes normas fiscales subnacionales en Colombia tuvo un efecto positivo en el ajuste de las finanzas territoriales que, como se mencionó, habían registrado un deterioro después del fortalecimiento de la descentralización. En efecto, como se observa en el Gráfico 5, el déficit de los GSN registra una reducción entre 1997-2003 y, tanto departamentos como municipios, registraron un superávit fiscal en 2004. Posterior a la implementación de las normas, las cuentas fiscales subnacionales se mantienen alrededor del equilibrio. De esta forma,

las medidas fiscales contribuyeron a que el saldo de la deuda se mantuviera estable en términos del PIB, aunque a partir del año 2017 se observan incrementos, especialmente en el caso de los municipios con un aumento importante en el año 2020 debido a las mayores necesidades de recursos por la pandemia del COVID-19 (Gráfico 6).

En el caso de los ingresos tributarios, durante el periodo de análisis, se observa una tendencia creciente en el recaudo de impuestos en las entidades territoriales, especialmente en el caso de los municipios (Gráfico 7)⁶. Este comportamiento se vio favorecido por la Ley 488 de 1998 que buscaba fortalecer los ingresos de los entes territoriales. Por su parte, el gasto corriente registró una reducción durante el periodo de la implementación de las normas, y en el periodo posterior se mantuvo estable alrededor de 0,7% del PIB en el caso de los departamentos y de 1,3% del PIB en los municipios (Gráfico 8)⁷. A la reducción del gasto contribuyó la Ley 617 del 2000, que impuso límites al gasto de funcionamiento como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD).

Gráfico 7. Ingresos tributarios (% del PIB)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

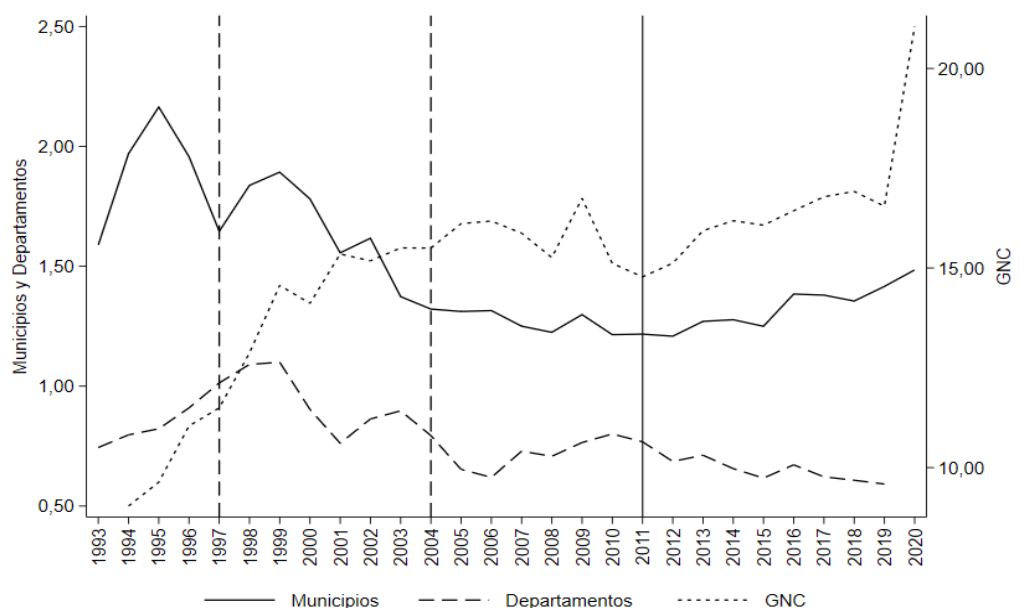
Con respecto a las finanzas del Gobierno Nacional Central, estas se mantuvieron estables durante gran parte del siglo XX y hasta el inicio de la década de los noventa, con un gasto alrededor de

⁶ Es importante señalar que en el caso de los municipios los ingresos tributarios presentaron una tendencia creciente desde antes de la implementación de las reglas fiscales subnacionales, gracias al fortalecimiento del catastro y al auto-avalúo que se dio inicialmente en Bogotá.

⁷ Los recursos del SGP se incluyen en los gastos del GNC.

10% del PIB, entre 1970 y 1990. El incremento del gasto público derivado de las responsabilidades que trajo la nueva constitución de 1991 produjo un aumento continuo del déficit fiscal, el cual pasó de 1% del PIB en 1993 a 4% del PIB en 1996 (Gráfico 8). Posteriormente, las crisis externas desencadenadas a mediados de los noventa en Asia y algunas economías latinoamericanas generaron un efecto contagio sobre la economía nacional, la cual entró en recesión en 1998. Como resultado se dio un aumento del déficit fiscal del GNC que alcanzó 6,5% del PIB en 1999, el cual fue el nivel máximo registrado en el periodo pre-COVID-19 (Gráfico 8).

Gráfico 8. Gasto corriente por nivel de gobierno (% del PIB)



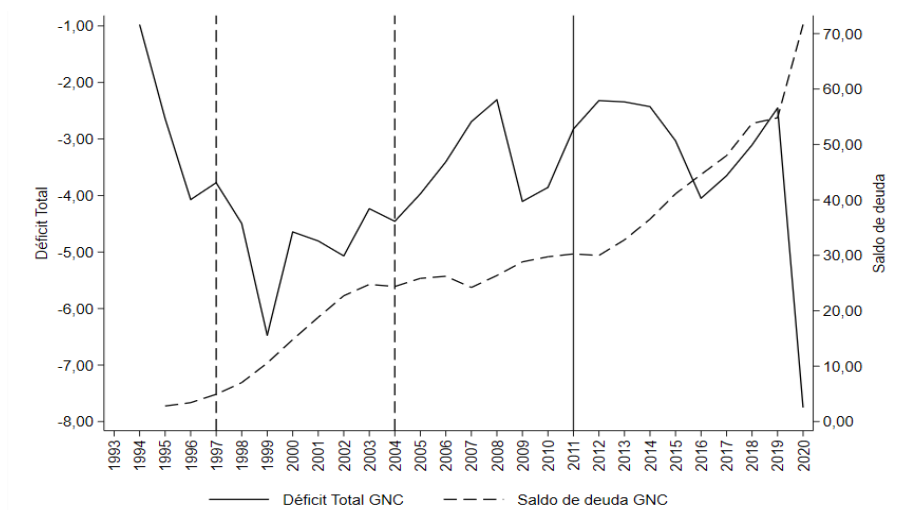
Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Como respuesta al deterioro de las cuentas fiscales, el gobierno realizó múltiples reformas de responsabilidad fiscal a nivel subnacional y central. En el GNC, la Ley 819 de 2003 estableció la obligación de presentar el Marco Fiscal de Mediano Plazo cada año, con el objetivo de tener una mayor transparencia en cuanto a la programación de las finanzas públicas. Así mismo, se incluyó una meta para el balance primario del Sector Público no Financiero, la cual debía ser consistente con la sostenibilidad de la deuda.

En conjunto con las medidas legislativas adoptadas por el gobierno, el acuerdo extendido que se firmó con el Fondo Monetario Internacional estableció metas puntuales sobre el resultado del

déficit del gobierno central, así como el compromiso de presentar reformas estructurales sobre sectores de alta incidencia sobre las cuentas fiscales, como el sistema pensional (Lizarazo-Rodríguez, 2002). Los programas de ajuste realizados por el gobierno, sumado al repunte del crecimiento económico, tuvieron como resultado una mejora de las cuentas fiscales en la primera década del siglo XXI, el déficit total se redujo de 5,5% del PIB en 2001 a 2,6% del PIB en 2008 (Gráfico 9), mientras que la deuda bruta se redujo de 45,7% del PIB a 36% del PIB entre 2002 y 2008.

Gráfico 9: Déficit total y saldo de la deuda del GNC (% del PIB)



Fuente: Contraloría General de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El buen desempeño de los precios internacionales del petróleo también tuvo un efecto positivo sobre las finanzas públicas, con una participación de ingresos petroleros del gobierno central que pasó de 0,7% del PIB en 2000 a 2,8% del PIB en 2009. Este aumento de las rentas petroleras motivó a que se tramitara una reforma constitucional para crear el Sistema General de Regalías en 2011, con el fin de promover una mayor eficiencia en la repartición de las regalías a los GSN, de los recursos derivados de la explotación minero-energética. A nivel central, el ciclo positivo reveló la necesidad de tener un mecanismo que permitiera una política fiscal contracíclica y que además corrigiera la tendencia deficitaria del gobierno, por lo que, en 2010, el Gobierno creó el comité técnico interinstitucional con el propósito de generar una propuesta de regla fiscal⁸.

⁸ Conformado por el Banco de la República (BR), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

En general, las finanzas del GNC registraron una menor estabilidad que las finanzas de los GSN. Los ingresos tributarios del gobierno nacional presentaron un crecimiento en términos del PIB desde el año 2000, lo cual es explicado, en parte, por las diferentes reformas tributarias aprobadas durante el periodo y los altos precios del petróleo registrados durante 2010-2014. A partir de 2016, se observa una reducción del recaudo como consecuencia de la caída en el precio del petróleo, la cual se profundiza en el año 2020 a raíz de la pandemia por el COVID-19. El gasto corriente, por su parte, registra un crecimiento durante el periodo 1993-2001, explicado, entre otras razones, por el aumento de las transferencias a las entidades territoriales, debido a que la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993 establecieron un sistema de transferencias creciente y atado al comportamiento de los ingresos corrientes de la nación, lo que afectó las finanzas nacionales. Como lo sostienen Melo y Ramos (2017), esta situación motivó una reforma al sistema de transferencias que se plasmó en el Acto Legislativo 1 de 2001 y en la Ley 715 del mismo año. Posteriormente, mediante el Acto Legislativo No 4 de 2007 y la Ley 1176 del mismo año, el sistema de transferencias presenta una nueva modificación. Estas reformas eliminaron la dependencia de las transferencias a los ingresos corrientes de la nación, al tiempo que redujeron la participación de las transferencias sobre el PIB.

Durante el periodo 2002-2011, como se observa en el Gráfico 8, el gasto corriente del GNC se sitúa alrededor del 14% del PIB y, a partir del año 2012, registra nuevamente un crecimiento, lo que coincide con la implementación de la regla fiscal del gobierno nacional. A pesar de este incremento, el déficit fiscal disminuye favorecido por los precios del petróleo. No obstante, como se observa en el Gráfico 9, desde 2015, el déficit total y el saldo de la deuda registran aumentos importantes, aunque el indicador del balance fiscal estructural cumple la meta establecida por la regla fiscal. En el año 2020, el gasto corriente aumentó 4,5 puntos del PIB con respecto al año anterior, debido al aumento de las transferencias para atenuar los efectos de la pandemia y tanto el déficit fiscal como la deuda total alcanzaron niveles históricamente altos.

Es importante señalar que a raíz de la pandemia del COVID-19, se hace explícita la necesidad de conciliar la estabilidad de las finanzas públicas en un contexto de dificultades por el ciclo económico y el efecto que algunas reglas pueden tener sobre las decisiones de ingresos y gastos, por lo que se retoma la discusión sobre la importancia de establecer cláusulas de escape para

situaciones especiales como la de la pandemia. En efecto, de acuerdo con Pérez-Valbuena *et al.* (2021), los ingresos y gastos de municipios y departamentos disminuyeron en forma significativa durante de la pandemia. Teniendo en cuenta esta situación, el Gobierno Nacional emitió el Decreto 678 de 2020 y la ley 2155 de 2021 para aliviar la situación fiscal de las entidades. En el caso particular de las normas evaluadas en esta sección, el Decreto 678 establece que no es necesario cumplir con el umbral de la relación intereses/ahorro operacional de la Ley 358 de 1997, y para las entidades que registren una reducción de los ingresos corrientes de libre destinación no se les aplicarán las medidas del límite de los gastos de funcionamiento establecidos en la Ley 617 de 2000.

Estas medidas fueron necesarias ante la ausencia de cláusulas de escape de las reglas fiscales subnacionales y permitieron disminuir la presión sobre de las autoridades locales ante la caída de los ingresos y las mayores necesidades de gasto. No obstante, dada la coyuntura actual y la necesidad de revisar no solo la regla fiscal del GNC, sino las reglas fiscales de las entidades subnacionales en contextos como el de la pandemia, es importante considerar los elementos que deben estar presentes en la discusión sobre la definición de nuevas reglas fiscales. De acuerdo con la literatura, para que una regla fiscal perdure es necesaria la implementación de cláusulas de escape que permitan el incumplimiento de la regla en situaciones específicas⁹. Como se mencionó anteriormente, una de las ventajas de admitir cláusulas de escape es prevenir los problemas de “contabilidad creativa”.

4. Dinámica de las reglas fiscales subnacionales y la regla fiscal nacional

En esta sección, a través de simulaciones, se evalúa el cumplimiento de la regla fiscal nacional establecida en 2011 por parte de las entidades territoriales y el cumplimiento de las reglas subnacionales en las finanzas del gobierno nacional. En el primer caso, se calcula el balance fiscal estructural de los gobiernos subnacionales, siguiendo el enfoque tradicional propuesto por el FMI (Hagemann, 1999). En el segundo caso, se evalúa el cumplimiento de los indicadores de capacidad de pago, de solvencia y de racionalidad del gasto, incluidos en las Leyes 358 de 1997 y 617 del 2000 por parte del Gobierno Nacional Central (GNC). El objetivo de estas simulaciones es mostrar

⁹ Para más detalles, véase Pérez-Valbuena *et al.* (2021) y Davoodi *et al.* (2022).

que el cumplimiento de la regla fiscal depende del tipo de regla que se adopte, o, dicho de otra forma, que tener una regla fiscal no garantiza la estabilidad de las finanzas públicas.

4.1 Dinámica de la regla fiscal nacional en los diferentes niveles de Gobierno

La primera regla fiscal para el gobierno central fue aprobada mediante la Ley 1473 de 2011 y entró en funcionamiento en 2012. La regla se estableció sobre el balance estructural del gobierno nacional y tenía como meta un déficit fiscal estructural de 1% del PIB en 2022, con objetivos puntuales de 2,3% del PIB en 2014 y 1,9% del PIB en 2018. Adicionalmente, la regla estipulaba que el déficit debía mantener una senda decreciente todos los años. Para el cálculo del balance estructural se consideran ingresos de carácter cíclicos derivados de las fluctuaciones del crecimiento económico y de los precios del petróleo, los cuales al ser descontados dan como resultado una medida de déficit que refleja la discrecionalidad de la política fiscal¹⁰.

Como medida para garantizar la independencia en el cálculo de los parámetros necesarios para la evaluación de la regla, la Ley dispuso la creación del Comité Consultivo de Regla Fiscal (CCRF), el cual estaba conformado por asesores externos¹¹. El comité tenía además la obligación de evaluar y tomar decisiones sobre la metodología y los parámetros de la regla, así como pronunciarse sobre las propuestas de modificaciones presentadas por el gobierno (López y López-Ghio, 2019). Con el propósito de garantizar la transparencia y el cumplimiento de la regla, el gobierno estaba obligado a presentar un informe anual de cumplimiento de la regla al Congreso, donde en caso de incumplimiento se debían establecer las causas y medidas de corrección a adoptar. Este informe también debía ser evaluado por el CCRF.

La ley también dispuso la creación del Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica (FAEM), con el fin de ahorrar los superávits totales generados por el gobierno central, así como sus rendimientos. Los recursos de este fondo solo podían ser utilizados para el pago del principal de la deuda pública y para realizar gasto contracíclico. Sin embargo, en el periodo de vigencia de

¹⁰ Para detalles del cálculo del balance fiscal estructural véase (López y López-Ghio, 2019).

¹¹ El CCRF tiene dos grupos técnicos de apoyo, uno para generar estimaciones sobre precio del petróleo de largo plazo y otro para la brecha del producto.

la regla no se registró un superávit. Adicionalmente, se establecieron cláusulas de escape, las cuales le permitían al gobierno enfrentar choques inesperados mediante la suspensión de la regla, para ello se requería de la aprobación por parte del Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS). La regla también consideraba situaciones para realizar gasto contracíclico transitorio, el cual era autorizado cuando el crecimiento real del producto se encontrará dos puntos porcentuales por debajo del crecimiento de largo plazo¹².

4.1.1. Simulación 1: La regla fiscal nacional en los diferentes niveles de gobierno

Debido a la ausencia de un cálculo oficial del balance estructural subnacional, este fue calculado siguiendo el enfoque tradicional propuesto por el FMI (Hagemann, 1999). De esta forma, el balance de los GSN se corrigió de los impactos del ciclo del producto sobre ingresos y gastos. Así mismo, siguiendo la metodología establecida para el gobierno central en la regla fiscal, el cálculo se complementó con la corrección del efecto del ciclo del precio del petróleo. Para llevar a cabo el procedimiento descrito, fue necesario contar con series no observadas como el producto potencial y el precio de largo plazo del petróleo¹³. En el caso de la primera, se tomó la serie estimada por el equipo técnico del Banco de la República, mientras que el precio del petróleo de largo plazo se obtuvo mediante el uso de una regresión no paramétrica local (Anexo 1). Adicionalmente, el ejercicio requiere de las elasticidades de los distintos tipos de ingresos con respecto al producto y al precio del petróleo, las cuales fueron tomadas de Jiménez y Ter-Minassian (2016).

El Gráfico 10 presenta la evolución del balance de los GSN, descompuesto en sus componentes cíclico y estructural¹⁴. Se observa que en promedio el balance total de municipios y departamentos se mantuvo estable durante el periodo presentado, dando muestra de la efectividad de las medidas de responsabilidad fiscal adoptadas. En cuanto al componente cíclico del balance, este se explica principalmente por la fluctuación de los precios del petróleo, que se refleja en las regalías que reciben los entes territoriales. De esta forma, entre 2012 y 2015, los altos precios contribuyeron a generar un superávit cíclico. Posteriormente, debido a la caída del precio del petróleo, se observa

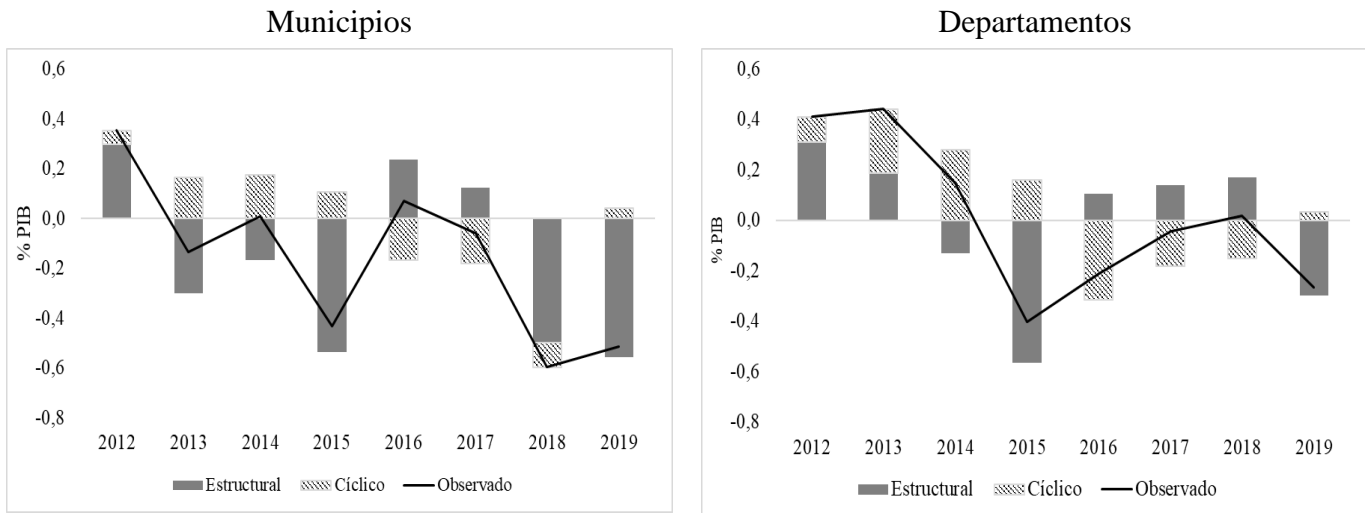
¹² El gobierno puede realizar un gasto temporal de hasta un 20% de la brecha del producto estimada y luego tiene dos años para desmontar dicho gasto.

¹³ En el ejercicio se tomó la serie del PIB nacional teniendo en cuenta que el cálculo del balance estructural se realizó para el agregado de departamentos y municipios.

¹⁴ Se presentan las simulaciones desde el 2012, año en el cual comenzó a regir la aplicación regla fiscal nacional.

un déficit cíclico a partir de 2016, dado que la asignación del monto de regalías depende del precio observado en el año anterior.

Gráfico 10. Balance de los gobiernos subnacionales, 2012-2019

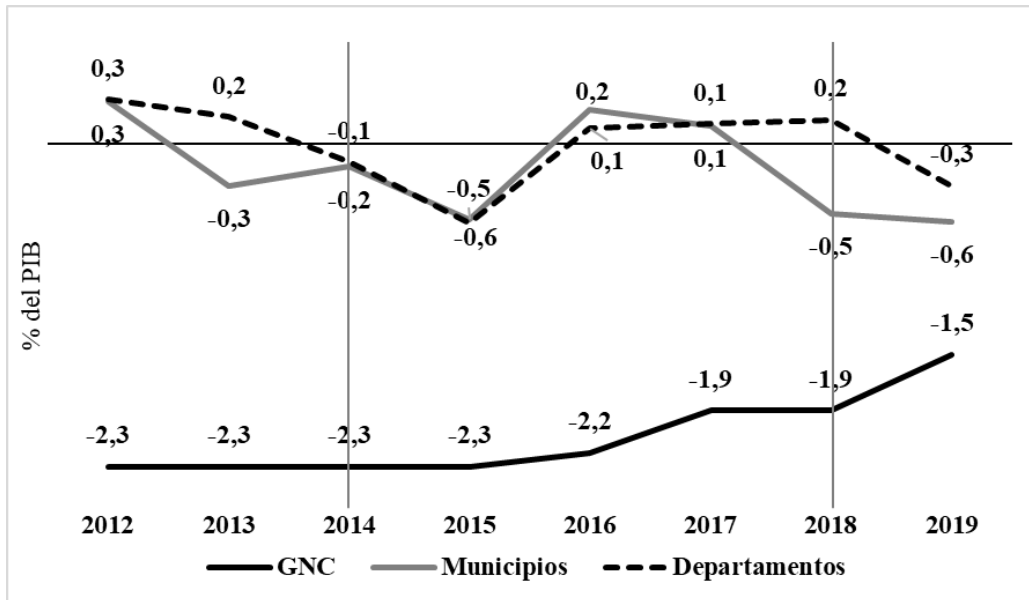


Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 11 presenta una comparación de los balances estructurales estimados para los GSN frente a los resultados del gobierno nacional, para los años en los cuales la regla fiscal estuvo vigente¹⁵. Se puede apreciar que los GSN mantuvieron balances estructurales bajos y estables durante el periodo observado, los resultados muestran una fluctuación que está explicada por el ciclo electoral regional. De esta forma, los gobiernos regionales han mantenido una política fiscal discrecional responsable de acuerdo con las leyes dispuestas, y con niveles de déficit estructural inferiores a los mínimos requeridos por la regla fiscal nacional. En el caso del GNC, vemos que también se evidencia el cumplimiento de las metas de la regla fiscal, manteniendo un déficit estructural decreciente durante los años observados. Sin embargo, para alcanzar esta meta, el gobierno requirió del trámite de sucesivas reformas tributarias (años 2014, 2016 y 2018), las cuales generaron aumentos de los ingresos tributarios estructurales. Adicionalmente, durante el período de implementación de la regla fiscal nacional, el gasto corriente y la deuda del GNC aumentaron (Gráficos 8 y 9).

¹⁵ Dado a la contingencia causada por el COVID-19, el CCRF autorizó una suspensión temporal de las metas cuantitativas de la regla fiscal para 2020.

Gráfico 11. Cumplimiento de la regla fiscal nacional: balance estructural



Fuente: MHCP y elaboración propia. Las líneas verticales corresponden a las metas puntuales de balance estructural de -2,4% y -1,9% del PIB en 2014 y 2018, respectivamente.

4.1.2. Nueva regla fiscal

A pesar del cumplimiento de las metas de balance estructural desde que se implementó la regla fiscal, las finanzas públicas del gobierno nacional experimentaron un deterioro tanto en el balance total como en el saldo de la deuda, explicado en parte por distintos choques externos que han afectado a la economía y han requerido de ajustes transitorios de las metas de la regla. Primero, la caída de los precios del petróleo requirió que el CCRF decidiera en 2015 reducir el déficit cíclico compatible con la regla fiscal para hacer frente al deterioro de las cuentas externas. Posteriormente, en 2019, se permitió un mayor déficit total como resultado del costo generado por la migración de venezolanos a Colombia¹⁶. Más recientemente, el alto costo en las finanzas del gobierno por las medidas adoptadas para contrarrestar la pandemia del COVID-19, implicó una suspensión de las metas cuantitativas de la regla fiscal nacional.

¹⁶ Se permitió un déficit fiscal total del GNC de 2,7% del PIB para 2019.

La evolución de los indicadores fiscales provocó una discusión alrededor de la efectividad de la regla fiscal como ancla de las finanzas públicas¹⁷. Como respuesta, la Ley de inversión social 2155 de 2021 incluyó cambios al cálculo de los componentes y metas de la regla, con el fin de que reflejen la verdadera situación fiscal del país y permitan una estabilización de la deuda pública. La nueva regla establece un límite sobre la deuda neta del GNC igual a 71% del PIB y un valor de referencia de 55% del PIB. También se considera como variable objetivo el balance primario neto estructural (BPNE), en vez del balance estructural total. Así, el BPNE se define como el balance primario del GNC neto de rendimientos financieros, excluyendo las transacciones de única vez, el ciclo petrolero y el ciclo económico. El valor mínimo del BPNE en cada año se calcula de la siguiente forma:

$$BPNE(\% \text{ del PIB}) = \begin{cases} 0,2 + 0,1(DN_{t-1} - 55) & \text{si } DN_{t-1} \leq 70 \\ 1,8 & \text{si } DN_{t-1} > 70 \end{cases}$$

Donde DN_{t-1} corresponde a la deuda neta en el periodo anterior. De esta forma, una alta deuda obligará al gobierno a realizar mayores ajustes para garantizar la sostenibilidad de la misma. En el caso que esta supera su límite, el gobierno estará obligado a registrar un BPNE de 1,8% del PIB. Esto marca una diferencia frente a la regla anterior, en la cual las metas cuantitativas estaban establecidas en la Ley no estaban afectadas por la dinámica de la deuda.

Adicionalmente, la Ley introdujo cambios al cálculo del ciclo petrolero¹⁸ y reemplazó el CCRF por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), el cual se caracteriza por tener una mayor autonomía, incluyendo un equipo técnico propio. La nueva regla mantiene la misma cláusula de escape que se venía manejando con el esquema de 2011. Por último, debido a la reciente crisis económica provocada por la emergencia sanitaria, la Ley definió un periodo de transición que contempla un retorno equilibrado tanto al ancla de la deuda (con una meta del 55% del PIB en 2032), como a la reactivación económica. De esta forma, en el corto plazo se prevé que todavía

¹⁷ La deuda neta de activos financieros del GNC pasó de 30,8% del PIB en 2011 a 47,9% del PIB en 2019, y a 60,4% del PIB en 2020.

¹⁸ El ingreso estructural petrolero equivale al promedio de los ingresos petroleros del gobierno central de las siete vigencias fiscales anteriores, sin incluir la vigencia actual, medidos como porcentaje del PIB, excluyendo su valor máximo y mínimo dentro de este periodo de siete años.

haya una ampliación del gasto público y del déficit fiscal en 2021 y 2022, para posteriormente iniciar un ajuste fiscal gradual que deberá llegar a superávits a partir de 2025.

A pesar de que la regla fiscal introducida en 2011 agregó estabilidad y un carácter contracíclico a las finanzas públicas, los distintos choques externos, como la caída de los precios del petróleo y la pandemia del COVID-19, demostraron la necesidad de plantear un nuevo esquema. Con este nuevo esquema se espera que haya una relación positiva entre el cumplimiento de las metas de balance estructural y el nivel de la deuda pública, el cual se desbordó a pesar del cumplimiento de las metas de déficit bajo el esquema anterior. Adicionalmente, se percibe de forma positiva el establecimiento de una entidad de monitoreo con personal autónomo y la continuidad de cláusulas de escape, características que van en línea con las buenas prácticas a nivel internacional.

4.2 Simulación 2: Reglas fiscales subnacionales en los diferentes niveles de gobierno

Dentro de las medidas establecidas por el Gobierno Nacional para ajustar las finanzas de los entes territoriales, se seleccionaron la Ley 358 de 1997 y la Ley 617 del 2000 para evaluar su dinámica tanto en departamentos y municipios como en las finanzas del GNC. La primera ley, conocida como la Ley de Semáforos, establece topes a indicadores de capacidad de pago y de solvencia, y la segunda define un indicador con el propósito de racionalizar el gasto público.

4.2.1 Ley 358 de 1997 (Ley de Semáforos)

La Ley 358 de 1997 buscaba controlar el endeudamiento de los GSN a través del cumplimiento de dos indicadores. El primero mide la capacidad de pago (*CP*) y se define como la relación entre los intereses de deuda y el ahorro operacional de la entidad territorial: $CP = \text{Intereses de deuda} / \text{Ahorro operacional}$ ¹⁹. A mayor índice *CP* menor será la capacidad para cubrir los costos de la deuda. El segundo indicador corresponde a una medida de sostenibilidad de la deuda, que se define como la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes: $\text{Sostenibilidad} = \text{Saldo de deuda} / \text{Ingresos corrientes}$. Entre mayor sea el indicador de sostenibilidad será

¹⁹ De acuerdo con la Ley, el ahorro operacional corresponde a la diferencia entre los ingresos corrientes, y los gastos de funcionamiento, incluyendo las transferencias pagadas.

menor la capacidad para cubrir el endeudamiento con ingresos corrientes. De acuerdo con las condiciones impuestas por la ley, una entidad territorial requería de la autorización del Ministerio de Hacienda para contratar nuevos créditos si el indicador *CP* es mayor al 60% y el de sostenibilidad mayor a 80%. Si el indicador *CP* se encontraba entre 40% y 60% y el de sostenibilidad es inferior a 80%, la entidad territorial requería de autorización cuando el saldo de la deuda de la vigencia anterior aumentaba a una tasa superior a la meta de inflación. Cuando el indicador *CP* era menor o igual a 40% y el de sostenibilidad inferior a 80%, la entidad territorial no requería de autorización para contratar nuevos créditos. Es importante señalar que la Ley 358 de 1997 fue revisada mediante la Ley 795 de 2003, la cual estableció un límite para el *CP* del 60% y para la sostenibilidad de 80%²⁰.

Indicador de capacidad de pago

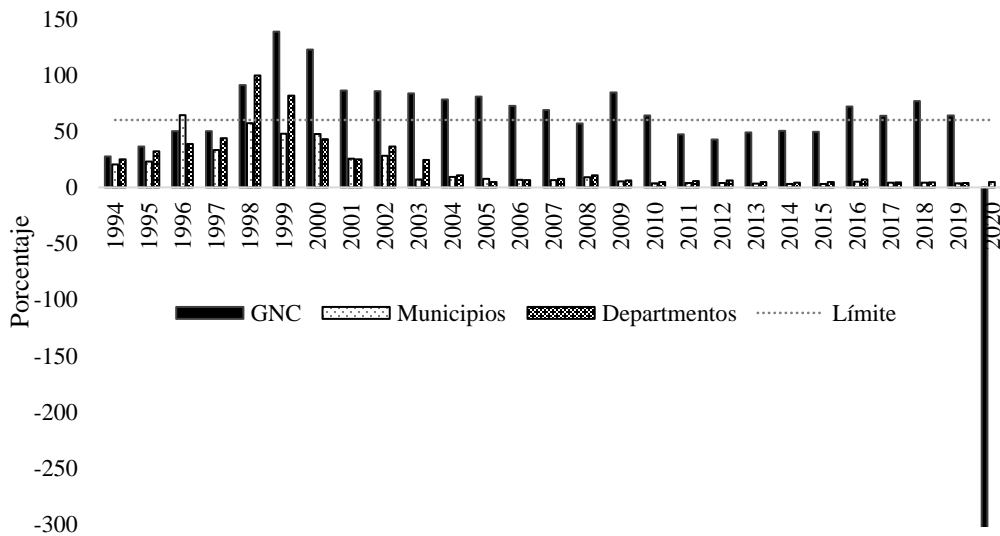
Los indicadores *CP* para el consolidado de los municipios, departamentos y para el Gobierno Nacional se presentan en el Gráfico 12. En el caso del consolidado municipal, solo en el año 1996, un año antes de la aprobación de la Ley, el indicador superaba el 60%, límite que define el requerimiento de la autorización del Ministerio de Hacienda para la contratación de nuevas operaciones de crédito. En el caso de los departamentos este indicador supera este límite en los años 1998 y 1999. Para los GSN, a partir del 2000, el indicador tiene una tendencia decreciente hasta el año 2019, cuando registra 3,8% y 4,0% para municipios y departamentos, respectivamente. No obstante, cuando el indicador se evalúa teniendo en cuenta la tipología de los municipios, el consolidado de las tipologías C, D, F y G, que corresponden a los municipios de menor desarrollo, registra indicadores que sobrepasan en forma importante el límite definido por la Ley para varios años.

Como se observa en el Gráfico 13, en varios casos el indicador *CP* supera el 100% y para algunos grupos de municipios se registran indicadores negativos, lo que sugiere que el ahorro operacional fue negativo y de esta forma los ingresos corrientes no eran suficientes para cubrir los gastos de

²⁰ A raíz de la pandemia se aumentó temporalmente el umbral del indicador de sostenibilidad del 80% al 100%, y posteriormente mediante la Ley 2155 de 2021, esta medida se aprobó de forma permanente.

funcionamiento. Desde el año 2000, el indicador registra una caída importante, en todas las categorías de municipios y a partir de 2003, siempre está por debajo del límite de 60%, con excepción de los municipios de las categorías D, F y G que, en 2019, superaron nuevamente este límite. En el caso de los municipios de mayor desarrollo (tipologías A y B), el indicador estuvo por debajo de 60%, excepto en los años 1998 y 1999, cuando alcanzó niveles cercanos a 80% (Gráfico 13). En general, los resultados del indicador *CP* muestran la efectividad de la norma en el control del endeudamiento territorial.

Gráfico 12. Indicador de capacidad de pago por nivel de gobierno, 1994-2020



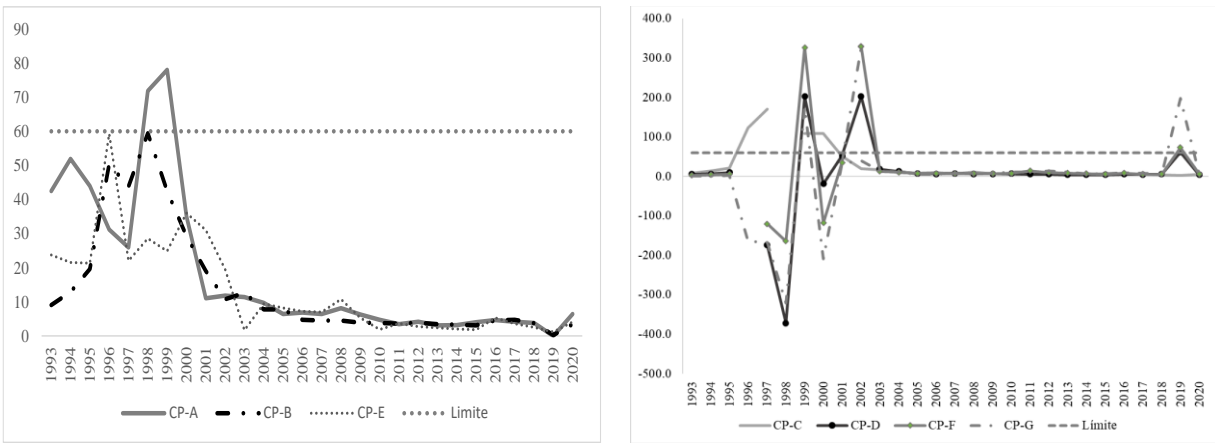
Fuente: Cálculos de los autores con base en información del DNP y del Ministerio de Hacienda.

Cuando el indicador *CP* se calcula para las finanzas del GNC, se observa que es inferior a 60% durante los periodos 1994-1997 y 2011-2015, mientras que para el resto de los años supera este límite, con valores especialmente altos en 1999, 2000 y 2009, años en los que el país registró reducciones importantes en el crecimiento económico²¹. Es importante mencionar que, durante los periodos en los que el indicador estuvo por debajo del límite de 60%, el país registró auges

²¹ Es importante señalar que en el cálculo del ahorro operacional del Gobierno Nacional se restan las transferencias realizadas a las entidades territoriales, considerando su importancia dentro de las finanzas nacionales y el vínculo entre los diferentes niveles de gobierno a través de esta variable. De no descontarse las transferencias, el indicador aumenta en forma importante, teniendo en cuenta que en varios años el ahorro operacional sería negativo.

petroleros. En el primer periodo por el aumento de las exportaciones de petróleo debido a la producción de los campos petroleros de Cusiana y Cupiagua, y en el segundo por el aumento de los precios internacionales del petróleo. Estos resultados resaltan la importancia que tiene no solo el ciclo económico, sino el comportamiento de los ingresos petroleros en la dinámica de las cuentas fiscales nacionales. La reducción del indicador de capacidad de pago a partir del 2012 para el GNC coincide con el inicio de la implementación de la regla fiscal nacional.

Gráfico 13. Indicador capacidad de pago por tipología de municipios (%), 1993-2020



Nota: No se consideran las categorías D (año 1996) y C (año 1998) y F (año 1996) porque la posible presencia de valores atípicos.

Fuente: Cálculos de los autores con base en información del DNP.

Es importante destacar el cambio de signo y el aumento en valor absoluto del indicador *CP* para el Gobierno Nacional en el año 2020, que se explica por la caída en el ahorro operacional, que para este año fue negativo, como consecuencia de la reducción en los ingresos tributarios y del aumento de los gastos corrientes, especialmente de los gastos por transferencias realizados para mitigar los efectos de la pandemia por COVID-19. En las finanzas municipales también se observa un aumento del indicador, aunque no en las dimensiones observadas en las finanzas nacionales. Estos resultados resaltan la necesidad de definir cláusulas de escape en las reglas fiscales, con el fin de afrontar situaciones económicas específicas como la pandemia del COVID-19.

Indicador de Solvencia

El índice de solvencia, que corresponde a la relación entre saldo de deuda y los ingresos corrientes, se presenta en el Gráfico 14 para los diferentes niveles de gobierno. Es interesante anotar que, para los tres niveles de gobierno, el indicador aumenta en la segunda mitad de la década de los noventa hasta el 2002, indicando una menor capacidad para cubrir el endeudamiento. No obstante, mientras que para el consolidado municipal y el departamental el indicador no supera 80%, límite que define el requerimiento de la autorización del Ministerio de Hacienda para obtener nuevos créditos, en el caso del GNC, el indicador supera el 100% durante todo el periodo. En los tres casos, el índice disminuye entre 2003 y 2011, cuando nuevamente empieza a aumentar. Es interesante anotar que el aumento del indicador para el GNC coincide con la implementación de la regla fiscal para este nivel de gobierno, la cual está ajustada por el ciclo económico y considera en su cálculo el comportamiento de los ingresos petroleros. Aunque durante el periodo 2012-2019, el Gobierno Nacional cumplió con la meta establecida para el balance estructural, el indicador de solvencia aumentó de 222% en 2012 a 323% en 2019, como consecuencia del aumento del saldo de la deuda. Lo anterior significa que el GNC logró cumplir con la regla fiscal nacional sin necesidad de reducir gastos y a costa de un mayor endeudamiento, una posibilidad con la que no contaban los entes territoriales que muestra algunos desbalances en la coyuntura actual. Estos resultados sugieren la importancia de considerar en la adopción de reglas fiscales ajustadas por el ciclo y el comportamiento de la deuda, principios que sigue la nueva regla fiscal mencionada anteriormente, teniendo en cuenta el objetivo de asegurar la sostenibilidad fiscal y las dificultades para monitorear los resultados de las reglas fijadas sobre el balance cíclicamente ajustado²². Para el caso de los GSN, el aumento del indicador a partir del 2015 podría explicarse por la caída del precio del petróleo, que se reflejó en menores ingresos y pudieron generar una mayor necesidad de endeudamiento.

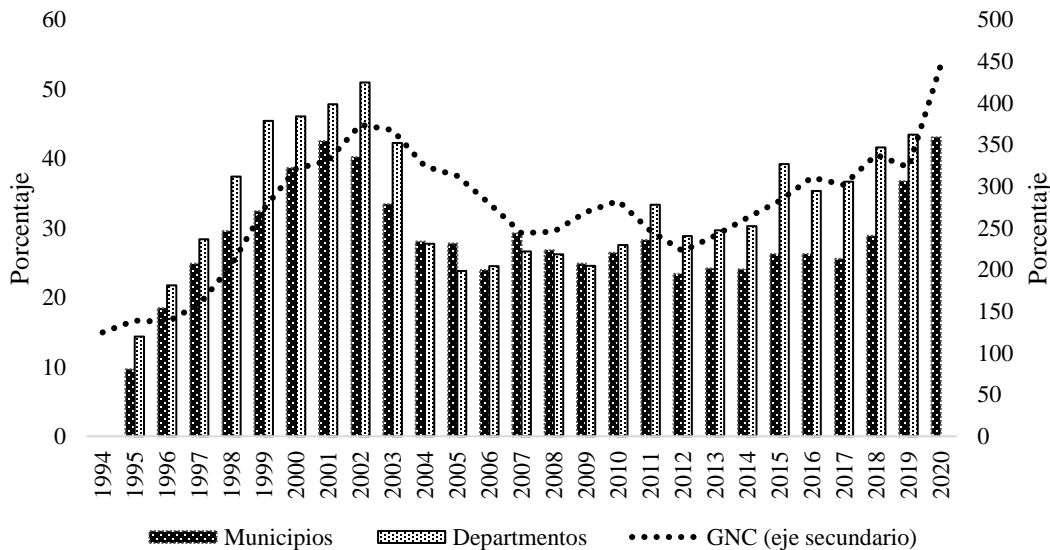
Al igual que el indicador de capacidad de pago, el índice de sostenibilidad se deterioró en el año 2020 tanto para las finanzas locales como para las del Gobierno Nacional. Esto se dio como consecuencia del aumento del saldo de la deuda y la reducción de los ingresos tributarios a raíz de

²² Para más detalles de las ventajas y desventajas de los diferentes tipos de reglas fiscales véase Mills y Quinet (2001).

la pandemia del COVID-19. En efecto el indicador alcanza 43% para el consolidado municipal y 445% para el gobierno nacional, los valores más altos registrados durante el periodo analizado.

El comportamiento del indicador para el GNC, el cual supera en todo el periodo el 100%, resalta la importancia de considerar las desventajas de basar las reglas fiscales exclusivamente en un indicador ajustado por el ciclo y, como en el caso de Colombia, por el comportamiento del mercado petrolero. En efecto, la literatura atribuye dos tipos de inconvenientes a las reglas fiscales fijadas sobre el balance cíclicamente ajustado. El primero relacionado con su definición y operatividad y el segundo con la dificultad de monitorear sus resultados (Mills y Quinet, 2001). Es importante anotar que, en el caso de la regla fiscal del GNC, aunque se cumplió con las metas del balance estructural, el déficit del gobierno y el saldo de la deuda aumentaron en forma importante, durante el periodo de la vigencia de la regla (Gráfico 9). Como se mencionó previamente, la nueva regla fiscal, aprobada para el Gobierno Nacional mediante la Ley 2155 de 2021, tiene en cuenta este resultado ya que está basada en el comportamiento del balance primario neto estructural y establece un límite a la deuda neta del gobierno igual a 71% del PIB²³.

Gráfico 14. Indicador de sostenibilidad por nivel de gobierno, 1994-2020



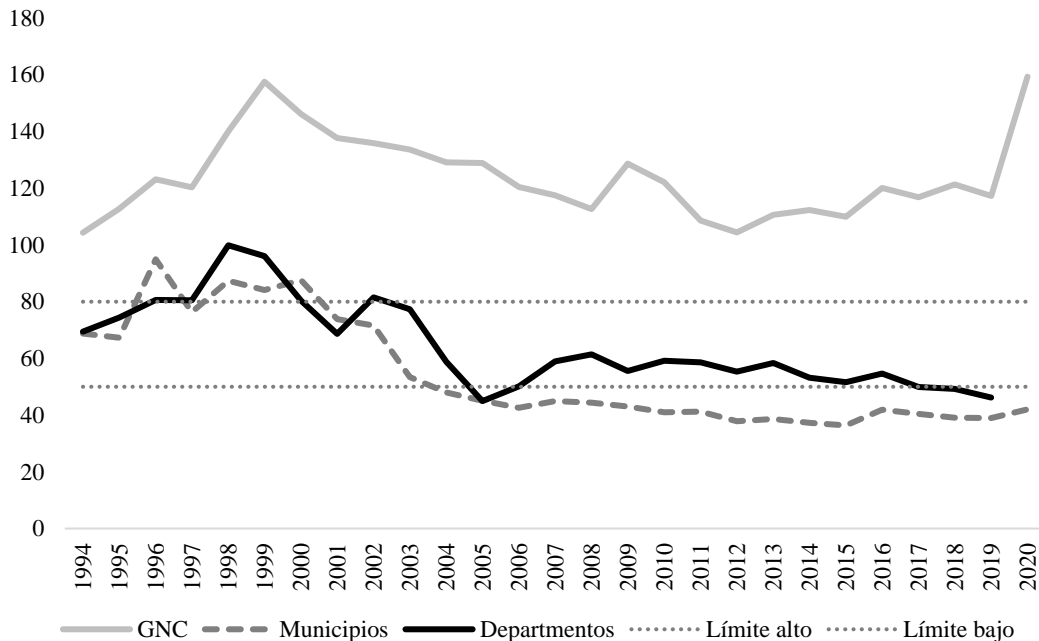
Fuente: Cálculos de los autores con base en información del DNP y Ministerio de Hacienda.

²³ Según Junguito y Rincón (2004), en la historia de las finanzas del GNC la deuda no ha superado el 71% del PIB. No obstante, la nueva regla establece un valor ancla de 55%, al cual se debe converger en un período de transición.

4.2.2 Ley 617 de 2000

Otra medida de disciplina fiscal subnacional es la establecida en Ley 617 de 2000, que busca la racionalización del gasto público, para lo cual define el siguiente indicador: $IR = \frac{\text{Gasto Corriente}}{\text{ICLD}}$, donde ICLD corresponde a los ingresos corrientes de libre destinación. De acuerdo con la norma, se esperaba que, en el largo plazo, el indicador no superara el 50% para los municipios de categoría especial y el 80% para los de categoría 6. Con el fin de comparar el indicador para los consolidados de municipios y departamentos con el del GNC, y teniendo en cuenta la dificultad para obtener información de los ICLD para los diferentes niveles de gobierno, el cálculo del indicador se realiza sobre los ingresos corrientes²⁴.

Gráfico 15. Indicador de racionalidad del gasto (%), 1994-2020



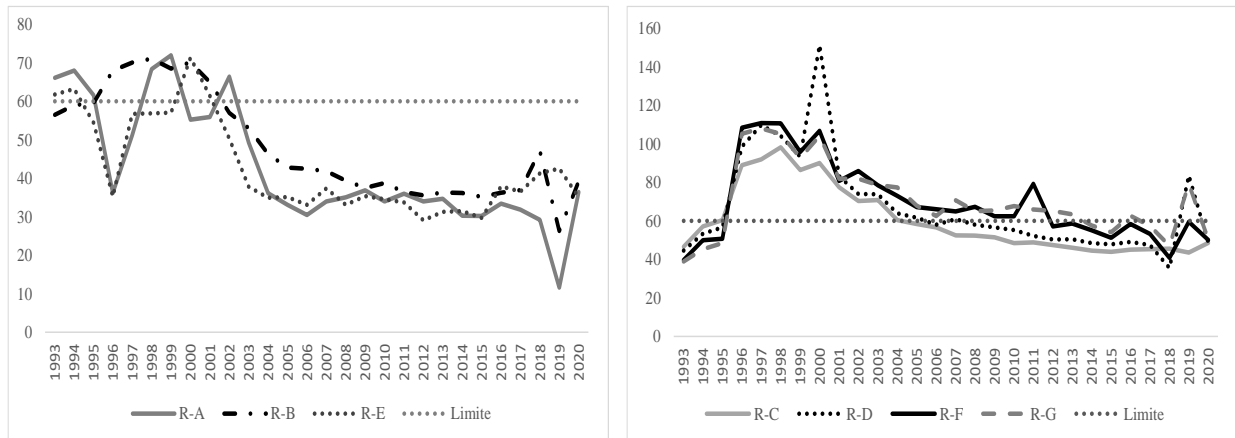
Fuente: Cálculos de los autores con base en información del DNP y Ministerio de Hacienda.

Como se observa en el Gráfico 15, el indicador para departamentos y municipios estuvo fuera de los límites establecidos por la ley hasta el 2000, año a partir del cual se redujo, especialmente para el consolidado municipal. Sin embargo, cuando el indicador se calcula teniendo en cuenta la

²⁴ Es importante anotar que el indicador sería mayor al calcularlo sobre los ICLD.

tipología de los municipios, el indicador muestra gran heterogeneidad y es mayor en los municipios de menor desarrollo, lo cual podría ser el resultado de la alta dependencia de las transferencias nacionales para financiar los gastos corrientes de este tipo de municipios. En el caso del GNC, el indicador durante todo el periodo supera 100% y es aún mayor en 1999, 2009 y 2020, años de bajo crecimiento económico, lo cual refleja la alta prociclicidad de las finanzas nacionales.

Gráfico 16. Indicador racionalidad del gasto por tipología de municipios (%), 1993-2020



Fuente: Cálculos de los autores con base en información del DNP.

Es importante señalar que el comportamiento de las finanzas de los diferentes niveles de gobierno, explicado en las secciones anteriores, se puede resumir a través de la evolución de los indicadores de capacidad de pago, sostenibilidad y racionalidad del gasto. En el Anexo 2 se presentan estos indicadores para el GNC, los departamentos y municipios.

El cálculo de las diferentes reglas fiscales definidas para los GSN muestra que estas han sido efectivas para mantener el déficit fiscal y los niveles de endeudamiento y gasto estables durante el periodo de vigencia de las reglas. No obstante, la pandemia hizo explícito la necesidad de incorporar cláusulas de escape en situaciones de choques económicos. Estas cláusulas de escape contrario a la normatividad de la regla del GNC, deben considerar que los choques no siempre son generalizados, sino que pueden afectar a municipios o departamentos específicos y en esta medida deben considerar la heterogeneidad en el impacto de los choques.

5. Conclusiones

El proceso de descentralización en Colombia, que se fortaleció con la Constitución de 1991, trajo consigo mayores recursos y responsabilidades para municipios y departamentos. En principio, la garantía de mayores recursos y el respaldo por parte del GNC a los entes territoriales generó incentivos para obtener cada vez más recursos por medio de deuda subnacional. De allí surgió la necesidad de implementar una serie de medidas de disciplina fiscal que buscaban una mayor estabilidad y sostenibilidad de la deuda de los gobiernos subnacionales. En Colombia, el período en que se establecieron las reglas fiscales subnacionales es el comprendido entre 1997 y 2003. Como resultado de estas normas, municipios y departamentos en general lograron mejorar sus indicadores de sostenibilidad y capacidad de pago. Sin embargo, los municipios de menor desarrollo presentan una mayor vulnerabilidad a los choques externos reflejada en un deterioro de sus indicadores fiscales desde 2019. A nivel del gobierno central, en 2011, se aprobó una regla fiscal la cual estableció límites al balance fiscal estructural. Desde entonces, hubo cumplimiento por parte de la autoridad nacional con los límites establecidos. Sin embargo, esto se logró a costa de un mayor endeudamiento dado por la posibilidad de financiar gasto directamente con deuda.

El conjunto de medidas adoptadas en relación con el sistema de transferencias contribuyó a una mayor estabilidad de las finanzas públicas del GNC, los departamentos y municipios. Los Gobiernos Subnacionales (GSN) reciben cada año transferencias más altas en términos reales de forma predecible, lo cual favorece la planeación y evita crecimientos excesivos en el gasto. Al mismo tiempo, el GNC puede predecir mejor la senda de gasto y reaccionar de forma más efectiva ante choques externos. De esta forma, tanto los GSN como el GNC han podido cumplir en mayor medida con los indicadores definidos en las reglas fiscales.

Los resultados de simulaciones para los diferentes niveles de gobierno de las reglas fiscales adoptadas en el país muestran que el cumplimiento de estas y la estabilidad de las finanzas públicas depende del tipo de regla fiscal que se establezca. Por ejemplo, municipios y departamentos lograron mantener niveles sostenibles de deuda y balances estructurales estables, dentro de los límites determinados por las reglas fiscales subnacionales y la nacional, el GNC no cumple con los criterios de las reglas subnacionales. Este último cumple con los límites de la regla fiscal nacional, pero sobrepasa constantemente los límites que rigen para los entes subnacionales. Lo

anterior sugiere que los entes territoriales han tenido reglas fiscales más estrictas que el GNC, con límites claros para el gasto y la deuda y con efectos sobre la posibilidad de endeudarse ante el incumplimiento de estas. No obstante, hay que señalar que con la Ley de inversión social 2155 de 2021 se corrigieron aspectos importantes de la regla fiscal nacional, al incluir criterios de sostenibilidad de la deuda y metas específicas de endeudamiento a largo plazo.

El análisis de las reglas fiscales resalta, además, la necesidad de establecer cláusulas de escape en las reglas fiscales subnacionales, que les permitan a municipios y departamentos enfrentar de mejor manera choques externos, así como se establece en la regla fiscal nacional. Con ello se reduciría también la presión sobre las finanzas públicas de la nación ante situaciones extremas que involucren la caída de los ingresos y/o mayores necesidades de gasto, como se ha experimentado a causa de la crisis generada por la pandemia del COVID-19. Las cláusulas de escape para las reglas fiscales subnacionales deben tener en cuenta la heterogeneidad existente entre entidades del orden subnacional, y la posibilidad de que existan choques que solo afecten regiones en particular. Finalmente, es importante señalar, que las reglas fiscales que se adopten deben estar coordinadas con el propósito de lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas del gobierno general que incluye el GNC y las entidades territoriales.

Referencias

- Baum, A., L. Eyraud, A. Hodge, M. Jarmuzek, Y. Kim, S. Mbaye y E. Ture. 2018. How to calibrate fiscal rules: a primer. Washington, D.C.: FMI.
- Barreix, A. y Corrales, L.F., editores (2019). Reglas fiscales resilientes en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Ricciulli-Marín, D. (2018). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? *Revista De Economía Del Rosario*, 21(2), 247-307.
- Bonet-Morón, J.; Pérez-Valbuena, G.; Ayala-García, J. (2016). “Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia”, en J. Bonet y L. Galvis (Eds) *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia* (pp. 81-128). Bogotá D.C.: Banco de la República.
- Caselli, F., L. Eyraud, A. Hodge, F. Díaz-Kalan, Y. Kim, V. Lledo y S. Mbaye, et al. 2018. *Second Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility and Enforceability—Technical Background Papers*. Nota de discusión del personal. Washington, D.C.: FMI.
- Davoodi H.R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam, and P. Medas. (2022). *Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic*, IMF Working Paper No.22/11, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Eyraud, L., M. X. Debrun, A. Hodge, V. D. Lledo y M. C. A. Pattillo. 2018. *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*. Washington, D.C.: FMI.
- Hagemann, R. (1999). *The Structural Budget Balance. The IMF’s Methodology*. IMF Working Paper No. 99/95.
- Jímenez, J.P. y Ter-Minassian, T. (2016). *Política fiscal y ciclo en América Latina. El rol de los gobiernos subnacionales*. Serie Macroeconomía del Desarrollo 173, Cepal.
- Junguito, R. y Rincón, H. (2004). *La política fiscal en el siglo XX en Colombia*. Borradores de Economía 318, Banco de la República de Colombia.
- Kopits, G., & Symansky, S. A. (1998). *Fiscal Policy Rules*. USA: International Monetary Fund. Retrieved Aug 28, 2021, from <https://www.elibrary.imf.org/view/books/084/02519-9781557757043-en/02519-9781557757043-en-book.xml>
- Lizarazo-Rodríguez, L. (2002). El acuerdo extendido celebrado entre Colombia y el Fondo Monetario Internacional. *Estudios Socio-Jurídicos*, 4(1), 83-101.
- Lledo, V. D., P. Dudine, L. Eyraud y A. Peralta-Alva. 2018. *How to Select Fiscal Rules*. Washington, D.C.: FMI
- Loader C. (2012) *Smoothing: Local Regression Techniques*. In: Gentle J., Härdle W., Mori Y. (eds) *Handbook of Computational Statistics*. Springer Handbooks of Computational Statistics. Springer, Berlin, Heidelberg.

- López, J. y López-Ghio, R. (2019). Regla fiscal para el gobierno central en Colombia: Antecedentes, desempeño y perspectivas. Documento para discusión IDB- DP- 720, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lozano, I., Rincón, H., Sarmiento, M. y Ramos, J. (2008). Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia. *Revista de Economía Institucional*. 10, 19.
- Melo-Becerra, L. y Ramos-Forero, J. (2017). El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. Borradores de Economía 1003, Banco de la República de Colombia.
- Pérez-Valbuena, J., Ricciulli-Marín, D., Bonet-Morón, J. y Barrios, P. (2021). Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19. Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana 297, Banco de la República de Colombia.

Anexo 1.

Estimación del precio del petróleo de largo plazo

Para el cálculo del balance estructural de los gobiernos subnacionales fue necesario generar una serie de precios de petróleo de largo plazo, es decir, una senda de precios libre de las fluctuaciones propias del ciclo de esta materia prima. Para este propósito se empleó una técnica de suavizamiento mediante una regresión local.

De acuerdo con Loader (2012) el proceso de suavizamiento se considera local porque, al igual que el método de media móvil, cada valor suavizado está determinado por puntos de datos vecinos definidos dentro del intervalo. En el proceso define una función de ponderación de regresión para los puntos de datos contenidos dentro del intervalo.

La mayor ventaja que tiene este método sobre otros es que el proceso de ajustar un modelo a los datos de muestra no comienza con la especificación de una función, sino que solo se tiene que proporcionar un valor de parámetro de suavizamiento y el grado del polinomio local. Además, es flexible, lo que lo hace ideal para modelar procesos complejos para los que no existen modelos teóricos, como es el caso del precio del petróleo, cuya evolución depende de distintos factores.

Siguiendo a Loader (2012), el proceso de suavizamiento mediante regresiones locales sigue estos pasos para cada punto de datos:

- Se calculan las ponderaciones de regresión para cada punto de datos en el intervalo. Los pesos vienen dados por la función que se muestra a continuación:

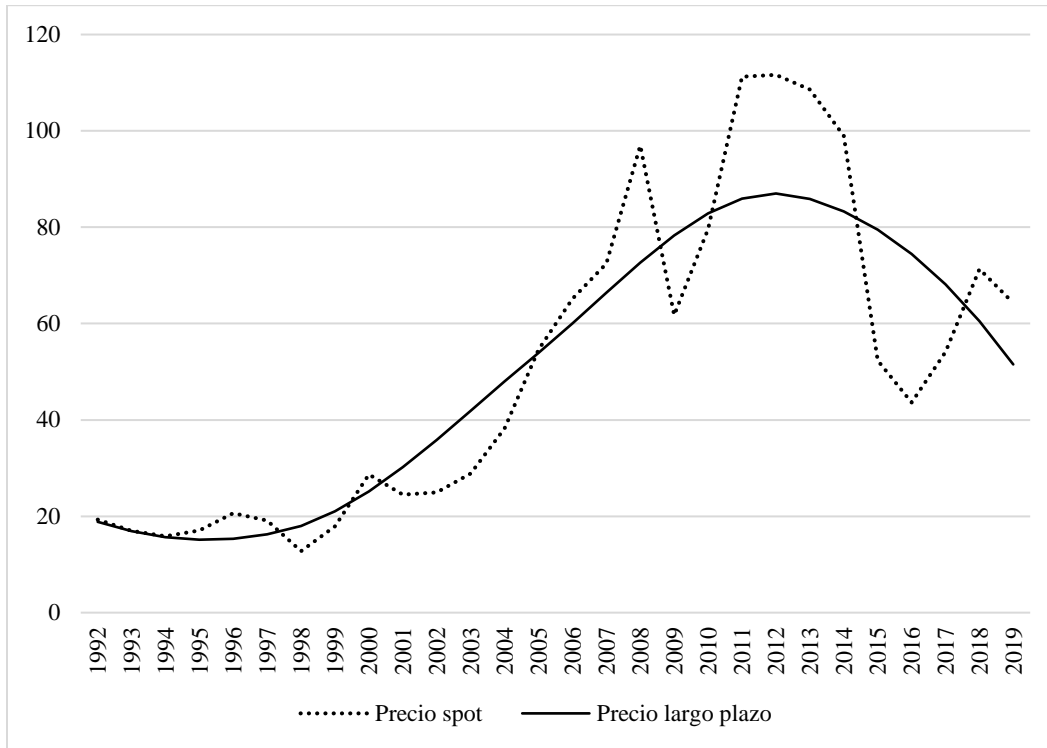
$$w_i = \left(1 - \left|\frac{x - x_i}{d(x)}\right|^3\right)^3$$

x es el valor predictor asociado, en este caso una variable de tiempo, con el valor de respuesta que se va a suavizar, precio del petróleo, x_i son los vecinos más cercanos de x según lo definido por el intervalo, y $d(x)$ es la distancia desde x hasta el valor predictor más distante dentro del intervalo.

- Se realiza una regresión por mínimos cuadrados localmente ponderados. La regresión utiliza un polinomio de segundo grado.
- El valor suavizado viene dado por la regresión ponderada en el valor predictor de interés.

La gráfica A1.1. presenta el precio *spot* del petróleo de referencia brent y la serie de largo plazo estimada, para la cual se empleó un parámetro de suavizamiento de 0,85, el cual es estándar en la literatura.

Gráfico A1. Precio del petróleo USD/Barril

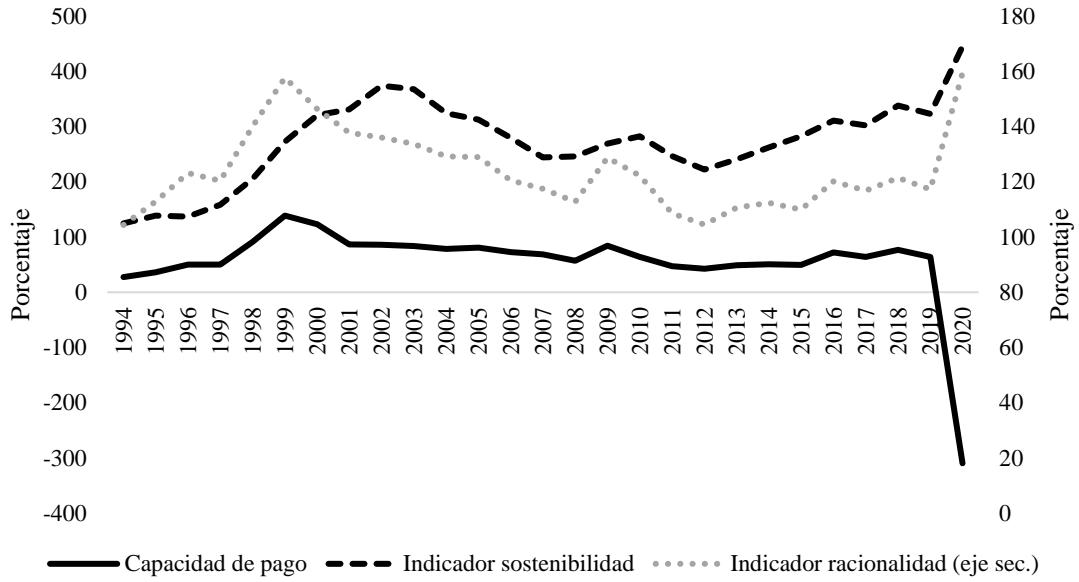


Fuente: Elaboración de los autores.

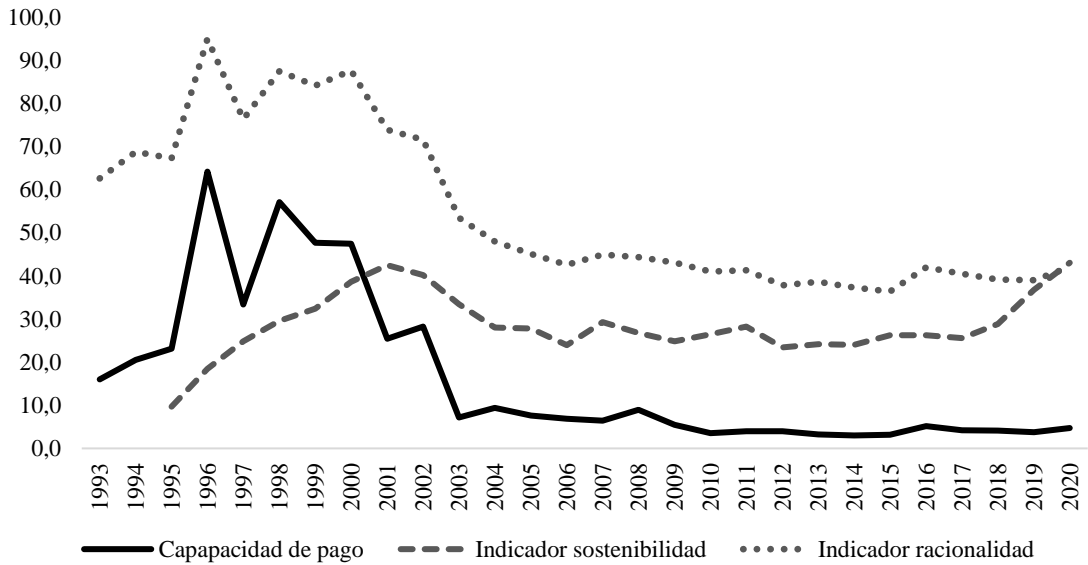
Anexo 2.

Gráfico A2. Indicadores reglas fiscales por nivel de Gobierno, 1993-2020

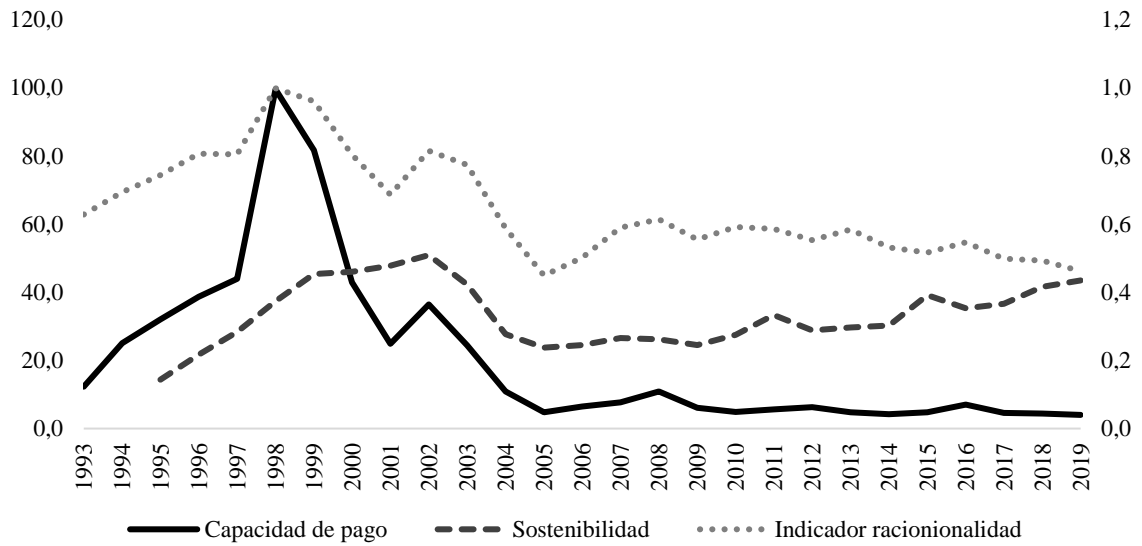
Gobierno Nacional Central



Municipios



Departamentos



Nota: El indicador de capacidad de pago (CP) se define como la relación entre los intereses de deuda y el ahorro operacional de la entidad territorial: $CP = \text{Intereses de deuda} / \text{Ahorro operacional}$. El indicador de sostenibilidad de la deuda se define como la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes: $Sostenibilidad = \text{Saldo de deuda} / \text{Ingresos corrientes}$. La racionalización del gasto público se define con el siguiente indicador: $IR = (\text{Gasto Corriente}) / \text{ICLD}$, donde ICLD, corresponde a los ingresos corrientes de libre destinación.

Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Ministerio de Hacienda y del DNP