

ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LA REGLA FISCAL Y EL PAPEL DE
LOS FONDOS DE ESTABILIZACION FRENTE A LA CAIDA DE LOS PRECIOS
INTERNACIONALES DEL PETROLEO

MARCO TULIO ACOSTA CARDENAS

PEDRO JOSE JIMÉNEZ JIMÉNEZ

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMERICA
FACULTAD DE ECONOMIA
BOGOTA, D. C.
2018

ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LA REGLA FISCAL Y EL PAPEL DE
LOS FONDOS DE ESTABILIZACION FRENTE A LA CAIDA DE LOS PRECIOS
INTERNACIONALES DEL PETROLEO

MARCO TULIO ACOSTA CARDENAS
PEDRO JOSE JIMÉNEZ JIMÉNEZ

Proyecto integral de grado para optar por el título de
ECONOMISTA

Director:
Mauricio García Garzón
Economista

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMERICA
FACULTAD DE ECONOMIA
BOGOTA, D. C.
2018

Nota de aceptación

MAURICIO GARCÍA GARZÓN

ESPERANZA BONILLA OLANO

MANUEL HERNANDO GONZÁLEZ

Bogotá D. C., FEBRERO de 2018

DIRECTIVAS DE LA UNIVERISIDAD

Presidente de la Universidad y Rector del Claustro

Dr. JAIME POSADA DÍAZ

Vicerrector de Desarrollo y Recursos Humanos

Dr. LUIS JAIME POSADA GARCÍA-PEÑA

Vicerrectora Académica y de Posgrados

Dra. ANA JOSEFA HERRERA VARGAS

Secretario General

Dr. JUAN CARLOS POSADA GARCÍA-PEÑA

Decano de Facultad de Economía

Dr. FERNANDO MORENO HERRERA

Las directivas de la Fundación Universidad de América, los jurados calificadores y el cuerpo docente no son responsables por los criterios e ideas expuestas en el presente documento, estos corresponden únicamente a los autores.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

Agradecemos a aquellos profesores que con sus aportes ayudaron al planteamiento y realización de la presente investigación, en especial al ECO. Mg. Mauricio García Garzón, profesor de la Universidad de América, quien fue parte integral para la correcta culminación de este proyecto.

A nuestras familias, por su amor, paciencia y aliento nuestro profundo agradecimiento.

Marco Acosta Cárdenas y Pedro Jiménez Jiménez

CONTENIDO

	pág
INTRODUCCION	13
OBJETIVOS	14
1. CONSIDERACIONES TEORICAS REFERENTES A LA REGLA FISCAL	155
1.1 TEORÍAS REFERENTES A LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA REGLA FISCAL	155
1.2 NORMAS REFERENTES A LA IMPLEMENTACION DE UNA REGLA FISCAL	18
1.3CONCEPTOS REFERENTES A LA REGLA FISCAL	19
2. ASPECTOS GENERALES DE LA REGLA FISCAL	220
2.1 DEFINICIÓN, ORIGEN Y FUNCIONES DE LA REGLA FISCAL	220
2.1.1 Definicion de la regla fiscal	22
2.1.2 Generalidades acerca del origen de la regla fiscal	24
2.1.3 Funciones de la regla fiscal	26
2.2 CONSIDERACIONES DE LA EVOLUCION DE LA REGLA FISCAL COMO POLITICA FISCAL	26
2.3 CONSIDERACIONES REFERENTES AL CONTEXTO MACROECONÓMICO ANTES DE LA ADOPCIÓN DE LA REGLA FISCAL	29
2.4 MOTIVOS PARA LA APLICACIÓN DE UNA REGLA FISCAL	38
2.5 CONSIDERACIONES NORMATIVAS ACERCA DE LA APLICACIÓN DE UNA REGLA FISCAL	41
3. EVOLUCION DEL SECTOR PETROLERO EN COLOMBIA Y COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL PETROLEO	43
3.1 GENERALIDADES DEL SECTOR PETROLERO EN COLOMBIA.	43
3.1.1 Definicion y origen del petróleo	43
3.1.2 Consideraciones históricas del petróleo en Colombia	43
3.1.3 Consideraciones económicas del sector petrolero en Colombia	49
3.2 COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL PETRÓLEO	51
4. COMPORTAMIENTO DEL BALANCE ESTRUCTURAL Y LOS FONDOS DE ESTABILIZACIÓN	61

4.1 BALANCE ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL (GNC)	61
4.1.1 Generalidades del balance estructural del gobierno nacional central	62
4.2 GENERALIDADES DE LOS FONDOS ESTABILIZADORES	63
4.2.1 Fondo de estabilización de precios de los combustibles FEPC	63
4.2.1.1 Generalidades respecto a la operatividad y funcionamiento del FEPC	64
4.2.1.2 Movimientos de ingresos y egresos del FEPC	65
4.2.2 Fondo de ahorro y estabilización petrolera, FAE	65
4.2.2.1 Generalidades respecto a la operatividad y funcionamiento del FAE	66
4.2.2.2 Movimientos de ingresos y egresos del FAE	67
4.2.3 Fondo de ahorro y estabilización del sistema general de regalías, FAE – SGR	68
4.2.3.1 Generalidades respecto a la operatividad y funcionamiento del FAE – SGR	69
4.2.3.2 Movimientos de ingresos y gastos del FAE – SGR	70
4.2.4 Fondo de ahorro y estabilización macroeconómica y fiscal	71
4.3 COMPORTAMIENTO DEL BALANCE ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL	73
4.3.1 Balance estructural 2012	73
4.3.2 Balance estructural 2013	75
4.3.3 Balance estructural 2014	76
4.3.4 Balance estructural 2015	77
4.3.5 Balance estructural 2016	79
5. CONCLUSIONES	83
6. RECOMENDACIONES	84
BIBLIOGRAFÍA	85

LISTA DE CUADROS

	pág
Cuadro 1. Valoración de las reglas fiscales en la UE según las características ideales que deben cumplir las mismas (Kopits, G.; Symansky, S., 1998)	26

LISTA DE TABLAS

	pág
Tabla 1. PIB Crecimiento (%); Mundo, Estados Unidos, Zona Euro, Japón, América Latina.	34
Tabla 2. Cierre Fiscal de los años 2010 y 2011	39
Tabla 3. Ingresos y egresos del FEPC (en miles de millones de pesos) 2009 – 2016	67
Tabla 4. Saldo de los fondos de estabilización a junio de 2017. Miles de millones de pesos	75
Tabla 5. Descomposición del Balance Total del GNC (Cierre Fiscal 2012)	76
Tabla 6. Descomposición del Balance Total del GNC (Cierre Fiscal 2013 vs al 2012)	77
Tabla 7. Descomposición del Balance Total del GNC (Cierre Fiscal 2014 vs al 2013)	79
Tabla 8. Descomposición del Balance Total del GNC (Cierre Fiscal 2015 vs al 2014)	80
Tabla 9. Descomposición del Balance Total del GNC (Cierre Fiscal 2016 vs al 2015)	81
Tabla 10. Descomposición del Balance Total del GNC, Ley 1473 de 2011 – Regla Fiscal, desde el año 2012 al 2016	83

LISTA DE GRAFICAS

	pág
Gráfica 1. Evolución de la Regla Fiscal Según la Implementación en los diferentes países desde 1947 a 2014	28
Gráfica 2. Tasa de Inversión en América Latina para el año 2010	31
Gráfica 3. Porcentaje de la Tasa de Ahorro en América Latina desde el año 2000 al 2010, porcentaje del PIB Nominal	32
Gráfica 4. Precio del petróleo WTI-BRENT-USD de enero de 2011 a diciembre de 2011	53
Gráfica 5. Precio del petróleo WTI-BRENT-USD de enero de 2012 a diciembre de 2012	55
Gráfica 6. Precio del petróleo WTI-BRENT-USD de enero de 2013 a diciembre de 2013	56
Gráfica 7. Precio del petróleo WTI-BRENT-USD de enero de 2014 a diciembre de 2014	58
Gráfica 8. Precio del petróleo WTI-BRENT-USD de enero de 2015 a diciembre de 2015	59
Gráfica 9. Precio del petróleo WTI-BRENT-USD de enero de 2016 a diciembre de 2016	60
Gráfica 10. Precio del petróleo WTI-BRENT-USD de enero de 2011 a diciembre de 2016 con proyecciones antes de la crisis petrolera	61
Gráfica 11. Precio del petróleo WTI-BRENT-USD de enero de 2011 a diciembre de 2016 con proyecciones después de la crisis petrolera	62
Gráfica 12. Ingresos y egresos del FAE (en millones de dólares)	70
Gráfica 13. Ingresos SGR anuales – cifras en miles de millones de pesos corrientes	73
Gráfica 14. Resultado Fiscal 2012 – 2016	84

RESUMEN

Con la situación económica actual, de bajo crecimiento internacional, volatilidad en los mercados de las grandes economías del mundo, es relevante asumir una postura de política fiscal que posea las herramientas necesarias para blindar de la mejor manera posible la economía colombiana. Por tanto, mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo ha sido uno de los objetivos del Gobierno Nacional Central de Colombia (GNC), Para lo que éste dispuso como mejor opción la implementación de una Regla Fiscal, con la que se establecen límites a los indicadores fiscales agregados.

Así mismo, se implementó y reglamento la utilización de fondos de estabilización, regulando de mejor manera los fondos existentes como: el Fondo de Estabilización de Precios de los combustibles – FEPC-, el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera –FAE-, y el Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías – FAE-SGR-. Además, creo el Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal, el cual se alimenta de los ahorros que dispone la Regla Fiscal fruto de ciclos económicos o energéticos positivos.

El mantenimiento de la senda decreciente que establece la Regla Fiscal y la eficiente utilización de los recursos que se ahorren en los fondos de estabilización se convertirán en el salva vidas de la economía colombiana cuando presente periodos de desaceleración o recesión.

En este trabajo se describe el contexto macroeconómico que llevó al GNC a la implementación de la Ley 1473 de 2011, Regla Fiscal; la afectación de la economía colombiana frente a la caída de los precios internacionales del petróleo y el papel que ha desempeñado los fondos estabilizadores como herramientas de política fiscal anti-cíclica para el periodo 2011-2016

PALABRAS CLAVE: REGLA FISCAL, FONDOS DE ESTABILIZACIÓN, ESTABILIDAD MACROECONÓMICA, SOSTENIBILIDAD FISCAL, POLÍTICA ECONÓMICA.

INTRODUCCION

La regla fiscal es una de las herramientas de política fiscal que se ha utilizado en gran parte de las economías mundiales, la cual ha ayudado a que algunos países alcancen la estabilidad macroeconómica y una sostenibilidad fiscal a largo plazo, la implementación de esta regla ha sido fundamental para la toma de decisiones en los casos donde se ha presentado crisis económica.

Países latinoamericanos han implementado esta herramienta para mantener un buen manejo en su política fiscal, como lo es Chile en donde la implementación de la regla fiscal, junto con el adecuado manejo del fondo de estabilización de los precios del cobre ha generado un buen desempeño de la sostenibilidad fiscal de su economía a largo plazo; esta experiencia ha sido fundamental para la adopción de ésta herramienta de política fiscal en Colombia.

Para Colombia la regla fiscal es una política creada e implementada como ley constitucional el 5 de julio de 2011, la cual especifica diferentes objetivos que conllevan a la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal del GNC a largo plazo. La implementación de ésta herramienta de política fiscal ha, también, regulado e introducido mecanismos de ahorro como lo son los diferentes fondos estabilizadores, para que procuren en tiempos de crisis a que no se contraiga el ciclo económico y funcionen como una política anti-cíclica.

A pesar de la volatilidad de los precios internacionales del petróleo en los últimos años en Colombia la regla fiscal ha cumplido con los objetivos establecidos en la Ley 1473 de 2011 en donde el papel que ha jugado ésta herramienta ha sido fundamental para la toma de decisiones desde que la crisis petrolera impactó a la economía colombiana.

Este trabajo se ha dividido en tres partes fundamentales. La primera habla sobre la regla fiscal, su origen, su implementación, los objetivos y sus normas; la segunda habla sobre el comportamiento de los precios internacionales del petróleo desde la implementación de la regla fiscal hasta el año 2016 y en la tercera se observa cual es el papel de los diferentes fondos estabilizadores y la afectación de los ingresos estructurales del Gobierno Nacional Central.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar el comportamiento de la Regla Fiscal y el papel de los fondos de estabilización frente a la caída de los precios internacionales del petróleo.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Describir los aspectos generales que caracterizan la Ley 1473, Regla Fiscal de 2011.
- Examinar la evolución y/o comportamiento de los precios internacionales del petróleo.
- Establecer la afectación del ingreso estructural del Gobierno Nacional Central y el papel de los fondos estabilizadores frente a la caída de los precios internacionales del petróleo.

1. CONSIDERACIONES TEORICAS REFERENTES A LA REGLA FISCAL

En este capítulo se presentan diversos autores que debido a sus aportes teóricos referentes a las finanzas públicas, implementación de políticas fiscales contra – cíclicas, invención, definición, funcionamiento y establecimiento de una Regla Fiscal como herramienta de política fiscal contra – cíclica; se utilizaran para darle pertinencia teórica a los planteamientos realizados en este trabajo.

1.1 TEORIAS REFERENTES A LA IMPLEMENTACION DE UNA REGLA FISCAL

Para el caso de las finanzas públicas podemos subdividirla en dos enfoques muy importantes, el enfoque positivo y el normativo:

Según el autor Richard Musgrave “a partir del punto de vista y los planteamientos de John Keynes (1891) y de Milton Friedman se da esta subdivisión en la que se muestra un punto de vista de análisis de las finanzas públicas definiéndolas como: “economía del bienestar aplicada”¹ –es decir, el análisis de los criterios para ordenar situaciones económicas alternativas de mejor a peor– y “análisis de los efectos de la toma de decisiones del sector público”², en otras palabras se puede decir que la economía positiva se refiere “a lo que es y la normativa a lo que debería de ser”³.

Con los planteamientos dados por Keynes se llevaron a cabo diferentes instrumentos analíticos para poder diferenciar y dar distintas definiciones entre las finanzas públicas normativas y finanzas públicas positivas, las define como: “las finanzas públicas positivas: analizan los criterios que guían la toma de decisiones públicas y los efectos en la economía de la decisión de intervención del sector público. Las finanzas públicas normativas: con base en el análisis de la política e instrumentos de la intervención del sector público en las actividades económicas, diseña las políticas públicas que puedan resultar más eficaces para alcanzar los objetivos propuestos de esas intervenciones⁴”.

A pesar de los planteamientos para dar las definiciones sobre las finanzas públicas de Keynes, los autores como Bowen, Musgrave, Samuelson, y Johanson fueron los primeros en dar una teoría más clara sobre las finanzas públicas normativas donde ésta: “delimita aquellos ámbitos en los que la intervención

¹ JOSE, Silva Ruiz. Modulo_Finanzas_Publicas_Territoriale_APT [Consultado el 2/7/20172017]. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/50394111/Modulo-Finanzas-Publicas-Territoriale-APT>

² Ibid.

³ Ibid., p121

⁴ Ibid., p 121

pública puede mejorar la asignación y la distribución de los recursos y proporciona las reglas que deben guiar esa actuación”⁵.

“Las finanzas públicas normativas pretenden resolver dos tipos de asuntos: i) el diseño de criterios para la racionalidad de los programas de gastos e ingresos públicos y ii) valida la intervención del sector público enmarcándola en una economía de mercado”⁶. En este caso, la intervención estatal es fundamental para una economía según la definición de las finanzas públicas normativas, se evidencia uno de los mayores criterios que tiene el pensamiento económico ortodoxo es el principio de Pareto que evalúa la eficiencia en la asignación de los recursos según el cual se puede mejorar la situación de un individuo sin afectar a otro, situación en la que el sector público juega un papel significativo ya que se derivan implicaciones para las políticas de gastos e ingresos, como una de ellas es el gasto público o la elección social o colectiva.

El gasto público según Richard Musgrave (1969) se refiere a: “Las limitaciones de ingresos del Estado para financiar sus intervenciones mediante el empleo de impuestos neutrales o del establecimiento de impuestos para financiar el gasto público implican consideraciones de equidad y eficiencia”⁷.

Su análisis se realiza desde un enfoque normativo. La teoría normativa del ingreso público estudia los gastos que demandan la intervención pública en la economía y la forma como se podrían financiar. Da claridad sobre lo que exponía Smith que establece cuatro reglas impositivas las cuales son: igualdad, certeza, comodidad en el pago y la de economía en la recaudación en donde los beneficios recibidos del estado deben quedar cubiertos con los ingresos públicos y a su vez, los ingresos deberán reflejar la capacidad económica de los individuos.

Por otra parte, la elección social o colectiva se origina desde los planteamientos de John Locke y Jean-Jacques Rousseau (1995) las cuales se centran en el proceso de decisión colectiva a partir de las preferencias de los individuos en una democracia liberal capitalista.

En principio es necesario hablar de los creadores de la Regla Fiscal, quienes dan a conocer la definición en 1998, George Kopits y Stven Symansky, definen que la Regla Fiscal es “una restricción permanente de la política fiscal expresada en términos de un indicador para medir el comportamiento fiscal, tales como el déficit público, el nivel de gasto, volumen de deuda u otro componente fiscal importante”⁸.

⁵ Ibid., p. 121

⁶ Ibid., p. 121

⁷ SANTIAGO, Álvarez. Hacienda pública: enfoques y contenidos | Santiago Álvarez García - Academia.edu [Consultado el 2/7/2017]. Disponible en: http://www.academia.edu/26976162/Hacienda_pública_enfoques_y_contenidos

⁸ KOPITS, G. Symansky, S. Fiscal policy under rules and restrictions - Marcos Poplawski Ribeiro - Google Books. [Consultado el 9/3/2017]. Disponible en: https://books.google.com.co/books?id=fKtq4iR_qy0C&pg=PA285&lpg=PA285&dq=Kopits+G.+And+Symansky.

“El estado de la economía derivado de una política económica en la que se refleja el crecimiento sostenido del producto nacional, del empleo y en general del bienestar social, incluyendo las variables relevantes como el equilibrio de las cuentas externas, la competitividad del tipo de cambio, los precios de los activos financieros e inmobiliarios, el volumen agregado de crédito (interno y externo) y la solidez del sistema financiero nacional, en tanto la corriente neoliberal lo entiende de manera reducida como inflación decreciente, próxima a tener un nivel inflacionario del 2% y finanzas públicas equilibradas o cercana al equilibrio ingreso-gasto”¹².

Finalmente, la parte metodológica que ha estandarizado el Fondo Monetario Internacional (FMI) junto al sustento del economista Robert A. Hageman explican de la siguiente manera la estimación del balance estructural fiscal como:

“El balance estructural fiscal del gobierno refleja la influencia de factores temporales y permanentes. Los primeros típicamente incluyen efectos transitorios sobre los desembolsos y los ingresos de las desviaciones cíclicas del producto de su tendencia subyacente. Por ejemplo, los pagos de transferencia, en particular las prestaciones del seguro de desempleo, aumentan (disminuyen) durante las recesiones (recuperaciones), mientras que los ingresos tributarios disminuyen (aumentan). Las influencias temporales en el presupuesto también pueden incluir eventos puntuales como desembolsos abultados (por ejemplo, desembolsos relacionados con desastres) o cambios transitorios en las ganancias gubernamentales seleccionadas (por ejemplo, aumentos temporales o disminuciones en los ingresos de recursos naturales). En contraste, los elementos permanentes se refieren a los componentes perdurables de los gastos e ingresos, es decir, flujos en ambos lados del libro mayor que, por lo general, se puede esperar que se observen en circunstancias normales, lo que generalmente significa ausencia de choques externos y cuando la economía está operando a un nivel máximo de uso de capacidad consistente con una inflación baja y estable”¹³.

1.2 NORMAS REFERENTES A LA IMPLEMENTACION DE UNA REGLA FISCAL

Artículo 334 de la Constitución Política: principio de sostenibilidad fiscal, orienta las ramas y organismos del poder público dentro de las competencias en el marco de colaboración armónica.

¹² ULISES, Castro Álvarez. Economía De México Y Desarrollo Sustentable - Libro Gratis [Consultado el 2/7/20172017]. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008c/442/>

¹³ International Monetary Fund. The Structural Budget Balance: The Imf's Methodology - Mr. Robert P. Hagemann - Google Books. [Consultado el 11/29/20172017]. Disponible en: https://books.google.com.co/books?id=lyPKscyrAbwC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Artículo 360 de la Constitución Política: sistema general de regalías, la explotación de un recurso natural no renovable causara a favor de la nación una contra prestación económica a título de regalía.

Ley 1473 de 2011: Regla Fiscal, que tiene como objeto garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y a la estabilidad macroeconomía.

Artículo 8° de la ley 179 de 1994: sostenibilidad y estabilidad fiscal, el gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos.

Artículo 3° de la ley 152 de 1994: Estabilidad macroeconómica, los planes de desarrollo deben ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiamiento.

Artículo 6° de la ley 152 de 1994: proyecto de la ley, el plan de desarrollo debe guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 15° de la ley 152 de 1994: Fondos de ahorro y Sostenibilidad fiscal, se crearán fondos 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.

Ley 1151 de 2007: Fondo de estabilización de los precios de los combustibles (FEPC), tendrá como función atenuar en el mercado interno, el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en el mercado internacional.

Ley 1530 de 2012: Fondo de ahorro y estabilización petrolera (FAEP), establece el giro de los recursos de las rentas petroleras.

1.3 CONCEPTOS REFERENTES A LA REGLA FISCAL

En primer lugar se comienza presentando la definición de la Regla Fiscal según sus propios autores, George Kopits y Stven Symansky, los cuales la definen como “una restricción permanente de la política fiscal expresada en términos de un indicador para medir el comportamiento fiscal, tales como el déficit público, el nivel de gasto, volumen de deuda u otro componente fiscal importante”¹⁴.

¹⁴ KOPITS, G. Symansky, S. Fiscal policy under rules and restrictions - Marcos Poplawski Ribeiro - Google Books. [Consultado el 9/3/20172017]. Disponible en: [https://books.google.com.co/books?id=fKtq4iR_qy0C&pg=PA285&lpg=PA285&dq=Kopits+G.+And+Symansky.+S.+\(1998\)+Fiscal+policy+rules.+IMF+Occasional+Paper+No.+162.+Washington&source=bl&ots=YORUBn0REr&sig=v_JTq5JlmyLA1q-pLrNn27wWVFJ0&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwii7fXtxYnWAhUB9WMKHxktBTYQ6AEITDAE#v=onepage&q=Kopits G. And Symansky, S. \(1998\) Fiscal policy rules. IMF Occasional Paper No. 162. Washington&f=false](https://books.google.com.co/books?id=fKtq4iR_qy0C&pg=PA285&lpg=PA285&dq=Kopits+G.+And+Symansky.+S.+(1998)+Fiscal+policy+rules.+IMF+Occasional+Paper+No.+162.+Washington&source=bl&ots=YORUBn0REr&sig=v_JTq5JlmyLA1q-pLrNn27wWVFJ0&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwii7fXtxYnWAhUB9WMKHxktBTYQ6AEITDAE#v=onepage&q=Kopits G. And Symansky, S. (1998) Fiscal policy rules. IMF Occasional Paper No. 162. Washington&f=false)

Gasto Total: Se refiere a las erogaciones de dinero realizadas por una empresa a cambio de bienes o servicios; además, Según la Ley 1473 corresponde a la suma del gasto estructural y el gasto contra cíclico.

Balance Fiscal Estructural: “Es un indicador que resulta de estimar el balance presupuestario del GNC que se obtendría en un año si el PIB hubiera estado en su nivel potencial y los precios del crudo hubieran sido los de largo plazo”¹⁹; además, Según la Ley 1473 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.

Ingreso Estructural: Según la Ley 1473 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.

Gasto Estructural: Según la Ley 1473 es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural, en las condiciones establecidas en la Ley 1473.

Gasto Contra cíclico: Según la Ley 1473 se refiere a un gasto temporal que contribuye a que la economía retorne a su senda de crecimiento de largo plazo, según se autoriza en el artículo 6o de la presente ley.

¹⁹ Banco de la Republica de Colombia. Balance Fiscal Estructural y Cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002 | Banco de la República (banco central de Colombia). [Consultado el 9/3/20172017]. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-246>

2. ASPECTOS GENERALES DE LA REGLA FISCAL

En este capítulo se describen los aspectos generales que caracterizan la Ley 1473, Regla Fiscal de 2011, dividiéndolo en 5 partes; la primera se refiere al concepto de Regla Fiscal y las generalidades que ha adoptado el Gobierno Nacional Central (GNC) de Colombia para esta aplicación; en la segunda se presenta la evolución de la Regla Fiscal adoptada por diferentes economías; la tercera presenta el contexto histórico de Colombia en el momento de la adopción de la Regla Fiscal; en la cuarta se presentan los motivos por los cuales el GNC argumenta la necesidad de la adopción de la Regla Fiscal como herramienta de políticas contra-cíclicas; y en la quinta se describe de manera general el soporte normativo que respalda a la Regla Fiscal.

2.1 DEFINICION, ORIGEN Y FUNCIONES DE LA REGLA FISCAL

En este apartado se pretende describir los aspectos generales, en cuanto al origen, definición y funciones de una Regla Fiscal; dividiéndolo en 3 partes: la primera describe la definición de la Regla Fiscal, la segunda describe la concepción de la Regla Fiscal, y la tercera se refiere a las funciones que se deben tener en cuenta para la eficiente aplicación de una Regla Fiscal.

2.1.1 Definición de la regla fiscal. Para las economías y gobiernos el significado de la regla fiscal tiene diferentes terminologías y enfoques como por ejemplo Chile la define como: “establecer las bases de su política fiscal y su efecto en el balance estructural al principio del periodo”²⁰. O también la consideran como “implementar una política fiscal que procurará converger a un déficit estructural del 1% del producto interno bruto hacia fines del actual período presidencial”²¹. O “normalización de la política fiscal de modo que en promedio, durante el presente período presidencial, el crecimiento del gasto público tienda a ser equivalente al crecimiento del producto interno bruto, salvo en situaciones de carácter excepcional tales como una crisis económica internacional”²², pero para Colombia se puede definir como: “objetivos numéricos o límites a los indicadores fiscales agregados, pero se expresan también, en ocasiones, en normas con una orientación cualitativa o mediante relaciones entre esos indicadores”²³ o también la

²⁰ COSTA, Rosanna. La Regla Fiscal Chilena: evolución reciente y desafíos. En: http://www.Dipres.Gob.cl/594/articles-100434_doc_pdf.Pdf. 15/04/2013.

²¹ Ibid

²² Ibid

²³ LOPEZ, Hugo. Conveniencia de una regla fiscal de balance estructural para Colombia | Banco de la República (banco central de Colombia). [Consultado el 9/4/20172017]. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/en/node/348>

define como: “instrumentos de política fiscal a disposición de los gobiernos y ciudadanos de un país que buscan, en últimas, incrementar el bienestar social”²⁴. Pero la definición que adoptaron los creadores de la regla fiscal la simplificaron como: “Una regla de política fiscal es una restricción permanente de la política fiscal expresada en términos de un indicador del comportamiento fiscal, como el déficit público, el nivel de gasto, el volumen de deuda u otro componente fiscal importante”²⁵.

Pero las reglas fiscales no solo tienen en cuenta normas cuantitativas, sino que también incluyen regulaciones para así aplicar diferentes decisiones políticas como por ejemplo la elaboración, la presentación y la ejecución de los presupuestos que tienen diferentes impactos sobre la disciplina fiscal, en otras palabras, se puede decir que estas normas impactan dependiendo de los indicadores fiscales.

“A pesar de que la teoría observa otro punto de vista, la evidencia empírica muestra que las reglas fiscales que simplemente establecen límites al déficit o a la deuda pública tienen un sesgo pro-cíclico. Si el propósito es asegurar consistencia dinámica, impulsando la reducción de deuda en períodos de auge y permitiendo a los gobiernos un mayor endeudamiento en períodos recesivos, las reglas macro-fiscales tienen que incorporar programación presupuestaria plurianual, prudencia en los supuestos macroeconómicos y algún tratamiento explícito del dividendo del crecimiento, es decir, de los recursos extraordinarios percibidos por un crecimiento mayor al esperado o por precios de materias primas superiores a los proyectados. Además, las reglas macro-fiscales requieren de un sustancial desarrollo de las instituciones, especialmente de aquellas capacidades que permitan transformar los análisis de sensibilidad y la construcción de escenarios prospectivos en procedimientos presupuestarios rutinarios”²⁶.

El papel que juegan las reglas fiscales es primordial para resolver los problemas de política fiscal, y dichas funciones como también los diferentes objetivos planteados pueden llegar a que sean menores estos problemas, donde varios países que adoptaron esta política su mayor impacto es que tengan leyes de responsabilidad en donde mantener un punto medio en los déficits o en deuda pública con el fin de ser más sostenible que de estabilización, “de esta manera se conseguirá simultáneamente ejecutar una política fuertemente anti-cíclica

²⁴ VARELA, Fernando. Reglas fiscales y ciclos económicos: ventajas e inconvenientes de las reglas fiscales en la perspectiva de los fines y la efectividad de la política fiscal y experiencia en EE.UU. - Dialnet. [Consultado el 9/4/2017]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=763343>

²⁵ KOPITS, G. Symansky, S. Fiscal policy under rules and restrictions - Marcos Poplawski Ribeiro - Google Books. [Consultado el 9/3/2017]. Disponible en: [https://books.google.com.co/books?id=fKtq4iR_qy0C&pg=PA285&lpg=PA285&dq=Kopits+G.+And+Symansky,+S.+\(1998\)+Fiscal+policy+rules.+IMF+Occasional+Paper+No.+162.+Washington&source=bl&ots=YORUBn0REr&sig=v_JTq5JlmyLA1q-pLrNn27wWFJ0&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwii7fXtxYnWAhUB9WMKHxktBTYQ6AEITDAE#v=onepage&q=Kopits](https://books.google.com.co/books?id=fKtq4iR_qy0C&pg=PA285&lpg=PA285&dq=Kopits+G.+And+Symansky,+S.+(1998)+Fiscal+policy+rules.+IMF+Occasional+Paper+No.+162.+Washington&source=bl&ots=YORUBn0REr&sig=v_JTq5JlmyLA1q-pLrNn27wWFJ0&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwii7fXtxYnWAhUB9WMKHxktBTYQ6AEITDAE#v=onepage&q=Kopits) G. And Symansky, S. (1998) Fiscal policy rules. IMF Occasional Paper No. 162. Washington&f=false

²⁶ López, Op. Cit.

ahorrando los excedentes cíclicos de ingresos tributarios y petroleros en los buenos tiempos e incurriendo en déficits o superávits primarios bajos (en los malos tiempos), garantizando al mismo tiempo una reducción de la deuda pública a largo plazo”²⁷.

Es de gran importancia tener una buena respuesta por parte de la regla fiscal ante los choques del ciclo económico y esto solo depende del buen desarrollo en la práctica, donde el diseño y las características tengan un papel específico y su comportamiento este regulado para que su impacto a la política fiscal sea positivo ante los choques económicos. Pero también esto depende de las fluctuaciones de las actividades económicas como lo explican los autores Kopits y Symansky “para los países del G-7, las reglas fiscales no alteran la variabilidad de las fluctuaciones cíclicas, con excepción de aquella basada en el mantenimiento estricto del equilibrio presupuestario corriente”²⁸, en lo que se puede decir que el buen desarrollo de la reglas fiscales no solo acuerda un buen sistema de actuación de los estabilizadores automáticos, sino que la una buena respuesta ante los choques del ciclo económico con el fin de tener una política económica más eficiente y activa.

En donde podemos concluir que “el diseño y la aplicación de reglas fiscales deben hacerse con especial atención a las condiciones concretas de cada país. En el análisis deben considerarse un gran número de factores relevantes, entre ellos el grado de desequilibrio fiscal que se observa en el países y ligado a esto, la existencia o no de sesgos sistemáticos en la aplicación de la política fiscal; la necesidad de atender contingencias de medio y largo plazo, se obligan a una mayor disciplina fiscal en el presente; y también otros factores como la idiosincrasia de votantes y políticos y el valor que contribuye a la disciplina fiscal”²⁹. La aplicabilidad de la regla fiscal como instrumento de política anti-cíclica para generar efectividad de la política fiscal.

2.1.2 Generalidades acerca del origen de la regla fiscal. La regla fiscal tiene que cumplir unas características en donde Kopits y Symansky observaron que eran lo más razonables y deseables para que tenga un fin eficiente, como las siguientes:

- “La regla fiscal debe ser sencilla, flexible, aplicable y estar bien definida en cuanto al indicador que se quiere controlar, el alcance institucional y las cláusulas de escape específicas para evitar ambigüedades que se materialicen en la aplicación ineficaz de la regla”³⁰.

²⁷ Fedesarrollo. Economía y Política. Análisis de la Coyuntura Legislativa. En: <http://www.Repository.Fedesarrollo.Org.co/handle/11445/659>. vol. No 62,

²⁸ Kopits, Op. Cit.

²⁹ Varela, Op. Cit.

³⁰ Kopits, Op. Cit.

- “Las operaciones de las autoridades deben ser transparentes, incluyendo aspectos relativos a la contabilidad, las predicciones y los convenios institucionales”³¹.
- “debe ser consistente con la consecución de los objetivos de política económica definidos por las autoridades. Consistente tanto internamente, como con otras políticas y reglas macroeconómicas”³².
- “para que la regla fiscal alcance su objetivo, tiene que ser mantenida con políticas eficientes como, por ejemplo, las reformas estructurales necesarias para poder cumplir con los objetivos”³³.
- “debe estar recogida en algún estatuto de rango constitucional o no, donde también se establezcan cuestiones relativas a la vigilancia de la misma y las posibles sanciones que se aplicarían en caso de incumplimiento”³⁴.

Podemos observar en el siguiente cuadro como la aplicabilidad de una regla fiscal y dependiendo de sus características han impactado en las economías de la Unión Europea.

Cuadro 1. Valoración de las reglas fiscales en la UE según las características ideales que deben cumplir las mismas (Kopits, G.; Symansky, S., 1998).

Características ideales de una Regla Fiscal	Reglas Fiscales en la EU.
Bien Definido.	++
Transparente.	++
Simple	+++
Flexible	++
Adecuada a los objetivos de Política Económica	++
Aplicable	+
Consistente.	++
Complementado con reformas Estructurales	+

+++ MUY BUENA, ++BUENA, +REGULAR

Fuente: ver, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Buti, M.; Eijffinger, S. C. W.; Franco, D. (2003). En línea <http://archivo.cepal.org/pdfs/2003/S038507.pdf>. Consultado mayo 6 de 2017

Pero también es importante mencionar que mecanismos se han implementado y desarrollado para el destino del dividendo del crecimiento, es decir los excedentes de las materias primas superior a lo proyectado, donde el papel que juegan las finanzas públicas en la fase de bonanza es fundamental para las reglas fiscales donde ha tenido diferentes visiones acerca de este tema y diferentes cuestiones como por ejemplo, “¿qué debe hacer la autoridad fiscal cuando hay recursos extraordinarios? ¿Deben gastarse discrecionalmente, ahorrarse en fondos de estabilización, reducir deuda o redistribuir este dividendo vía reducción de

³¹ Ibid.

³² Ibid

³³ Ibid.

³⁴ Ibid

impuestos? La respuesta a esta pregunta define la orientación pro-cíclica o contracíclica de la política fiscal. Por cierto, las opciones no son necesariamente excluyentes, dependiendo del monto asignado a cada una³⁵. Y este ha sido uno de los problemas en los cuales han tenidos grandes discusiones sobre el destino de los dividendos, ya que gran parte de los países no abordan este tema como fundamental, ya que lo importante para ellos es la responsabilidad fiscal donde el fin de este es fijar metas de déficit y de deuda pública con el objetivo de tener una sostenibilidad mas no una de estabilización, se dice que estas políticas fiscales tienden a una orientación anti-cíclica, lo cual con llevan a una discrepancia entre la sostenibilidad y la estabilización en donde muchos países prefieren no ahorrar en tiempos de bonaza, con llevan a un deterioro del balance fiscal en tiempos de escasez.

La clasificación de las reglas fiscales tiene dos criterios fundamentales, el primero se puede diferenciar entre las reglas cuantitativas, “son aquellas que especifican un límite cuantitativo a algún indicador fiscal, como por ejemplo la fijación del límite que imponen sobre el déficit o el nivel de deuda, y las reglas de procedimiento, son aquellas que llevan a cabo determinados procesos como por ejemplo procedimiento a seguir en el proceso presupuestario, aquellas que refuerzan la transparencia, o las que regulan la aplicación de la política presupuestaria”³⁶. Y “el segundo criterio es el de la elección del indicador fiscal, permite diferenciar entre reglas sobre el déficit, reglas sobre el nivel de deuda y reglas sobre el gasto público”³⁷.

2.1.3 Funciones de la regla fiscal. Las funciones que tienen las diferentes reglas fiscales siempre están dirigidas para el fortalecimiento de las políticas fiscales, de tal manera podemos observar que existen tres diferentes funciones que afectan a lo corto, mediano y largo plazo:

- “Contribuyen por definición a crear un marco macroeconómico estable y refuerzan claramente la credibilidad de la política económica”³⁸.
- “Facilitan una mejor asignación de recursos mediante la racionalización del gasto público y de los impuestos”³⁹.
- La función de estabilización se refiere a la mayor dificultad de las reglas fiscales.

³⁵ MARTNER, Ricardo. La política fiscal en - PDF. [Consultado el 9/4/20172017]. Disponible en: <http://docplayer.es/5155664-La-politica-fiscal-en.html>

³⁶ CHAPARRO, Cesar. Regla Fiscal en Colombia: Teoría y pragmatismo. En: http://observatorio.Unillanos.Edu.co/observatorio/archivos/Boletines/Plantilla%20Boletin%20Observatorio_19_Regla_Fiscal.Pdf.2011.

³⁷ HEMMING, Richard. PROMOTING FISCAL RESPONSABILITY: TRANSPARENCY, RULES AND INDEPENDENT FISCAL AUTHORITIES. En: http://www.Bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-Atti-convegna/2001-Fiscal-rules/433-460_hemming_and_kell.Pdf?language_id=1.

³⁸ CANO, Carlos Gustavo. Regla fiscal y estabilidad macroeconómica en Colombia | Banco de la República (banco central de Colombia). [Consultado el 9/4/20172017]. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-607>

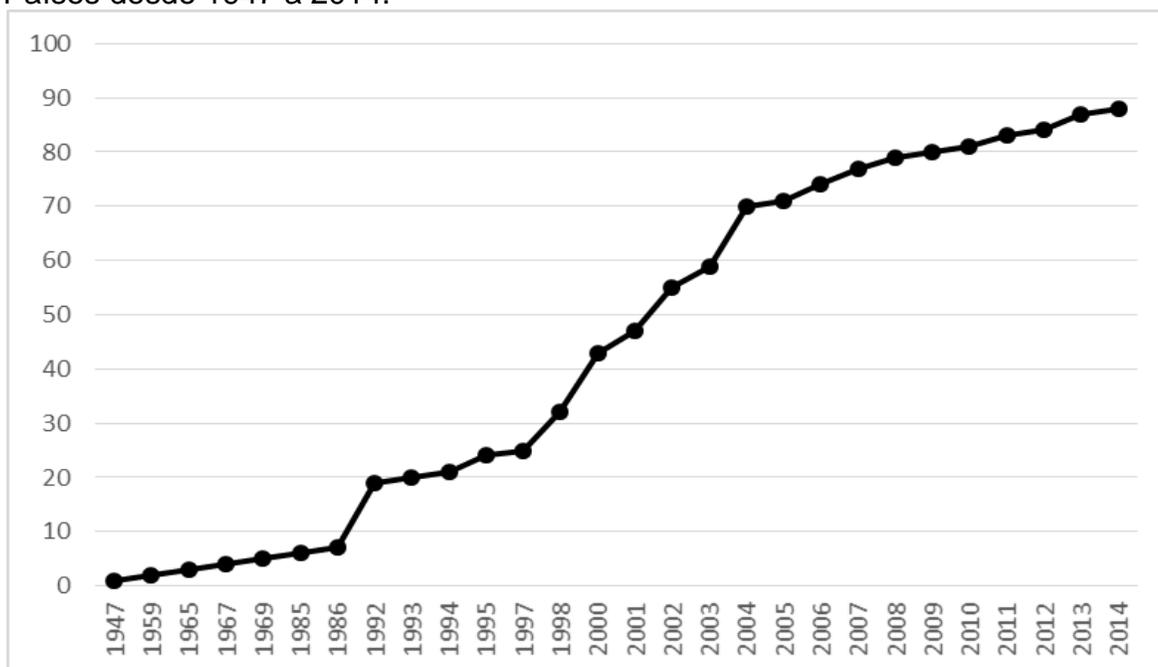
³⁹ Ibid.

2.2 CONSIDERACIONES DE LA EVOLUCION DE LA REGLA FISCAL

En una gran parte de los países en el mundo se puede observar cómo se han involucrados diferentes políticas económicas y de sostenibilidad fiscal para resolver los problemas de la deuda, el gasto y el déficit fiscal. La regla fiscal ha sido una de las políticas que ha enfrentado estos problemas fiscales los cuales algunas economías, como Chile (2001) y Rusia (2007), les han sido de gran utilidad para asegurar la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública y por diferentes razones las finanzas públicas se ven afectadas que la mejor manera de equilibrar este problema es adoptar una regla fiscal en el cual facilita la transición de la reducción de los déficits fiscales y de deuda.

Esta política fiscal fue fundamental para una gran parte de las economías mundiales, “para el año 1990 solo había 7 países, para el año 2012 más de 77 países utilizaban reglas fiscales”⁴⁰ como lo podemos observar en el siguiente grafica el aumento de los países que adoptaron una regla fiscal desde 1947 a 2014.

Gráfica 1. Evolución de la Regla Fiscal Según la Implementación en los Diferentes Países desde 1947 a 2014.



Fuentes: ver. Autoridades Nacionales, y Evaluación del Personal Técnico del FMI. Nota: Datos Basados en las Reglas Fiscales en Vigor. <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>. Consultado 6 de mayo de 2017.

Como se observa en la gráfica, la implementación de reglas fiscales como herramienta de política anti-cíclica aumento de manera constante desde la aparición de esta misma. Como se evidencia en la gráfica, para el periodo del año

⁴⁰ BUDINA, Nina. Datos sobre el uso de Reglas Fiscales. En: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2012/09/pdfs/data.Pdf> . 2012. vol. 1, no. 1,

2000 al año 2012 ha sido el periodo de tiempo en el que más reglas fiscales se han implementado en las economías del mundo, aproximadamente se implementaron 50 reglas fiscales durante este periodo de tiempo.

Como punto de partida la crisis financiera de 2008 fue uno de los principales factores para adoptar una regla fiscal ya que funcionó como solución a esta problemática aplicado nuevas metas fiscales y obteniendo así una estabilidad macroeconómica, la solución más efectiva fue nombrada (Regla Fiscal de Próxima Generación) donde los primeros objetivos de estas reglas fiscales eran “lograr un mejor equilibrio entre la sostenibilidad y la flexibilidad porque a menudo estos determinan las fluctuaciones del ciclo económico”⁴¹. La gran parte de países que adoptaron una regla fiscal eran denominados “Economías Emergentes”⁴² ya que se querían poner a niveles de las economías avanzadas pero teniendo en cuenta otras características de las que ellos tienen como por ejemplo niveles de endeudamiento, un déficit fiscal equilibrado y una tasa de sostenibilidad mayor.

Las economías implementaron, renovaron y fortalecieron sus políticas fiscales mediante la aplicación de reglas fiscales, lo que dio como resultado tener leyes de presupuesto equilibrado, el cual evita el crecimiento descontrolado del gasto y genera mayor confiabilidad ante las autoridades de política económica como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En otras palabras, el Fondo Monetario Internacional –FMI- explica que, “en promedio, el número de reglas fiscales se ha incrementado por igual entre las economías avanzadas y las emergentes”⁴³. Debido a la disparidad en las economías de los países del mundo, al aplicar una regla fiscal, se procurará tener flexibilidad en los criterios que obligue la regla fiscal.

Para entrar en el contexto de Colombia y su regla fiscal, primero tenemos que hablar de las diferentes políticas fiscales que aplicaron en Colombia hasta llegar al punto de la creación de una regla fiscal, Colombia había impuesto leyes de carácter legislativo como la Ley 358 de 1997: Ley de semáforos donde el gobierno estableció un conjunto de reglas cuantitativas para limitar el endeudamiento de los GS y lograr su solvencia financiera; la Ley 617 de 2000: Ley de Responsabilidad Fiscal Territorial (LRF) regla para frenar el crecimiento del gasto público de los GS y parte del gasto corriente del gobierno central y la Ley 819 de 2003: Ley de Responsabilidad Fiscal que fijo reglas para propiciar la transparencia y responsabilidad fiscal de todo el

⁴¹ BUDINA, Nina. Datos sobre el uso de Reglas Fiscales. En:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2012/09/pdfs/data.Pdf>. 2012. vol. 1, no. 1,

⁴²Nota: Las economías emergentes de Asia excluido China son: Filipinas, India, Indonesia, Malasia y Tailandia; las economías emergentes de Europa son Polonia, Rumania, Rusia y Turquía; en América Latina: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

⁴³ Fondo Monetario internacional. El Panorama Fiscal Está Mejorando, Pero El Fondo Monetario Internacional Aconseja Cautela. Boletín del FMI. 17/04/2012.

sector público, mediante la presentación anual del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), “con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico”⁴⁴.

Después de adoptar estas políticas en las cuales tuvieron fines y objetivos comunes, pero con finalidades insatisfechas en la cual se implementó una ley definitiva en la cual soluciona, adicionaba y mejoraba las anteriores propuestas. La Ley 1473 de 2011 o también llamada Regla Fiscal entro en vigor el 5 de julio del año 2011 en la que plantea diferentes objetivos.

2.3 CONSIDERACIONES REFERENTES AL CONTEXTO MACROECONOMICO ANTES DE LA ADOPCION DE LA REGLA FISCAL

El año 2009 marca el inicio de la recuperación de la crisis internacional de 2008, donde “las condiciones de los mercados internacionales estuvieron determinadas por el desempeño de la política anti-cíclica en cada uno de los países afectados por la crisis internacional iniciada en 2008. Los anuncios de estímulos fiscales y su efectividad en las economías avanzadas principalmente en Estados Unidos, Japón y la Zona Euro, fueron factores que mantuvieron a los mercados internacionales en condiciones de volatilidad permanente”⁴⁵.

No obstante, los países latinoamericanos se enfrentan a la crisis internacional de 2008 con mayor fortaleza, ya que: “En la región latinoamericana, la mayoría de las economías había aprendido las lecciones de la crisis de los noventa y habían adoptado medidas de estabilidad macroeconómica. Esto les permitió aplicar medidas anti cíclicas para enfrentar el choque de 2008, como la reducción en las tasas de interés sin generar grandes salidas de capital y sin causar presiones devaluacioncitas, e introducir paquetes de estímulo fiscal sin poner en riesgo sus finanzas públicas”⁴⁶.

En términos agregados macroeconómicos, el escenario anterior a la aplicación de la regla fiscal, predominan como los más significativos: la tasa de inversión en América Latina para el año 2010, la variación de la tasa de ahorro en América Latina y el porcentaje de crecimiento mundial.

“Para el año 2010 en términos de agregados macroeconómicos el crecimiento económico estuvo liderado por la demanda interna y en mayor

⁴⁴ Congreso de la República de Colombia. Ley 819 de 2003. [Consultado el 10/3/20172017]. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13712> Congreso de la República de Colombia. Ley 819 de 2003. [Consultado el 10/3/20172017]. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13712>

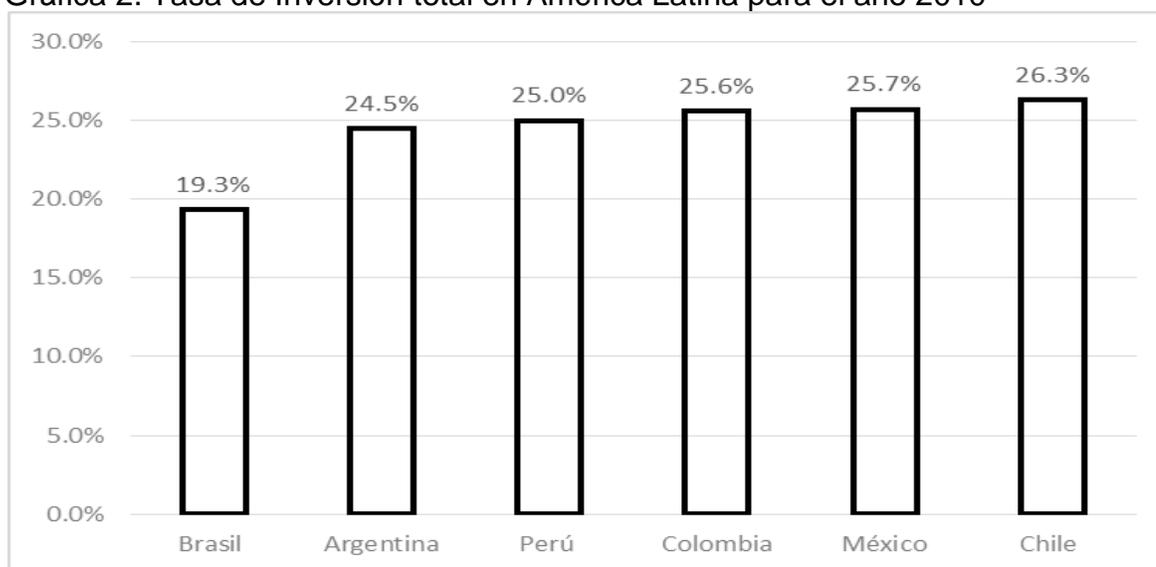
⁴⁵ ministerio de hacienda y crédito público. Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2010. [Consultado el 9/5/20172017]. Disponible en:

http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politicafiscal/marc_ofiscalmmedianoplazo.jspx;jsessionid=eOxQMvTMZC-hSfe5MVlhvD9MG9H3Uew1wygh6q9vYOv8GDhtkfo1!-1900036511?_afLoop=2112756017484653&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#@?_afWindowId=nul&_afLoop=2112756017484653&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=ofjgpi24n_4

⁴⁶ Ibid

medida por la demanda privada. El crecimiento de 4,3% presentó una recuperación rápida frente a 2009 reflejándose en un aumento de la tasa de inversión y ahorro que nos ubica en niveles superiores a otras economías de la región. En efecto, para 2010 la tasa de inversión en Colombia fue de 25,6% del PIB (superior en 1,5 puntos porcentuales al observado en 2009), por encima de países como Brasil, Perú y Argentina”⁴⁷.

Gráfica 2. Tasa de Inversión total en América Latina para el año 2010



Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Información del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2011, http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politicaFiscal/marcoFiscalMedianoPlazo.jspx;jsessionid=R19zif_V_1d4nHukOm-WdKksjA5EVz4XcsWWghVVQ9um6hDjh-du!-694886737?_afLoop=2347841174334413&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D2347841174334413%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D14zo54lo11_4. Consultado 6 de mayo de 2017.

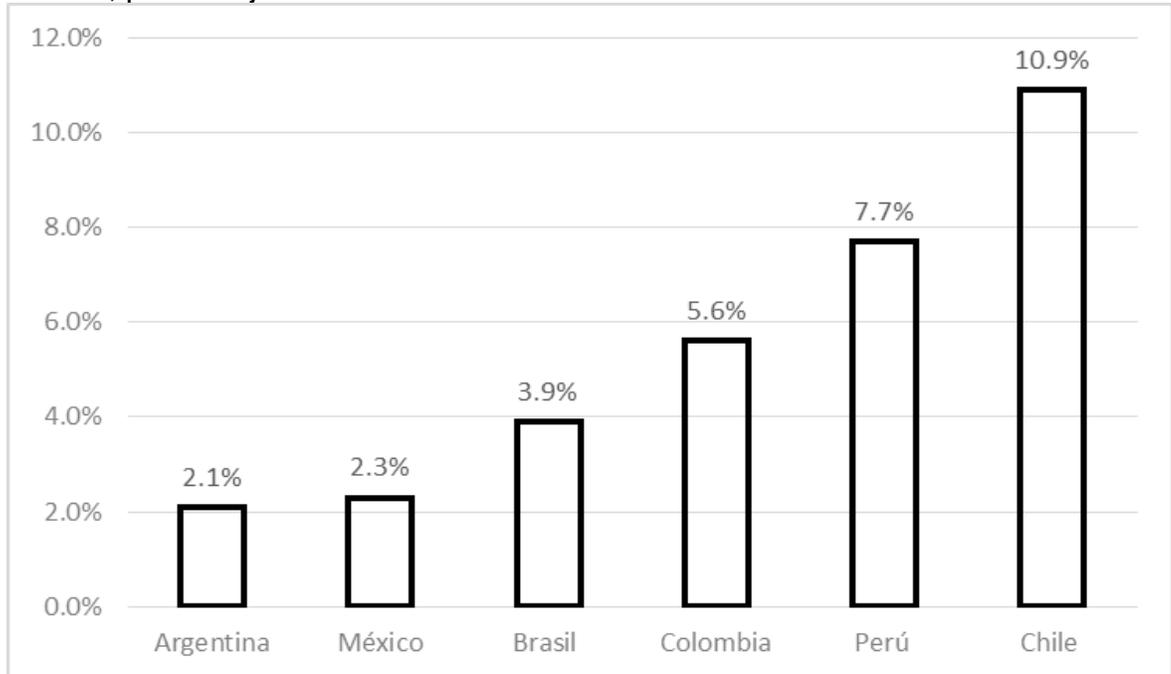
“En 2010 la tasa de ahorro se ubicó en 20,1% del PIB levemente inferior a la de 2009 (20,5% del PIB) dado que el crecimiento económico del sector privado. Se destaca, sin embargo, que este nivel se encuentra por encima del nivel histórico del país (18% del PIB). Nótese además que las tasas de ahorro y de inversión de la economía colombiana son altas, situación contraria a la de los años noventa, cuando la tasa de ahorro de la economía disminuía fuertemente mientras que la inversión crecía. En comparación con América Latina, para el periodo 2000 – 2010 Colombia presentó un incremento en su tasa de ahorro superior a Argentina, México y Brasil”⁴⁸.

⁴⁷ ministerio, de hacienda y crédito público. Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2011. [Consultado el 9/5/2017]. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politicaFiscal/marcoFiscalMedianoPlazo.jspx;jsessionid=eOxQMvTMZC-hSfe5MVlhvD9MG9H3Uew1wygh6g9vYOv8GDhtkfo1!-1900036511?_afLoop=2112756017484653&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=2112756017484653&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=ofjgpi24n_4

⁴⁸ Ibid

En la siguiente gráfica se muestra la variación de la tasa de ahorro 2000-2010:

Gráfica 3. Porcentaje de la Tasa de Ahorro en América Latina desde el año 2000 al 2010, porcentaje del PIB Nominal.



Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Información del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2011 http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=R19zif_V_1d4nHukOm-WdKKsjA5EVz4XcsWWghWVQ9um6hDjh-du!-694886737?_afLoop=2347841174334413&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D2347841174334413%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D14zo54lo11_4. Consultado 6 de mayo de 2017.

En estos años las condiciones económicas de los países latinoamericanos estuvieron directamente relacionadas con las secuelas de las condiciones de las grandes economías del mundo.

“Para 2011 y 2012, la turbulencia que enfrentan los mercados internacionales, debido de las noticias que llegan desde las economías más desarrolladas, especialmente la Unión Europea y Estados Unidos, además de un menor crecimiento de China, han generado en los agentes el temor a una posible desaceleración mundial, con las consiguientes repercusiones sobre las economías emergentes, entre las que se encuentra Colombia”⁴⁹.

La crisis internacional de 2008 plantea la importancia de implementar políticas referentes a la sostenibilidad fiscal.

⁴⁹ Ibid.

“El contexto internacional está determinado por presiones que provienen del mundo desarrollado, por las secuelas dejadas por la crisis financiera del 2008. Los paquetes de medidas adoptados por los gobiernos de países más avanzados, de tipo fiscal y monetario para enfrentar dicha crisis y evitar el colapso de la economía mundial, está reflejado la importancia de adoptar medidas más estructurales que garanticen la sostenibilidad de dichas economías. Por un lado, la Unión Europea (UE) enfrenta el problema de altos niveles de deuda de algunos de los países que la componen: Grecia, Irlanda, Portugal y España, así como la necesidad de diseñar políticas fiscales coherentes. Particularmente, Grecia ha sido el país que ha enfrentado los más severos problemas fiscales, que se hicieron más evidentes a fiscales de 2011 como resultado de un plan de rescate fiscal poco creíble. En febrero de 2012, el Gobierno griego acordó con la ‘troika’, compuesta por la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo, una serie de medidas fiscales conducentes principalmente a reducir su nivel actual de deuda (160% del PIB) hasta el 120,5% del PIB en 2020 y de esta forma acceder al segundo rescate por 130.000 millones de euros”⁵⁰.

Además, debido a las significativas repercusiones en las que impactó la crisis financiera de 2008 a las grandes economías del mundo, uno de los indicadores macroeconómicos más afectados fue el porcentaje de crecimiento mundial.

“las proyecciones de crecimiento mundial se han visto afectadas por la volatilidad y el riesgo de los mercados internacionales. Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), las perspectivas de crecimiento de la economía mundial se han revisado a la baja como consecuencia de la agudización de la crisis financiera internacional. Es importante destacar que para 2012, el FMI pronostica una caída en el PIB del mundo (-0,5%), la zona Euro (-1,4%), economías avanzadas (-0,5%), Japón (-0,3%), Economías Emergentes (-0,4%) y América Latina (-0,3%)”⁵¹.

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Ibid

Tabla 1. PIB crecimiento (%): Mundo, Estados Unidos, Zona Euro, Japón, América Latina.

Regiones	2010	2011	2012
Mundo	4,327	3,156	2,439
Estados Unidos	2,532	1,601	2,224
Zona Euro	73,33	73,253	73,459
Japón	4,192	-0,115	1,495
América Latina y el caribe	5,78	4,395	2,816

Fuente: Banco Mundial, <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>. Consultado 6 de mayo de 2017.

Teniendo en cuenta las proyecciones de crecimiento mundial previstas por el FMI, debido a la volatilidad y riesgo en los mercados internacionales presentados en ese periodo de tiempo, la tabla anterior evidencia que las consecuencias de la agudización de la crisis financiera internacional fue relativamente bien manejada en cuanto al crecimiento de las economías; lo cual es fácilmente observable en las economías de la Zona Euro, en las que apenas si se presenta un insignificante oscilación en el porcentaje de crecimiento.

Sin embargo, pese a la precaria situación de las grandes economías del mundo, el impacto para América Latina de la crisis financiera de 2008 fue asumida mediante la utilización de correctas políticas fiscales.

“Por su parte, América Latina demostró solidez frente a la crisis internacional. Las políticas contra cíclicas y de ajuste fiscal puestas en marcha a partir de 2009 permitieron que la región mantuviera sólidos fundamentos macroeconómicos a pesar de la crisis internacional. La percepción de riesgo en la región habría disminuido como resultado del buen manejo económico tanto en el frente fiscal como monetario. Es importante precisar que el choque al que pudo enfrentarse la región es sustancialmente diferente al del 2008: mientras que en el pasado la crisis estuvo relacionada con corridas bancarias y choques financieros, la coyuntura actual está dominada por la incertidumbre acerca del desempeño de las economías desarrolladas, especialmente la zona del euro y Estados Unidos”⁵².

Respecto al comportamiento de la tasa de crecimiento para Colombia.

“Colombia no es una economía aislada y por lo tanto la posible desaceleración mundial y, especialmente la de Estados Unidos, pudo afectarla a través de diferentes canales, como lo son el comercio internacional, el acceso al crédito externo, la volatilidad de la tasa de cambio, la caída de remesas, entre otros. No obstante, los índices de confianza de los consumidores, industriales y comerciantes han ido recuperándose y se mantienen en niveles acordes al dinamismo de la economía. En lo corrido del 2011, caracterizado por un entorno de crisis internacional, en Colombia mejoró la percepción de la situación económica actual y futura, lo que señala una recuperación en la actividad productiva y en el consumo de los hogares.

⁵² Ibid

El éxito de las políticas económicas implementadas se refleja en ciclos económicos más estables y crecimiento sostenible, lo cual se ha evidenciado en el reconocimiento de los logros de Colombia por parte de los mercados internacionales y se hizo evidente en la fuerte disminución en las primas de riesgo con que se valora la deuda soberana de los países. En lo corrido de 2012, Colombia es uno de los países que menor percepción de riesgo tuvo en el mundo, superando a economías de países desarrollados y a la mayoría de los países de América Latina”⁵³.

La crisis financiera de 2008 obligó a cada país a reaccionar de la mejor manera posible para evitar el mayor número de afectaciones en su economía.

“Después de los episodios que desencadenaron la crisis financiera internacional de 2008, la recuperación de la economía mundial se había dado a distintas velocidades. Así, mientras en 2010 los países emergentes mostraron tasas promedio de crecimiento 7,3%, los países avanzados crecieron al 3%. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional –FMI- (2011) esta disparidad en el ritmo de crecimiento se va a mantener en 2011 y 2012 y, según sus cálculos la economía mundial podría crecer a una tasa promedio de 4,5% en los próximos dos años, mientras las economías emergentes lo harían al 6,5% y las economías avanzadas al 2,5%. Con la recuperación mundial, el precio de algunos productos básicos se elevó, lo cual encendió las alarmas de presiones inflacionarias en el mundo, en especial, en las economías emergentes donde una proporción alta del consumo se afecta por el precio de estas mercancías. El precio del petróleo, por ejemplo, subió cerca de US\$ 40 por barril en los primeros seis meses de 2011”⁵⁴.

Respecto a la situación fiscal que se presentaba en Colombia para hacer frente a la crisis financiera de 2008 hay que tener en cuenta:

“El resultado de los balances fiscales del Gobierno Nacional Central -GNC- y del sector público consolidado –SPC- fueron consistentes con las estrategias planteadas a lo largo del año. El balance del SPC pasó de un déficit de 0,1% del PIB en 2008, a uno de 2,8% del PIB en 2009, lo cual implicó un déficit superior en 0,4 puntos porcentuales del PIB, frente a la meta establecida en el MFMP 2009 (2,4%). Este resultado fue producto principalmente del menor balance fiscal del GNC, el cual registró un déficit de 4,2% del PIB, equivalente a un deterioro de 1,9 puntos porcentuales con respecto a lo observado en 2008 (2,3% del PIB), y de 0,5 puntos frente a la meta del MFMP (3,7% del PIB). Por su parte, los esfuerzos en materia de financiamiento se reflejaron en los indicadores de deuda pública, los cuales presentaron un incremento al cierre de la vigencia. La deuda neta del GNC pasó de 36% a 37,6% del PIB entre 2008 y 2009, en tanto que la deuda neta del Sector Público No Financiero (SPNF) aumentó de 24,9% a 27,2% del PIB entre los mismos años. Hay que destacar que este no fue un fenómeno aislado y particular de la

⁵³ Ibid

⁵⁴ Ibid

economía colombiana, sino que, por el contrario en la mayoría de los países, tanto desarrollados como emergentes, los gobiernos adoptaron programas anti-cíclicos para contrarrestar los fuertes efectos del choque externo. De esta forma, los balances fiscales alrededor del mundo se han visto deteriorados y los niveles de deuda alcanzan hoy en día cuantías significativas”⁵⁵.

La herramienta más importante que le ayudó a Colombia durante la crisis de 2008 y durante la recuperación de su economía frente a esta se refiere a:

“Frente a la crisis de la economía mundial, el Gobierno Nacional implementó una serie de medidas, que, a decir de las autoridades fiscales, conformaban una estrategia anti-cíclica. Estas medidas, comenzaron con la expedición del Decreto 1353 de 2009, donde se crea la Alta Consejería Presidencial para la Política Anti-cíclica, cuyo propósito fundamental era de servir de soporte y apoyo al Gobierno Nacional para hacerle frente a la crisis económica que afrontaba el mundo y procurar mitigar su impacto en nuestro país”⁵⁶.

El objetivo principal por el que se crea la Alta Consejería Presidencial es

“esta consejería fue diseñada para que actuara en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidades territoriales y demás organismos y entidades competentes, para hacer seguimiento y evaluación de la acción de las entidades estatales que de acuerdo con su competencia desarrollen actividades y acciones que faciliten la implementación de la Política Anti-Cíclica”⁵⁷.

Dichas políticas anti-cíclicas pretendían reactivar la economía del país mediante la incentivación monetaria a específicos sectores:

“estas políticas anti-cíclicas, buscaban con el apoyo del sector privado, sostener el crecimiento económico y proteger el empleo en un marco de cohesión social, confianza inversionista y sostenibilidad fiscal, las cuales se señalan a continuación: i) se desarrolló un plan de choque por \$55.3 billones destinados a financiar obras de infraestructura. ii) se destinaron \$7,5 billones para programas de apoyo social, como familias en acción, Sena, ICBF, entre otros. iii) se otorgó financiación para programas como desembolsos – Redescuento Bancoldex, Fondo Nacional de Garantías, Créditos Finagro y desembolsos microcréditos. iv) el sector de vivienda recibió recursos para

⁵⁵ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2010. [Consultado el 9/5/20172017]. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politica/fiscal/marco_ofiscal/medianoplazo.jspx;jsessionid=eOxQMvTMZC-hSfe5MVlhvD9MG9H3Uew1wygh6q9vYOv8GDhtkfo1!-1900036511?_afLoop=2112756017484653&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=2112756017484653&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=ofjgpj24n_4

⁵⁶ GARCÍA, Mauricio. Crisis financiera internacional y la Política Fiscal Anti-Cíclica en Colombia. En: Biblioteca FUA. junio 26 de 2012.

⁵⁷ Ibid.

temas como tasas de interés, mejoramiento de viviendas y ayudas en el pago de intereses para vivienda nueva, así mismo, para impulsar la compra de vivienda nueva. v) como medida de pre-financiamiento del déficit de 2009, el Gobierno consiguió la aprobación a comienzos de ese año de créditos multilaterales por US\$2.400 millones. Así mismo, y en caso de necesitar liquidez logró la aprobación de otro crédito por US\$1.500 millones. Finalmente, con el FMI consiguió la aprobación de una línea de crédito por US\$10.400 millones para ser utilizados en el mercado del crédito. vi) se emplearon medidas de política monetaria por parte del Banco de la República, reduciendo las tasas de interés de intervención paulatinamente del 9.60% a finales de 2008 al 3% a comienzos del 2009⁵⁸.

Respecto a la reacción de la economía colombiana frente a la implementación de las políticas anti-cíclicas mencionadas anteriormente.

“Según documento del CONFIS (Cierre fiscal, 2009) la estrategia adoptada por la política rindió sus frutos y se ejecutó con efectividad, prueba de ello es el incremento en el 2009 de las obras civiles en un 34%, lo que llevo a que la demanda publica creciera durante el mismo periodo en un 10,2%; a decir de las autoridades, la implementación de estas medidas anti-cíclicas, permitió el cumplimiento de las metas esperadas en materia de reactivación de la economía, ya que para el cuarto trimestre del 2009, el PIB mostro una recuperación importante al registrar un incremento del 3%, lo que situó finalmente el crecimiento para el año 2009 en un 1,5%. Hecho que ubica a Colombia entre los países de la región que resultaron menos afectados por la crisis⁵⁹.

Para el año 2010 el escenario fiscal de Colombia reflejaba un fuerte compromiso respecto a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

“El escenario fiscal de mediano plazo presentado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2010 refleja el compromiso de la política fiscal con la disciplina y la sostenibilidad de las finanzas públicas y con su papel estabilizador a lo largo del ciclo económico, teniendo en cuenta dos aspectos en particular: i) en los próximos años, el retiro gradual del estímulo fiscal para dar un espacio adecuado de recuperación al sector privado, luego de los efectos de la crisis financiera internacional y ii) en el mediano plazo, previendo un auge del sector minero-energético, la adopción de una postura anti-cíclica de la política fiscal que le permitirá no solo reducir de manera importante la relación de deuda pública sobre PIB, sino también jugar un rol amortiguador, evitando el impacto negativo que podría tener dicho auge sobre la estabilidad macroeconómica y sobre el desempeño de los sectores transables diferentes a minería y petróleo⁶⁰.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Op cit. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2010.

⁶⁰ Ibid.

Teniendo en cuenta todo lo anterior:

“la estrategia de mediano plazo que se presenta en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010 es consistente con una regla fiscal que obliga al Gobierno a generar superávits estructurales a partir del año 2011. Este diseño permite reducir la relación deuda/PIB del GNC a niveles de 26,4% del PIB en el año 2021, consistente con un nivel de deuda del SPNF de 13,5% del PIB en igual periodo. Esta reducción se daría de manera acelerada a partir del año 2016 cuando el Gobierno tendría que ahorrar una parte importante de los ingresos extraordinarios de la actividad petrolera, período que coincide con el descenso de la montaña del pasivo pensiona”⁶¹.

Al cierre de 2011, el déficit fiscal del SPC fue de 2,0% del PIB (\$12.585 mm), siendo inferior a la meta proyectada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2011 (3,4% del PIB). Este resultado se produce gracias al buen momento de la economía nacional, al buen desempeño del recaudo tributario del Gobierno Central, al manejo eficiente del gasto, y al mejor resultado que obtuvieron las entidades que componen el SPNF.

Frente al déficit observado en 2010 (-3,3% del PIB), el balance de 2011 muestra una mejora de 1,3 puntos porcentuales del PIB como consecuencia de un mejor resultado del SPNF, que pasó de un déficit de 3,1% del PIB (\$16.909 mm) a un déficit de 1,8% (\$11.318 mm) del PIB, y de una reducción del balance del GNC que pasó de un déficit de 3,9% a 2,8% del PIB.

A continuación, se muestra una tabla en el que se presenta una comparación del cierre fiscal de 2011 frente al año 2010

⁶¹ Ibid

Tabla 2. Cierre Fiscal de los años 2010 y 2011

BALANCES POR PERIODO	\$ Miles de Millones		(% PIB)	
	2010	2011	2010	2011
1. Sector publico No Financiero	-16.909	-11.318	-3,1	-1,8
Gobierno Nacional Central	-21.019	-17.507	-3,9	2,8
Sector Descentralizado	4.110	6.188	0,8	1,0
Seguridad Social	5.207	6.840	1,0	1,1
Empresas del nivel nacional	-150	-340	0,0	-0,1
Empresas del nivel local	-426	169	-0,1	0,0
Regiones y Locales	-521	-481	-0,1	-0,1
2. Balance cuasifiscal del Banrep	223	-45	0,0	0,0
3. Balance de Fogafín	426	76	0,1	0,0
4. Costos de la Reestructuración Financiera	-392	-279	-0,1	0,0
5. Discrepancia Estadística	-1.061	-1.019	-0,2	-0,2
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-17.713	-12.585	-3,3	-2,0

Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Información del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012, http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=R19zif_V_1d4nHukOm-WdKKsjA5EVz4XcsWWghVVQ9um6hDih-du!-694886737?_afLoop=2347841174334413&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D2347841174334413%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D14zo54lo11_4_ Consultado 6 de mayo de 2017.

Por su parte, el gasto registró un crecimiento de 16,4% frente a 2010, comportamiento que se refleja en la dinámica presentada por la mayoría de los rubros de gasto, los cuales registraron crecimientos de 10,1% en el gasto corriente, y de 68,7% en inversión. El gasto en inversión refleja los objetivos del Gobierno al asignar mayores recursos a programas asociados con sectores líderes para el crecimiento y a la reconstrucción de la infraestructura afectada por la emergencia invernal.

Finalmente, dado que el Gobierno no trasladó al gasto la totalidad de sus excedentes de ingresos, se registró en la mejora significativa de su balance fiscal.

2.4 MOTIVOS PARA LA APLICACIÓN DE UNA REGLA FISCAL

En este apartado se expondrán los motivos para aplicación de una Regla Fiscal en Colombia, establecidos en la Ley 1473, explicados por la exposición de motivos para el proyecto de Ley número 112 de 2010. “La Regla Fiscal se constituye en una de las principales herramientas de disciplina en el manejo de las finanzas públicas. Con el fin de implementar una política anti-cíclica, afianzar los objetivos de la sostenibilidad de la deuda pública y el fortalecimiento de las finanzas

públicas, la regla establece una senda de balance fiscal estructural sobre las cuentas del Gobierno Nacional Central – GNC – en el mediano plazo”⁶².

En cuanto al campo de acción que tendrá la Regla Fiscal: “La cobertura de la Regla Fiscal se limita al GNC, teniendo en cuenta que no es necesario incorporar otras entidades del sector público, en razón a que existen otras normas de responsabilidad fiscal como la Ley 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000. Estas leyes regulan el crecimiento del gasto y de la deuda en las entidades regionales y locales, lo cual les han permitido resultados favorables en el comportamiento de sus finanzas”⁶³.

En caso de ser necesario, se podría suspender la implementación de la Regla Fiscal, “Se contempla la suspensión temporal de la Regla Fiscal en caso de eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica. El Gobierno deberá presentar los argumentos técnicos para justificar la decisión, la cual tendrá que ser avalada por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS)”⁶⁴.

La implementación y revisión de resultados de la Regla Fiscal estará bajo estricta supervisión.

“Por otra parte para brindar mayor transparencia a la implementación de la Regla Fiscal, se ha previsto que el Gobierno designe un comité consultor, el cual deberá pronunciarse sobre temas puntuales de la Regla Fiscal, tales como cambios propuestos a la metodología, la estimación de parámetros requeridos para la operación de la Regla Fiscal, el informe de cumplimiento que presente el Gobierno y decisiones de suspensión de la Regla. Dicho comité estará confirmado por representantes de los decanos de las facultades de economías de distintas universidades del país, miembros de centros de investigación y, además, los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la Republica. Adicionalmente, el Gobierno presentara un informe detallado a las Comisiones Económicas del Congreso de la Republica, en junio de cada año, en el que evalué el cumplimiento de la Regla Fiscal, simultáneamente con la publicación del Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP-”⁶⁵.

Además, servirá como política contra cíclica principal la creación de un fondo de estabilización que tendrá como objetivo recoger los excedentes del GNC.

“Finalmente se crea el Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica, el cual acumulara recursos provenientes de los superávits totales del GNC, sus rendimientos y los aportes extraordinarios que determine el GNC. Los

⁶² Echeverry, Juan Carlos. Ministro de Hacienda 2010-2012. Proyecto De Ley Número 112 De 2010. (2010). Gaceta del Congreso. Biblioteca del congreso de la Republica de Colombia, 2010. número 112.

⁶³ Ibid

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid

recursos del Fondo se utilizarán exclusivamente para la amortización de deuda, las financiaciones del gasto contra-cíclico cuando este sea necesario, y los gastos para atender los eventos extraordinarios que puedan implicar una suspensión temporal de la Regla Fiscal. Los recursos de este Fondo serán administrados por el Banco de la República”⁶⁶.

Para la eficiente implementación de una Regla Fiscal como herramienta de política fiscal contra – cíclica:

“Es muy importante reconocer la complementariedad de los mecanismos de ahorro propuestos por la Regla Fiscal para el GNC, con el ahorro de los recursos excedentarios de regalías percibidos por las entidades territoriales. Al igual que un porcentaje de las regalías será ahorrado cada año, el Gobierno ahorrará una parte de los recursos que perciba por cuenta de las épocas de bonanza minero energética. De la misma manera, cuando el ciclo económico se refleje en un crecimiento de los ingresos del Gobierno, estos también serán objeto de ahorro.

La estabilización del gasto público a través de la Regla Fiscal será fundamental para consolidar la sostenibilidad de la deuda pública y fortalecer la credibilidad de las autoridades económicas ante el público y los inversionistas locales y extranjeros. Estas condiciones reducen la vulnerabilidad de la actividad económica a las fluctuaciones del ciclo, promueven la transparencia del manejo de los recursos públicos y conducen a una mejoría de las condiciones de financiamiento del Gobierno”⁶⁷.

Un manejo fiscal prudente y creíble resulta fundamental para reducir la dependencia del financiamiento interno y externo. De lo contrario, en momentos difíciles causados por fenómenos económicos internos y externos, cuando más se requiera financiación para sostenerlos niveles de gasto, puede ocurrir que los mercados financieros cierren la disponibilidad de crédito para el país o endurezcan sus condiciones financieras. La política fiscal pierde la capacidad de jugar un papel estabilizador del ciclo económico, y al contrario, puede profundizar la magnitud y la duración de la desaceleración económica con todos los efectos sociales que ello puede acarrear.

Así las cosas, las autoridades económicas deben estar comprometidas con el logro de los objetivos de política económica, inflación baja, estable y sostenibilidad fiscal, que permita la efectividad de las políticas de estabilización macroeconómica, al lograr minimizar las fluctuaciones del ciclo económico. Esta situación promovería mejores perspectivas hacia el crecimiento económico en el

⁶⁶ Ibid

⁶⁷ ministerio, de hacienda y crédito público. Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2011. [Consultado el 9/5/20172017]. Disponible en:

http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=eOxQMvTMZC-hSfe5MVlhvD9MG9H3Uew1wygh6q9vYOv8GDhtkfo1!-1900036511?_afLoop=2112756017484653&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=2112756017484653&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=ofjgpi24n_4

mediano plazo favoreciendo el mayor acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios a los que tienen derecho. De lo contrario fuertes fluctuaciones del ciclo económico se reflejarían en desequilibrios económicos que se traducen en un mayor desempleo, alta inflación y alteraciones en los mercados financieros que obstaculizan la realización de los planes de consumo e inversión por parte de los hogares y las empresas.

Por consiguiente, la materialización del Estado Social de Derecho requiere también una economía promovida por un dinamismo sostenible. En la medida en la que se asegure la sostenibilidad fiscal, mayores serán las posibilidades de hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales, y aumentara igualmente el número de personas con acceso a los bienes y servicios básicos.

2.5 CONSIDERACIONES NORMATIVAS ACERCA DE LA APLICACIÓN DE UNA REGLA FISCAL

Al observar la normatividad de la Regla Fiscal, se ha evidenciado que dependiendo de la complejidad y de las políticas que se tomen ésta puede variar en los diferentes países en que la adopten. En Colombia se han visto diferentes leyes normativas al momento en la Regla Fiscal entro en vigencia; la normatividad Colombia aprobó varias normas en materia fiscal en las cuales fueron fundamentales para así cumplir con todos los objetivos fijados en esta, como los son:

- Artículo 8° de la ley 179 de 1994 Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal
- Artículo 3° de la ley 152 de 1994 Estabilidad Macroeconómica
- Artículo 15° de la ley 152 de 1994 Fondos de Ahorro y Sostenibilidad Fiscal
- Artículo 334 de la Constitución Política Principio de Sostenibilidad Fiscal
- Artículo 360 de la Constitución Política Sistema General de Regalías
- Ley 1151 de 2007 Fondo de estabilización de los precios de los combustibles (FEPC)
- Ley 1530 de 2012: Fondo de ahorro y estabilización petrolera (FAEP)
- LEY 617 DE 2000 Ajuste Fiscal
- LEY 819 DE 2003 Marco Fiscal de Mediano Plazo

Al establecer estos como ley normativa para así poder cumplir con los objetivos establecidos por la Regla Fiscal fueron los temas fundamentales para que Colombia pudiera cumplir con esta política económica.

Estas normas cambian dependiendo como sean las economías y como las políticas económicas han enfrentados los choques internos y externos, como por ejemplo la normatividad de la Regla Fiscal adoptada en Chile es muy diferente a las que tiene Colombia ya que estos tienen otros enfoques en su economía.

A pesar de que la normatividad de los países que han adoptado la regla fiscal es diferente en cada uno de ellos, siempre tiene un fin en común que es tener una

estabilidad macroeconómica y fiscal. En Colombia, el Gobierno Nacional con la implementación de la Ley 1473 de 2011, establece unos parámetros estrictos que buscan ajustar las cuentas fiscales en aras de alcanzar la estabilidad macroeconómica y así generar una sostenibilidad en las finanzas públicas a largo plazo.

Estas normas fueron lo suficientemente eficientes para que desde la implementación de la Regla Fiscal se cumpliera de manera eficiente, que se empezaron a ver los resultados al año siguiente después de que este entro en vigencia a pesar de que en el año 2012 el balance fiscal estructural fue alrededor de lo que se esperaba hacían falta la implementación de varias normas para el cumplimiento de este, al observar el del año 2013 podemos ver como el comportamiento de sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconomía iba tomando un buen rumbo por el buen resultado que se había dado por la aplicabilidad de la Regla Fiscal y las diferentes normas.

3. EVOLUCION DEL SECTOR PETROLERO EN COLOMBIA Y COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL PETROLEO

En este capítulo se examina la evolución y/o comportamiento de los precios internacionales del petróleo, dividiéndolo en dos partes, la primera establece la definición de petróleo y describe el contexto histórico del sector petrolero en Colombia, en la segunda se analiza de manera estadística el comportamiento de los precios internacionales del petróleo en el momento de la adopción de la Regla Fiscal.

3.1 GENERALIDADES DEL SECTOR PETROLERO EN COLOMBIAIA

3.1.1 Definición y origen del petróleo. El petróleo, por definición,

“es un aceite mineral; su origen viene a través de la descomposición de animales y vegetales que se sedimentaron en los fondos de los mares lagos o pantanos, por lo que se debe saber que su origen es orgánico, producto de la transformación de materia orgánica procedente de las algas y zooplancton, que es el conjunto de organismos flotantes del reino animal. Estos elementos depositados en cantidades importantes en los fondos anóxicos de los mares y lagos – se refiere a lugares geográficos en lo profundo de los mares y lagos en los que las aguas carecen de oxígeno-; que son ricos en materia orgánica presentando gran cantidad de sulfuros, amonio, iones de hierro, fruto de la actividad biológica; fueron enterrados por sucesivas capas de gran peso de sedimentos”⁶⁸

En cuanto al origen de los yacimientos de petróleo:

“Los sedimentos sueltos experimentan un proceso de consolidación que lleva al desarrollo de las rocas; es la transformación diagénesis, que lleva consigo calor y presión llevando a la transformación química y produciendo así desde betún (una mezcla de líquidos orgánicos muy negra, pegajosa y viscosa) a hidrocarburos cada vez menos pesados, siendo líquidos y gaseosos. Esta serie de productos suben hasta la superficie por su menor densidad y gracias al carácter poroso de las rocas sedimentarias. Muchas veces estos productos encuentran en su camino obstáculos que les impide ascender, como estructuras dificultosas o rocas impermeables y entonces se originan los yacimientos petrolíferos”⁶⁹.

3.1.2 Consideraciones históricas del petróleo. “La presencia del petróleo en Colombia se origina mucho antes de lo que se considera como el inicio de la industria del petróleo en el mundo; se remonta al siglo XVI; en el que los indígenas utilizaban el petróleo para calafatear sus embarcaciones – se refiere a cerrar las grietas de las maderas de una embarcación--, prender sus hornos y aún con fines medicinales, como

⁶⁸ NET, Petróleo. Petróleo. ¿Qué es el petróleo? Definición del Petróleo. [Consultado el 8/16/20172017]. Disponible en: http://www.petroleo.net/petroleo_que_es_el_petroleo_definicion_del_petroleo.php

⁶⁹ Ibid.

fortalecer las piernas y controlar el cansancio; sin embargo, no fue sino hasta la conquista española, cuando las tropas del licenciado Gonzalo Jiménez de Quesada, fundador de Santa Fe de Bogotá, llegaron por el río Magdalena a la Tora, un caserío de los Yariguíes situado en lo que hoy es Barrancabermeja, cuando éste se convirtió en el primero en reportar la presencia de oro negro – petróleo--; el lugar de este descubrimiento fue nombrado Las Infantas, en honor a las dos princesas de España. Para finales del siglo XIX, en el año 1883, se perforó cerca de Barranquilla, el primer pozo de petróleo Tubará, por dos líderes de exploración: Manuel María Palacio y Diego López, asesorados por el geólogo Luis Stiffler, los cuales perforaron un pozo que llegó a producir 50 barriles por día”.⁷⁰

Desde los inicios del siglo XX:

“concretamente en 1905, se expidió el decreto N° 34, por el cual se confería al Ejecutivo autorización para otorgar privilegios en la construcción de canales, explotación del lecho de los ríos y canteras, depósitos de asfalto y aceites minerales. Este decreto fue ratificado por la ley 6 del mismo año, bajo cuya vigencia el gobierno otorgó a Roberto de Mares una concesión para explotación de yacimientos de petróleo en las áreas de Carare y Opón, justamente donde Jiménez de Quesada había visto manaderos de crudo. También en 1905, el gobierno concedió permiso para explotar fuentes de petróleo en el actual departamento de Norte de Santander a Virgilio Barco. Andando el tiempo, en la primera de estas dos concesiones se descubrió lo que se conoce en la industria petrolera con el nombre de un gigante, el campo Cira-Infantas, que tras sucesivos traspasos quedó finalmente en manos de la Tropical Oil Company, cuyas acciones pertenecían a la Standard Oil de New Jersey. Finalmente, luego de numerosas disputas legales que involucraron tanto a magistrados de la Corte Suprema de Justicia como a ex presidentes de la República, esta concesión revirtió al estado en agosto de 1951, siendo manejada por la compañía petrolera creada por el gobierno en 1948 con ese propósito. Es así como Ecopetrol acaba de cumplir cincuenta años, siendo hoy el eje de la industria en nuestro país”⁷¹.

Además, para las mismas fechas, “se inició la explotación de petróleo en Colombia, con el objeto de mantener una producción de petróleo que abastezca el consumo nacional y se exporten los excedentes”⁷². “El inicio de una explotación petrolera formal se hizo en la concesión de Mares, firmada por el señor Roberto de Mares, el 28 de noviembre de 1905, en representación de una filial de la Standard Oil, en el Valle Medio del Río Magdalena, en las inmediaciones de afloramientos de petróleo descubiertos en lo que hoy es Barrancabermeja, el cual fue el lugar

⁷⁰ Asociación latinoamericana de la industria del petróleo, asociación colombiana de ingenieros de petróleo. Historia Del Petróleo En Colombia. [Consultado el 08/16/20172017]. Disponible en: www.personeriavillavicencio.gov.co/opp/.../132-historia-del-petroleo-en-colombia

⁷¹ MAYORGA GARCIA, Fernando. La industria petrolera en Colombia | banrepcultural.org. [Consultado el 8/21/20172017]. Disponible en:

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/julio2002/laindustria.htm>

⁷² Agencia Nacional De Hidrocarburos. ANTECEDENTES HISTOIRICOS. [Consultado el 8/21/20172017]. Disponible en: <http://www.anh.gov.co/portaionalizacion/Paginas/antecedentes-historicos.aspx>

que descubrió el licenciado Gonzalo Jiménez de Quesada y sus tropas, campo Las Infantas⁷³.

Luego de la firma de las concesiones de 1905, el país se preocupó por encontrar un marco legal adecuado para el desarrollo de la industria.

“No fue fácil, pues la disputa con Estados Unidos con motivo de la pérdida de Panamá generó numerosas controversias sobre la presencia de compañías petroleras de ese país en el nuestro, con la dificultad consecuente para adoptar normas que resolvieran el tema del marco de la contratación petrolera. En la década del 20, y tras la expedición de la ley 120 de 1919, se expidieron dos o tres regulaciones más, ninguna de las cuales puso punto final al problema. En 1928 empezó a discutirse lo que con el tiempo llegaría a ser la ley 37 de 1931, una de las más debatidas en la historia del Parlamento colombiano, con la cual empezó a definirse el marco del desarrollo de la industria petrolera. No se acogió entonces la fórmula propuesta de que el recurso fuera explotado por el Estado; se llegó a la figura de la *concesión*, como la más adecuada para la estructura económica del país en ese momento. Esta ley y sus decretos reglamentarios se recogieron en 1953 en lo que se conoce con el nombre impropio de Código de Petróleos. La figura de la concesión así definida implicó que llegaran al país algunas de las compañías más reconocidas a nivel mundial, que se hicieran titulares de contratos, la mayoría de los cuales ya revirtieron a Ecopetrol⁷⁴.

“Para el año 1924 se habían perforado 17 pozos productores en el campo Las Infantas, paralelamente se descubrió la estructura de la Cira, cuyo primer pozo se perforo en 1926⁷⁵”

Como consecuencia de la reversión del contrato de la concesión de Mares, el 25 de agosto de 1951, dio origen a la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, la cual tendría como función hacerse cargo de las instalaciones.

El 22 de septiembre de 1969, el Gobierno Colombiano promulgó la ley 20, que sirvió de base para que el Contrato de Asociación sustituyera el régimen de Concesiones vigente. Lo cual se refiere a que:

“El contrato de concesión, que implicaba para el estado una participación en las regalías, en el producto bruto y en lo que se conoce con el nombre de cánones superficarios, implicaba una serie de trámites gubernativos excesivamente lentos y dispendiosos, y la posibilidad de congelamiento de áreas sin la obligación que hoy tienen las compañías de ejecutar en ellas trabajos exploratorios; esta circunstancia, unida a una serie de fenómenos mundiales (Cfr. artículo de Rodolfo Segovia Salas en: "El Petróleo en

⁷³ Asociación latinoamericana de la industria del petróleo, Op. Cit.

⁷⁴ MAYORGA GARCIA, Op. Cit.

⁷⁵ Asociación latinoamericana de la industria del petróleo, Op. Cit.

Colombia". Bogotá: Ecopetrol, 2001) hizo que el gobierno del presidente Lleras Restrepo presentara un proyecto de ley que se convirtió en la ley 20 de 1969, cuyo artículo 12 autorizó al gobierno para declarar reserva nacional cualquier área petrolífera del país y aportarla, sin sujeción al régimen ordinario de contratación y licitación, a Ecopetrol. El propósito de reservar la administración de los hidrocarburos nacionales a Ecopetrol era el que esta empresa los explotara directamente o en asociación con el capital nacional o extranjero. Nació así el sistema contractual de asociación, vigente casi con exclusividad hasta nuestros días, y que tuvo su primera manifestación poco después al suscribirse el contrato con la Texas Petroleum Company, de donde resultaron los descubrimientos gasíferos de Chuchupa y Ballenas en la Guajira⁷⁶.

Es por lo anterior que desde 1955, ECOPETROL había firmado con la Cities Service Petroleum Corp. como operador; un contrato de Operación Conjunta, en el Área de Las Monas, aledaña a la Concesión de Mares, con el reparto de la producción 50-50 % después de regalías. ECOPETROL participaría en la operación una vez el descubrimiento fuera declarado comercial, y contribuiría con el 50% de las inversiones de desarrollo.

A partir de 1970, todos los Contratos firmados por ECOPETROL, sobre las áreas asignadas a la empresa por el Ministerio de Minas y Petróleos, eran Contratos de Asociación, amparados por la Ley 20.

Los términos de estos contratos tienen una vigencia de 27 años prorrogables (5 años en el periodo de exploración, y 22 años en la etapa de producción), el valor de las regalías se aumentó del 11.5% a un 20%, distribución de la producción (20% regalías, 40% asociado, y 40% ECOPETROL), y el manejo del contrato en una administración conjunta entre el Asociado y ECOPETROL. Además, éstos señalan lo siguiente:

“La novedad fundamental que implica el contrato de asociación frente al de concesión es la ninguna injerencia por parte de los organismos estatales en la programación y ejecución de las operaciones industriales que adelanta el titular de la concesión, especialmente en la etapa de explotación; en el contrato de asociación, por el contrario, el asociado particular y Ecopetrol preparan los planes concretos de operación, los presupuestos respectivos y todas las actividades necesarias para el aprovechamiento de los recursos petrolíferos, siempre que se esté en la fase de explotación, ya que en la de exploración la tarea es llevada a cabo por cuenta y riesgo de la asociada, participando Ecopetrol únicamente cuando se haya descubierto un campo comercialmente explotable⁷⁷.

⁷⁶ MAYORGA GARCIA, Op. Cit.

⁷⁷ [Ibid, p. 7.](#)

Estas condiciones llevaron inicialmente a resultados positivos, con una actividad exploratoria que llevó a perforar 73 pozos A3 en el año 1988 y al descubrimiento de campos gigantes como Caño Limón en 1983 y el de Cusiana - Cupiagua con menos de 10 años de diferencia y de los bienvenidos campos de gas en la plataforma del mar Caribe.

Sin embargo, algunas modificaciones posteriores, como regalías escalonadas relacionadas con los niveles de producción, el factor “R”, y la alta declinación natural de estos yacimientos y la ausencia de nuevos descubrimientos, desestimularon la inversión y llevaron la exploración a los niveles más bajos en la historia petrolera del país, con solo 8 pozos en 1993, lo que representaba el fin, en un futuro muy cercano, de la autosuficiencia.

Ante estas circunstancias, en el año 2003 se realizó un cambio trascendental en la estructura petrolífera de Colombia con la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH – (Decreto 1760 de 2003). Con este decreto se transformó a ECOPETROL en una empresa comercial del Estado con dedicación exclusiva a las actividades integradas de la industria petrolera (exploración, perforación, producción, transporte, refinación y comercialización), lo que le permitiría competir en igualdad de condiciones con otras compañías del sector.

Esta decisión la haría más competitiva, al separar su doble rol de entidad reguladora y empresa petrolera.; dejando a la nueva entidad que se creaba la labor de administrador y regulador de los recursos de hidrocarburos de la Nación. Comenzaba así para Colombia, la reactivación de la Industria, convirtiéndose nuevamente en un país prospectivo y atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros.

Otro cambio fundamental fue la adopción de un nuevo contrato, de condiciones menos rígidas, que permitían a los proponentes participar en rondas abiertas a compañías grandes, así como para empresas pequeñas y medianas, con regalías, impuestos y derechos, que reemplazaban las del Contrato de Asociación.

Las condiciones económicas de las nuevas formas de contratos, regresaban a Colombia a su posición como uno de países más atractivos del mundo, tanto para los inversionistas, como para el país.

Las áreas se adjudican en forma más eficiente y transparente, con participación libre, y en rondas en que los interesados pueden ofrecer las condiciones que les sean más convenientes. Adicionalmente, la administración y seguimiento de los contratos siguen los estándares internacionales.

Se creó también un nuevo contrato de evaluación técnica (TEA), en donde se pueden ofrecer y asignar áreas de gran tamaño para realizar trabajos de evaluación superficial, para detectar la presencia de hidrocarburos por un periodo

hasta de 18 meses, manteniendo una primera opción para obtener el contrato del área correspondiente.

Los resultados no se hicieron esperar, el número de contratos firmados ha aumentado considerablemente, y la actividad sísmica exploratoria y perforación de pozos han sobrepasado las expectativas.

También la ANH ha implementado campañas de adquisición geológica y geofísica con recursos propios, para ponerlos a disposición de los inversionistas, tanto para campos maduros como áreas de fronteras.⁷⁸

Para el año 2012 entra en vigencia el nuevo Sistema General de Regalías (SGR) que permite una distribución más equitativa de los recursos, constituyéndose en un factor determinante de progreso, en la medida que fortalece la institucionalidad y beneficia a las comunidades a través de la inversión social.

Una década después de la creación de la ANH y la constitución de Ecopetrol como Sociedad pública de acciones, “los avances en materia ambiental, social y económica son evidentes. Colombia produce más de un millón de barriles diarios de petróleo, las reservas continúan aumentándose y la posibilidad del desabastecimiento está más lejana de lo que fue en 2003. De frente se encuentra el futuro que puede representar para Colombia un salto a la mejora y dignificación de sus condiciones económicas, sociales y ambientales”⁷⁹.

Sin embargo,

“En los últimos tiempos, pareciera que el modelo del contrato de asociación hubiera entrado en crisis, y algunas voces muy autorizadas han planteado la necesidad de volver al esquema de concesión, sobre todo por el escaso éxito que Ecopetrol ha tenido en su gestión directa y por las inmensas cargas laborales de la empresa, las cuales incluso amenazan la estabilidad futura de la economía colombiana. El debate está abierto, y para encontrar la solución más adecuada habrá que mirar, como siempre, hacia el pasado, en el cual sin duda habrán de encontrarse las fórmulas para un mejor desarrollo del recurso en el futuro próximo. Los debates del proyecto que se convirtió en la ley 37 de 1931 presentan elementos aún hoy utilizables para encontrar las respuestas que el país requiere⁸⁰”.

En conclusión:

“La industria petrolera, sin embargo, sufrió a lo largo del siglo XX una serie de dificultades, las unas propias del arduo trabajo para encontrar petróleo y otras muchas de carácter jurídico, político, económico e incluso de orden público: no

⁷⁸ Asociación latinoamericana de la industria del petróleo, Op. Cit.

⁷⁹ Agencia Nacional De Hidrocarburos, Op. Cit.

⁸⁰ MAYORGA GARCIA, Op. Cit.

puede olvidarse que desde 1985 a la fecha la industria de hidrocarburos en su fase de transporte ha sufrido numerosos ataques, los que sin embargo no han desanimado a los buscadores de ese precioso elemento, cuyos más remotos registros históricos nos llevan al siglo XVI, momento durante el cual la hueste comandada por Gonzalo Jiménez de Quesada llegó al lugar conocido con el nombre de La Tora, sobre el río Magdalena, donde habitaba la comunidad de los Yariguíes. En este sitio, en donde se encuentran hoy Barrancabermeja y las instalaciones industriales más importantes de Ecopetrol, la expedición española encontró un líquido negruzco que brotaba de la tierra y que los indígenas usaban a manera de unguento corporal, con propósitos medicinales. Del petróleo hubo también vestigios en otros sitios de nuestro territorio, como en la Guajira, en Orito, la región del Catatumbo y las cercanías de Lorica, regiones éstas, muy especialmente la última, que se vinculan a los orígenes de la industria petrolera gracias a la extraordinaria visión de personajes como Manuel Armella, Diego Martínez, Juan de Dios Pasos, Carlos Vellojín y Prisciliano Cabrales, quienes realizaron los primeros trabajos de la industria petrolera en Colombia en territorios que habían pertenecido a comunidades indígenas, de los actuales departamentos de Córdoba, Bolívar y Atlántico (ver "Especial Petróleo y Cusiana", **Credencial Historia** N° 49, enero 1994)⁸¹.

3.1.3 Consideraciones económicas del sector petrolero en Colombia.

“Es innegable que el petróleo constituye hoy en día el motor de la economía colombiana, por ser el principal generador de renta externa por encima incluso del café, nuestro producto tradicional de exportación, y por ser la fuente principal de rentas para las regiones, bien a título de regalías por su explotación o por contribuciones fiscales en las distintas fases de su proceso”⁸². Para Colombia el petróleo durante los últimos quince años la estabilidad económica ha dependido de las exportaciones petroleras.

Respecto a la situación económica del país a inicios de siglo:

“Durante la primera década de este siglo los precios de los commodities registraron un significativo avance gracias a la demanda por energía y metales provenientes del rápido crecimiento de las economías de China e India y al crecimiento estable, aunque moderado, de Europa y Estados Unidos entre 2005 y 2008 año en que inició la crisis financiera internacional. Ese ciclo de precios altos de las materias primas elevó la renta de los países productores y les llevó inversión extranjera que llegó principalmente a los sectores relacionados”⁸³

Esa bonanza de los precios tuvo al menos dos efectos en las economías productoras:

⁸¹ Ibid, p. 9.

⁸² Ibid, p. 9.

⁸³ DIAZ, Camilo. Colombia y la cuestión del petróleo. [Consultado el 8/16/20172017]. Disponible en: <http://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/dependencia-del-petroleo-en-colombia-camilo-diaz/244975>

“Primero, la apreciación de las monedas frente al dólar americano, y segundo, la ampliación del déficit en cuenta corriente. La apreciación de las monedas se produjo por el mejoramiento de los términos de intercambio, y el flujo de capitales de inversión. El déficit de cuenta corriente se creó por el aumento de las importaciones, una parte de bienes de capital y la otra de manufacturas; y por el gasto de los Gobiernos que ampliaron sus presupuestos públicos al mismo tiempo que crecían sus ingresos”⁸⁴.

Sin embargo, como usualmente pasa con los periodos de bonanza, se terminan, lo cual genera significativas repercusiones para la estabilidad económica de un país.

“Cuando el ciclo de precios altos de los commodities empezó a agotarse en 2012 con la contracción de los precios de los metales, – hierro, cobre, plata, y oro – y luego con la desinflada de los precios del crudo en el segundo semestre de 2014, los estados que no ahorraron o lo hicieron muy poco, entre ellos Colombia, terminaron en dos posiciones. La primera, con una mayor dependencia a las exportaciones de bienes básicos, puesto que en la mayoría de los casos la inversión se desplazó a la producción de commodities, mientras la industria local se debilitó como consecuencia de la apreciación de las monedas y menor competitividad de las exportaciones industriales. La segunda, con déficit en cuenta corriente ahora que las exportaciones valían menos que las importaciones y con déficit fiscal porque los menores ingresos provenientes de las ventas de materias primas no alcanzaban para cubrir los abultados gastos consignados en los presupuestos basados en precios altos de las materias primas”⁸⁵.

Lo anterior ha sido justamente la realidad de Colombia desde que los precios del crudo iniciaron su descenso.

“por eso para Colombia la cuestión del petróleo es mucho más que garantizar el suministro de una parte de su cesta energética. Para el país el petróleo representa el 52% de las exportaciones y, en ese sentido, responde por la mitad de la balanza comercial, convirtiéndolo en la principal fuente de divisas para la economía. La industria del petróleo es además una de las mayores contribuyentes del impuesto a la renta y Ecopetrol le transfirió a la nación más de \$40 billones en dividendos entre el 2010 y el 2015, de igual manera durante el periodo de bonanza el Estado recibió en promedio \$23 billones anuales de ingresos combinados entre, dividendos, regalías e impuestos provenientes del sector”⁸⁶.

⁸⁴ Ibid

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ Ibid.

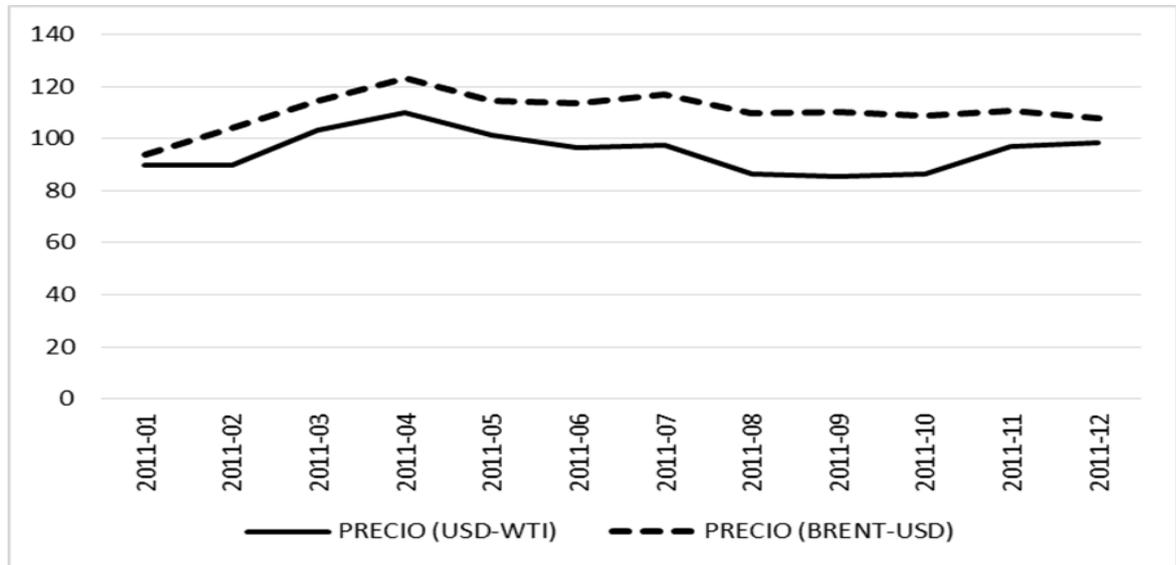
3.2 COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL PETRÓLEO

El sector petrolero en Colombia ha generado impactos positivos en la economía colombiana debido a: i) las empresas encargadas de producir este recurso han logrado mantener una producción estable, ii) durante el periodo de tiempo estudiado se presentaron altas cotizaciones internacionales, lo que generó ganancias para la economía colombiana, sin embargo, desde mediados del año 2014 se observó una caída en los precios internacionales del petróleo, lo cual generó una disminución en los ingresos del GNC que llevaron al país a un déficit presupuestario.

Teniendo en cuenta los ingresos generados por el comportamiento de los precios internacionales del petróleo en el año 2011, se realizaron proyecciones previendo un sostenimiento del precio, sin embargo, Debido a la baja de los precios del petróleo sucedida en el año 2014 dichas proyecciones resultaron ser erróneas, afectando no solo al sector petrolero sino también a los ingresos del GNC.

Desde inicios del año 2010 se empezó a tener en cuenta las proyecciones de la cotización del precio del producto en las cuales fueron cumplidas satisfactoriamente en el año 2011 como se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfica 4. Precio del petróleo WTI-BRENT-USD de enero de 2011 a diciembre de 2011



Fuente: Secretaria de economía de México⁸⁷ <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-neqocios/normalizacion/nacional/informacion-importante-para-el-empresario-gasolinero>. Consultado 10 de agosto de 2017.

⁸⁷ secretaria de economía, servicio geológico mexicano. Históricos precios diarios petróleo WTI y Brent. [Consultado el 9/27/20162016]. Disponible en: <http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/es/energeticos/precios-historicos.html>

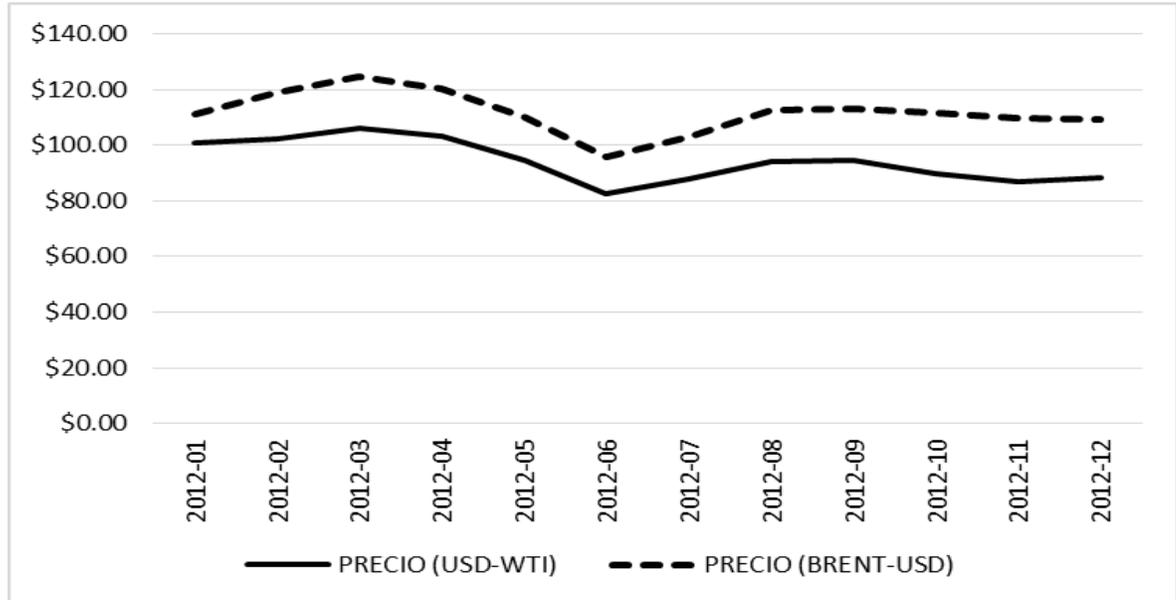
El gráfico anterior se muestra dos tendencias que cotizan internacional del precio del petróleo ya que este producto fija su precio con WTI (West Texas Intermediate) y el BRENT, se observa que no hay grandes variaciones de una y la otra pero se puede ver que el precio BRENT tiene una tendencia mayor que la WTI, la senda del precio del petrolero por barril esta alrededor de 80 y 125 dólares por barril, en donde el precio máximo del WTI fue de 110.039 USD por barril que fue en el mes de abril y el precio del precio BRENT fue de 123.073 USD por barril y se dio también en el mismo mes, en relación el precio más bajo para este año en el WTI fue en el mes de septiembre ya que fue de 85.515 USD por barril y el BRENT fue de 94 USD por barril para el mes de enero.

Se tiene en cuenta estos dos precios ya que por lo general son en las cifras que se cotiza el precio del petróleo a nivel internacional, la diferencia es que el WTI se cotiza en Estados Unidos y el BRENT se cotiza en Europa. Por esta razón se hace la respectiva comparación de estas dos cotizaciones.

En conclusión, se observa la senda de pronóstico que se llevaba a cabo en el año 2010 que fue la que se esperaba para el año siguiente, fue fundamental para garantizar a la economía colombiana una estabilidad para este año. No obstante, los precios que se dieron en el año 2011 fueron el punto de partida para tomar decisiones para el año siguiente.

Al tener de referencia el año 2011 se realizaron diferentes estudios que estimaron los diferentes precios en la cotización del petróleo tanto en WTI como en BRENT. Se observó una tendencia de altas y bajas en los precios, pero con ningún cambio drástico como lo podemos observar en la siguiente gráfica, la senda de precios tanto para el WTI como para el BRENT está situada entre 125 y 80 USD por barril.

Gráfica 5. Precio del petróleo WTI-BRENT-USD de enero de 2012 a diciembre de 2012



Fuente: Secretaría de economía de México⁸⁸ <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/normalizacion/nacional/informacion-importante-para-el-empresario-gasolinero>. Consultado 10 de agosto de 2017.

Como se puede observar en la gráfica, los precios tienen una tendencia oscilatoria debido a que en algunos meses su comportamiento es creciente y en algunos es decreciente, sin embargo no son oscilaciones significativas, el único punto mínimo que se vio en este año fue en el mes de junio tanto para WTI como para el BRENT ya que fue de 82.388 USD por barril y de 95.926 USD por barril, y el precio máximo para el precio BRENT se dio en el mes de marzo con un precio de 124.545 USD por barril y para el WTI fue de 106.226 USD por barril para el mismo mes, los demás meses tuvieron algunas alzas y bajas que nos son tan representativa ya que las variaciones son mínimas lo cual esto hace que tengan tendencia mes a mes variable.

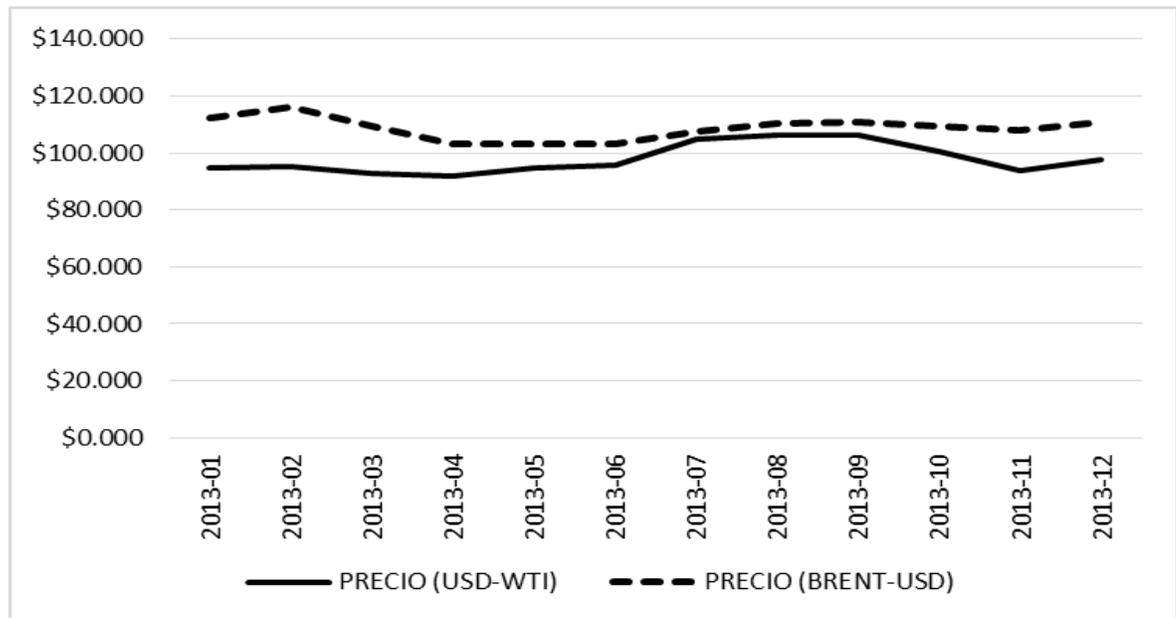
Para Colombia y los empresarios esto representaba grandes crecimientos no solo a nivel económico sino a niveles de sostenimiento, al observar los grandes rendimientos que se generaban en estos años se veía un aumento tanto en la economía como también en la calidad de vida de las personas, prologándose así para el año posterior.

Para el año 2013 la economía Colombia tuvo grandes rendimientos económicos por parte del sector petrolero garantizó una gran estabilidad económica ya que generaba grandes ganancias por los altos precios internacionales del petróleo por barril, en donde se ampliaron nuevas oportunidades de empleo ya que se ampliaron los yacimientos petroleros aumentando la mano de obra por parte de este sector. Para el año 2013 se observa un alza en algunos meses como se

⁸⁸ Ibid.

muestra en la siguiente gráfica, de igual manera al hacer la comparación de entre el precio BRENT y el WTI se observa que en este año se ve una caída en el precio BRENT ya que se aproxima a tener el precio del WTI lo cual no es lo más común.

Gráfica 6: Precio del petróleo WTI-BRENT-USD de enero de 2013 a diciembre de 2013



Fuente: Secretaría de economía de México⁸⁹ <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/normalizacion/nacional/informacion-importante-para-el-empresario-gasolinero>. Consultado 10 de agosto de 2017.

Como ya mencionábamos anteriormente el precio BRENT tiende a tener una aproximación en al precio WTI ya que siempre tiene una diferencia de 8 a 10 USD por barril, de igual manera no genera ninguna controversia entre estas dos cotizaciones ya que ambas traen el mismo beneficio. Para el año 2013 se observa una continuidad de la senda que se había proyectado anteriormente, pero tiene una pequeña diferencia en esta ya que ya no se estaba tomando de 125 a 80 si no que abría una reducción de 80 a 120 USD por barril, estaría reduciendo entre 5 a 6 dólares por barril, donde en mayores cantidades se ve una afectación grande en la producción de este, aunque no fue el caso para Colombia ya que aun así se veía grandes rendimientos por el precio internacional de este.

El precio máximo del WTI fue de 106.539 USD por barril para el mes de agosto y para el del precio BRENT fue de 115.959 USD por barril, por lo cual es estos meses los excedentes generados por las alzas del precio del petróleo iban a ser mayores, para los meses de abril el precio WTI fue de 92.068 USD por barril el cual fue el menor de ese año y para el precio BRENT fue de 103.306USD por barril para el mes mayo llegando a un precio muy bajo en relación con años

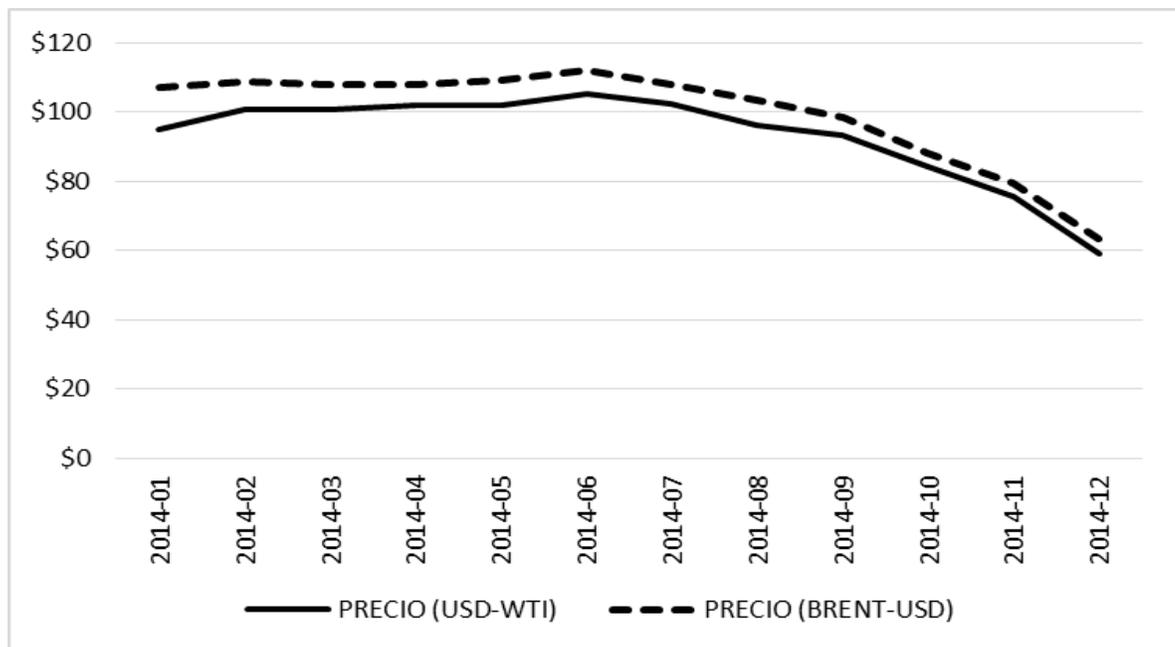
⁸⁹ Ibid.

anteriores y al de precio del WTI, de igual manera no se vio un baja en la economía, en los demás meses se observó un comportamiento de altas y bajas en diferentes meses pero no tan representativos que influyeran en el desincentivo de este sector.

Al observar lo grandes rendimiento de este sector muchas economías no solo la colombiana tenía grandes exceptivas gracias a los aportes de este sector en los 10 años, en Colombia era una nueva generación de un sostenimiento macroeconómico y un gran apoyo por parte del gobierno para este sector, se esperaba un mayor comportamiento para el año 2014 donde las proyecciones que se generaban eran que iban a ser mayores a la de años anteriores lo cual no tuvieron grandes éxitos en este año.

Uno de los años en los que se tendría mejores especulaciones era el 2014 pero no fue lo se esperaba que la senda se mantuviera a la del año anterior que era de 80 a 120 dólares por barril, se estuvo cumplido los seis primeros meses como lo muestra la gráfica, se observaba que en los primeros meses tuvieron un comportamiento creciente con un máximo de 105.16 USD por barril en el precio del WTI para el mes de junio y para el precio BRENT tuvo un máximo de 111.967 USD por barril, al finalizar el mes de junio las exceptiva era que iba aumentar el precio tanto en BRENT como en WTI pero fue lo contrario, para el mes de julio hubo una disminución de 2.77 USD por lo que se dice que era una disminución muy normal en relación al mes anterior, pero hubo muchas controversias por tal disminución lo cual a nivel internacional hubo grandes problemas, para el mes de agosto se observó una caída aun mayor de 6.32 dólares en WTI y de 4.68 dólares en precio BRENT. Para las economías y los empresarios eran demasiadas las perdidas aunque esperaban a un alza ya que este se encontraba aun en la senda que habían pronosticado anteriormente, para el siguiente meses fue una disminución de 2.91 dólares para ambas cotización en donde se emplearon diferentes acuerdos para que este sector volviera a tener incentivos, no fueron del todo efectivos ya al pasar los meses se iban generando mayores disminuciones pasando la senda del pronóstico y llegar con una caída del precio del petróleo para el mes de diciembre de 16.41 USD por barril para el WTI en relación al mes de noviembre y de 16.30 USD por barril para el precio BRENT.

Gráfica 7. Precio del petróleo WTI-BRENT-USD de enero de 2014 a diciembre de 2014



Fuente: Secretaría de economía de México⁹⁰ <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/normalizacion/nacional/informacion-importante-para-el-empresario-gasolinero>. Consultado 10 de agosto de 2017.

La disminución del precio del petróleo para este año fue la más baja que se había observado en los últimos 10 años, ya que en diciembre llegó a ser de 59.29 USD por barril en WTI y 63.332 USD por barril para el BRENT, unos precios tan bajos que ni el año 2005 y 2007 respectivamente se habían observado.

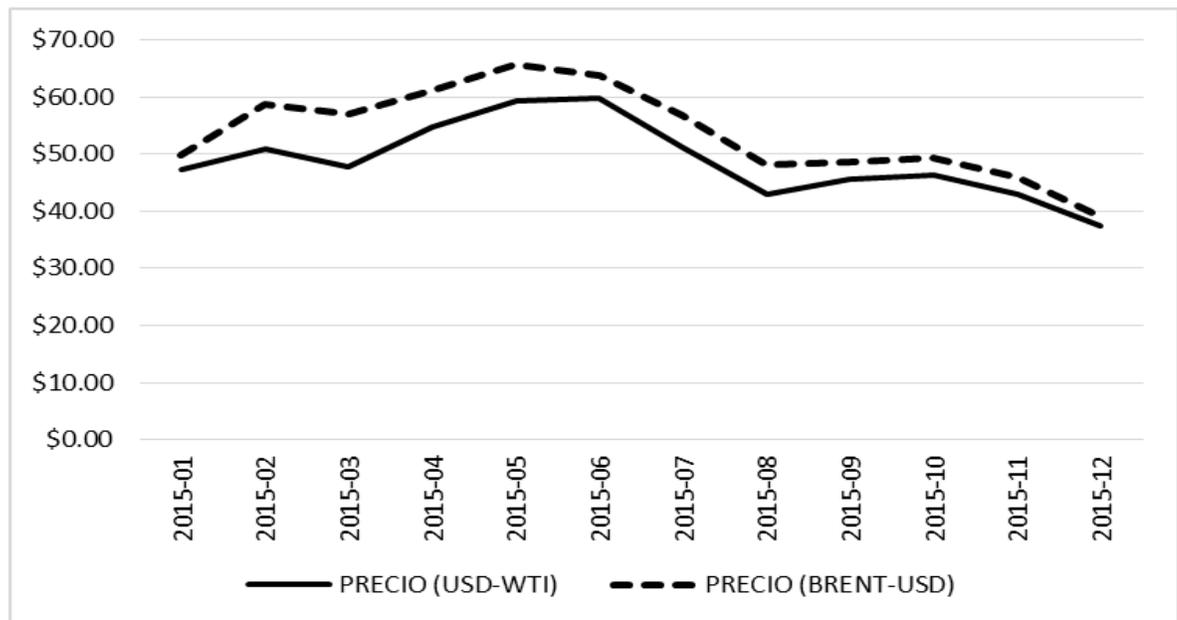
Aunque a pesar del comportamiento de los precios internacionales muchas de las economías tenían la esperanza de que los comportamientos de los precios iban a mejorar para el año siguiente y se relacionaron nuevas estimaciones y proyecciones para así tener una referencia de la toma de decisiones. Al observar esta coyuntura internacional Colombia adoptó diferentes políticas económicas para que no hubiera un estancamiento en la economía.

A la economía colombiana no solo se vio la caída de los precios internacionales del petróleo afectando solo a este sector, sino que con ella también se vio un aumento en los precios del dólar donde no solo afectó a la economía, sino que también a los comerciantes exportadores e importadores de la región, se realizaron diferentes políticas fiscales y monetarias para el control de este problema que ya no tenía solución para el año 2014 sino para el siguiente.

⁹⁰ Ibid.

Para el año 2015 se implementaron nuevas sendas tomando referencia años anteriores al realizar esto se esperaba que la senda se situara alrededor de 60 a 80 dólares por barril dando así un optimismo para las economías y al sector petrolero, no tuvo grandes resultados, como se muestra en la siguiente grafica al iniciar el año ya se observaba una disminución de 12 USD por barril en relación al mes de diciembre del año anterior, para el mes de enero hubo un precio de 47.37 USD por barril en WTI y 49.82 USD por barril en BRENT.

Gráfica 8. Precio del petróleo WTI-BRENT-USD de enero de 2015 a diciembre de 2015



Fuente: Secretaria de economía de México⁹¹ <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/normalizacion/nacional/informacion-importante-para-el-empresario-gasolinero>. Consultado 10 de agosto de 2017.

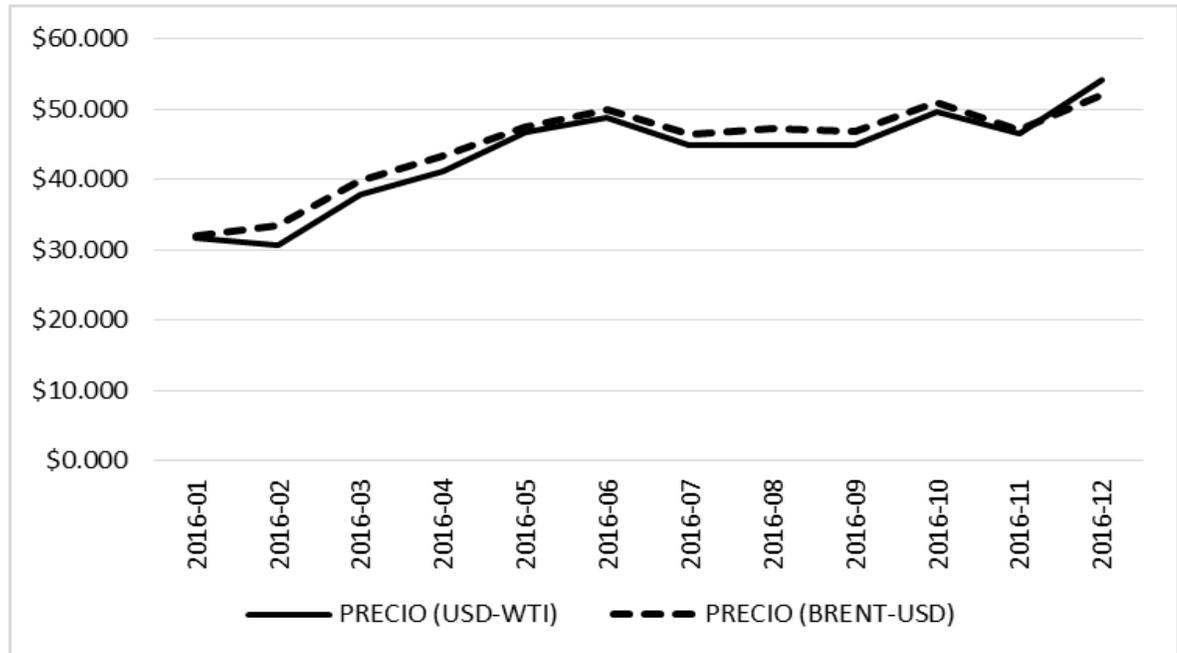
Al observar el precio del petróleo tuvo una tendencia en su mayoría decreciente, donde su precio máximo se observó en el mes de junio que fue de \$59.829 USD por barril en WTI y para el precio BRENT se situó en el mes de mayo con un valor de \$65.613 USD por barril, llegando a un precio mínimo de \$37.327 y \$38.904 USD por barril para WTI y BRENT.

El sector petrolero ya no iba a tener los mismo rendimiento de años anteriores, hubo grandes intervenciones por partes de la Organización de Países de Petróleo (OPEP) con iniciativas para que el sector petrolero tuviera nuevos comportamientos para el año 2016 e iniciara con alzas, se generó nuevas especulaciones positivas para que el inicio de ese año fuera beneficioso para las economías mundiales, por la intervención de organismos internacionales sobre la

⁹¹ Ibid.

crisis petrolera, ya que en el año 2015 se observó problemas macroeconómicos y fiscales.

Gráfica 9. Precio del petróleo WTI-BRENT-USD de enero de 2016 a diciembre de 2016



Fuente: Secretaría de economía de México⁹² <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/normalizacion/nacional/informacion-importante-para-el-empresario-gasolinero>. Consultado 10 de agosto de 2017.

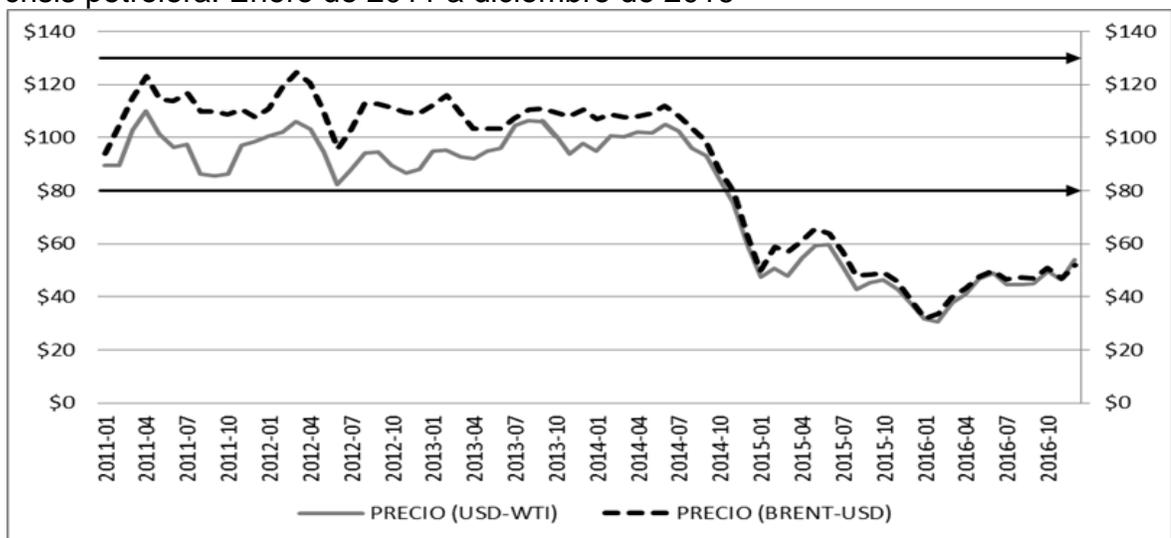
A pesar de que se habían realizado nuevos acuerdos comerciales, como la que se observó en Viena, Austria, el 2 de junio del 2016 donde se llegó a un acuerdo con Venezuela para buscar un equilibrio tanto de la demanda como la oferta del crudo, para ello Venezuela tuvo que congelar la producción de crudo para volver a activar este sector a nivel mundial y así tener un aumento de los precios de este commodity. Al inicio del año se observó con un precio de 31.776 USD por barril WTI y BRENT fue de 31.921 USD por barril una disminución de 5 dólares en relación a diciembre del 2015, se generaron muchas controversias por los malos resultados y los malos acuerdos que se habían generado para que se solucionara esta crisis, ya que los precios habían disminuido de tal manera que no se habían visto anteriormente como lo fue el mes de febrero que fue el menor precio que se había visto en la historia en la última década en Colombia que alcanzo a tener un precio de 30.617 USD por barril WTI, en donde se generó una incertidumbre en el sector petrolero en Colombia ya que al observar esta cifra se esperaba que el precio del petróleo siguiera disminuyendo.

⁹² Ibid.

Al observar estas caídas desde el año 2014 se empezó a observar un desincentivo por parte de empresas petroleras en Colombia. se observó una salida altamente progresiva de multinacionales petroleras que invertían en yacimientos y eran las que generaban grandes opciones de trabajo en el país, al ver esto se observó un freno en la economía colombiana porque ya eran muy pocas las empresas que explotaban petróleo en Colombia y tuvieron que hacer un corte de personal donde la tasa de desempleo aumento en Colombia pero no solo eso la inflación y la devaluación de la moneda colombiana en relación al dólar eran otros problemas coyunturales que se observaron en la economía colombiana que otros sectores no podían impactar de la misma manera que lo hacia el sector petrolero.

Para el mes de marzo del 2016 se observó un alza en el precio del petróleo de 7.344 USD WTI y de 6.26 USD de BRENT lo que de ahí en adelante se convirtió en una disminución progresiva.

Gráfica 10. Precio del petróleo WTI-BRENT-USD Vs Proyecciones antes de la crisis petrolera. Enero de 2011 a diciembre de 2016

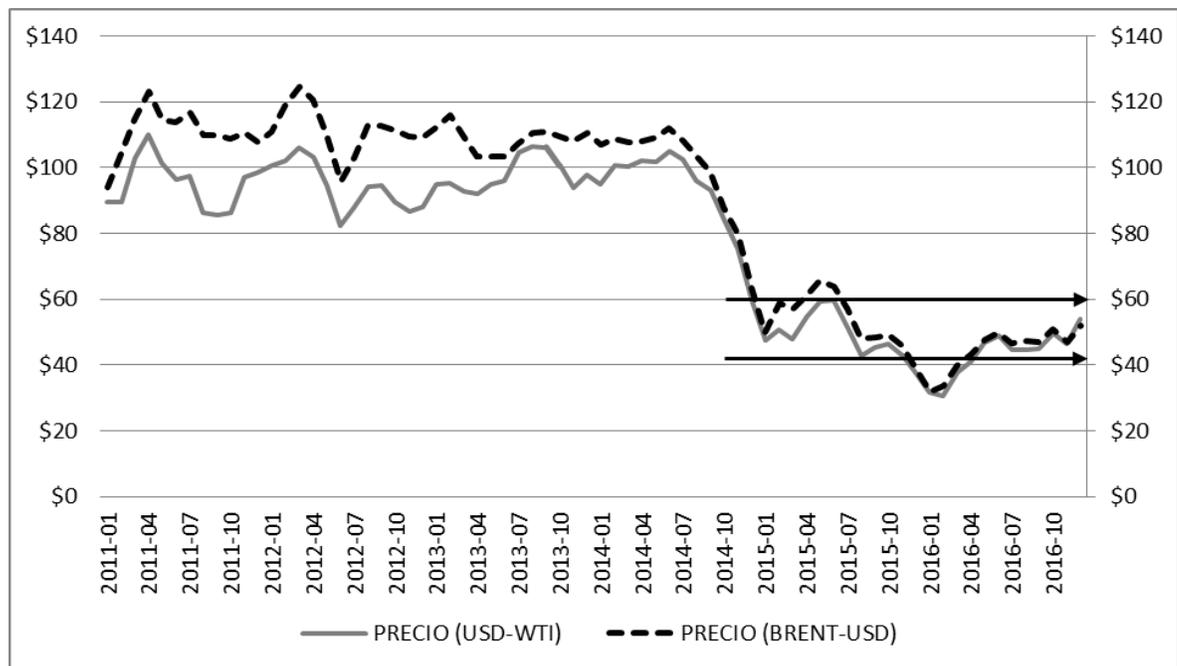


Fuente: Secretaria de economía de México⁹³ <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/normalizacion/nacional/informacion-importante-para-el-empleado-gasolinero>. Consultado 10 de agosto de 2017.

Para culminar en el grafica anterior podemos observar la senda de proyecciones, realizadas por el CONFIS, que se había generado antes de la caída de los precios internacionales del petrolero donde generalmente la proyectaron año por año dependiendo de los rendimientos y de los sucesos históricos en donde generaron grandes especulaciones en el sector petrolero.

⁹³ Ibid.

Gráfica 11. Precio del petróleo WTI-BRENT-USD Vs Proyecciones después de la crisis petrolera. Enero de 2011 a diciembre de 2016



Fuente: Secretaría de economía de México⁹⁴ <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/normalizacion/nacional/informacion-importante-para-el-empresario-gasolinero>. Consultado 10 de agosto de 2017.

En esta gráfica se observa como cambiaron las proyecciones después de la crisis petrolera, en donde se da una disminución de un 50% en relación a las proyecciones anteriormente fijadas, este cambio lo realizó el GNC para prever una nueva caída de los precios internacionales del petróleo, y así asegurar el cumplimiento de los objetivos de la regla fiscal.

⁹⁴ Ibid.

4. COMPORTAMIENTO DEL BALANCE ESTRUCTURAL Y LOS FONDOS DE ESTABILIZACION

Este capítulo describe la afectación del ingreso estructural del Gobierno Nacional Central y el papel de los fondos estabilizadores frente a la caída de los precios internacionales del petróleo, para lo cual se divide en tres partes: la primera se refiere al balance estructural del Gobierno Nacional Central, la metodología estándar del Fondo Monetario Internacional –FMI- y el balance fiscal la segunda parte describe, de manera general, los fondos estabilizadores, el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), el Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías (FAE-SGR), el Fondo de Estabilización Petrolera (FAE) y el Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal (establecido mediante el Artículo 15 de la Ley 1473 de 2011); en la tercera parte se trata de manera comparativa el balance estructural del Gobierno Nacional Central y los ingresos y egresos de los fondos de estabilización.

4.1 BALANCE ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL (GNC)

Para la determinación de la metodología del balance estructural del GNC se adoptó la metodología estándar establecida por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Esta metodología se aplica con las cuentas del balance estructural primario y total, también incluye los balances cíclicos, para determinar el espacio de tiempo. Para una buena especificación del modelo se aplican diferentes procedimientos econométricos para así utilizar los parámetros más relevantes de la estimación.

En Colombia desde la década de los ochenta y noventa la medición de este balance se estaba aplicando de manera incorrecta, por tal razón la autoridades fiscales colombianas introdujeron la versión que había sido establecida por el FMI (3 de Diciembre de 1999, Acuerdo Extendido de Colombia con el FMI), Después de la adopción de ésta el caso colombiano se observó un análisis contrario a lo que había sucedido anteriormente, ya que en esta época a la hora de aplicar esta medición el balance estructural estuvo por debajo de lo observado, en una dimensión entre 0.1% y el 0.5% del PIB. Al observar esta gran diferencia se llegó a la conclusión que el balance fiscal del gobierno central se explica mayor parte por el balance estructural, y esto se da porque, “no basta con que el país crezca a tasas iguales al potencial sino que se necesita mucho más esfuerzo (en ingresos y gastos) para ajustar las finanzas del gobierno”⁹⁵.

⁹⁵ Banco de la Republica de Colombia. Balance Fiscal Estructural y Cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002 | Banco de la República (banco central de Colombia) [Consultado el 11/3/20172017]. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-246>

4.1.1 Generalidades del balance estructural del gobierno nacional central. La política fiscal es un tema que tiene diferentes puntos de vista para la toma de decisiones y el manejo de una economía, es importante tener en cuenta el balance estructural ya que este sirve para realizar algún ajuste por los diferentes cambios cíclicos del PIB ya que esta es una de las mayores preocupaciones que tienen las autoridades encargadas en esta área. Se debe tener una concentración frente a esta coyuntura económica, ya que por alguna decisión mal tomada se va a ver reflejada en la economía colombiana, como por ejemplo “por un ritmo de gasto excesivo que se manifiesta en una deuda creciente, todos los instrumentos disponibles por parte de la autoridad deben enfocarse hacia allí para su corrección. Por lo tanto, se hace imperativo que la autoridad fiscal, concretamente el CONFIS o la Dirección General del Presupuesto Nacional, conozcan la naturaleza del déficit al que se enfrentan mediante la producción de un indicador del balance fiscal estructural del sector público, o por lo menos del gobierno”⁹⁶.

Uno de los mayores sistemas de ajuste coyuntural económico son los estabilizadores automáticos, en donde Colombia ha implementado diferentes instrumentos para que así actúen como corrección en momentos donde el ciclo económico se contraiga como también cuando se expanda, estos estabilizadores juegan el papel de ahorradores ya que en estos ingresan los excedentes de los diferentes sectores. Mas adelante se mencionarán más claro los diferentes fondos que están establecidos en Colombia y que juegan un papel fundamental en la economía.

La metodología y los diferentes indicadores de construcción para el balance estructural del Gobierno Nacional Central (GNC) se tiene en cuenta la metodología estándar implementada por el FMI, para hacer más énfasis el desarrollo de esta se estableció por indicadores que están integrados en el balance estructural como lo son: el indicador de balance estructural total y el balance estructural primario en donde se tiene en cuenta los balances y las desviaciones cíclicos.

Hay que tener en cuenta que en este apartado vamos a observar si el balance fiscal desde el 2011 hasta el 2016 se ve afectado por factores exógenos como los son: la volatilidad de los precios del dólar, la volatilidad de los precios de los diferentes sectores minero-energético y/o algunas crisis internacional económica, en donde se genera el crecimiento del PIB o también se debe a las diferentes tomas de decisiones políticas que se han implementado en los últimos años para así controlar el ciclo económico como por ejemplo: reformas tributarias y/o el aumento de los impuestos. Lo cual la metodología estandarizada por el FMI es una guía fundamental para las diferentes tomas de decisiones de políticas fiscales tanto en el mediano y corto plazo siendo esto un suceso ex ante.

⁹⁶ Ibid.

4.2 GENERALIDADES DE LOS FONDOS ESTABILIZADORES

En este apartado se describirán de manera general el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAE), Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías (FAE-SGR) y el Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica; en cuanto a la definición de fondo de estabilización, al establecimiento del mismo, las funciones en que incurre cada fondo y el comportamiento de sus ingresos y egresos para el periodo estudiado.

Los fondos de estabilización son: “Mecanismos compensatorios que permiten ahorrar los Ingresos transitorios y abundantes durante los períodos de auge (o de elevados Precios de las materias primas) y luego utilizarlos para financiar los Gastos en tiempos de crisis”⁹⁷.

A groso modo, lo anterior se refiere a que: “Se trata normalmente de fondos de reserva asociados al Precio del (de los) principal(es) Producto(s) de exportación que facilitan la ortodoxia en la Política Fiscal y hace más transparente la implementación de las políticas públicas contra-cíclicas”⁹⁸.

4.2.1 Fondo de estabilización de precios de los combustibles, FEPC. El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles se establece mediante el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007: “Créase el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tendrá como función atenuar en el mercado interno, el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales”⁹⁹.

Además, “La operatividad y funcionamiento de dicho Fondo se adelantará de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, y en todo caso se sujetará a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Política y el Estatuto Orgánico de Presupuesto”¹⁰⁰

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante el Decreto 1880 del 29 de septiembre de 2014 se reglamenta el funcionamiento y operatividad del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC).

⁹⁷ ECO-FINANZAS. FONDOS DE ESTABILIZACIÓN [Consultado el 10/12/20172017]. Disponible en: http://www.eco-finanzas.com/diccionario/F/FONDOS_DE_ESTABILIZACION.htm

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Congreso de la República. Ley 1151 2007. [Consultado el 10/12/20172017]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1151_2007_pr001.html

¹⁰⁰ Ibid

Decreto en el que se estipula la estructura del FEPC mediante el Artículo 2: “El FEPC, creado por el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007, funcionará como un fondo cuenta sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tendrá como función atenuar en el mercado interno, el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales”¹⁰¹.

Respecto al origen de los recursos necesarios para el funcionamiento del FEPC, el Artículo 3 establece: “Los recursos necesarios para el funcionamiento del FEPC provendrán de las siguientes fuentes:

- a) Los rendimientos de los recursos que conformen el Fondo;
- b) Los recursos de crédito que de manera extraordinaria reciba del Tesoro;
- c) Los recursos del Presupuesto General de la Nación que se destinen para el efecto¹⁰²”.

4.2.1.1 Generalidades respecto a la operatividad y funcionamiento del FEPC.

El Artículo 8 del decreto 1880 del 29 de septiembre de 2014 establece la conformación de un comité directivo: “El FEPC tendrá un Comité Directivo conformado de la siguiente forma: a) El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, quien lo presidirá; b) El Ministro de Minas y Energía o su delegado; c) El Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o su delegado; d) El Director de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía o su delegado; e) El Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o su delegado”¹⁰³.

El Artículo 9 del decreto 1880 del 29 de septiembre de 2014 establece las funciones del comité directivo: “El Comité Directivo del FEPC tendrá las siguientes funciones: a) Revisar los informes semestrales presentados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y pronunciarse sobre el estado del Fondo. b) Hacer seguimiento al desempeño del FEPC y a las políticas establecidas. c) Autorizar la celebración o la renovación de los plazos de los créditos extraordinarios. d) Darse su propio reglamento. e) Trazar la política de inversión del Fondo. f) Las demás funciones inherentes a la naturaleza y a los fines del Fondo”¹⁰⁴.

¹⁰¹ EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. DECRETO 1880 DEL 29 DE SEPTIEMBRE DE 2014. [Consultado el 10/12/2017]. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/SEPTIEMBRE/29/DECRETO%201880%20DEL%2029%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202014.pdf>

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

4.2.1.2 Movimientos de ingresos y egresos del FEPC. A continuación se muestran los ingresos y egresos del FEPC para el periodo de tiempo estudiado.

Tabla 3. Ingresos y egresos del FEPC (en miles de millones de pesos) 2009 - 2016

FEPC pesos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo inicial	0.0	455.7	3.6	0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ingresos	455.7	379.5	0.1	0	0	1,319.	2.9	853.2
Pagos/transferencias	0	831.6	3.8	0	0	1,319.	2.9	853.2
Saldo final	455.7	3.6	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=R19zjf_V_1d4nHukOm-WdKKsjA5EVz4XcsWWghWVQ9um6hDjh-du!-694886737?_afLoop=2347841174334413&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D2347841174334413%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D14zo54lo11_4. Consultado 1 de octubre de 2017.

Respecto a la información presentada en la tabla anterior, se puede decir que para el periodo estudiado el FEPC no logra mantener un flujo constante de ingresos, lo cual se puede evidenciar en la tabla anterior, ya que, aunque el FEPC presenta ingresos en 4 de los 6 años estudiados, se ven, así mismo pagos o transferencias por cantidades similares en los mismos años, por lo que no se podría asegurar la efectividad de la misión que tienen el FEPC.

4.2.2 Fondo de ahorro y estabilización petrolera, FAE. El Fondo de Ahorro y Estabilización petrolera se establece mediante la Ley 209 de 1995: “Créase el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera como un sistema de manejo de cuentas en el exterior, sin personería jurídica y con subcuentas a nombre de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, de los departamentos y municipios receptores de regalías y compensaciones monetarias y del Fondo Nacional de Regalías, por concepto de las retenciones que se hagan a ellos sobre los derechos que en cada unidad de producción les reconoce la legislación vigente, en especial la Ley 141 de 1994”¹⁰⁵.

Además, el Artículo 3 de la Ley 209 de 1995 establece el administrador del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera: “El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera será administrado por el Banco de la República, mediante contrato suscrito por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, que sólo requerirá para su validez y perfeccionamiento las firmas del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Ministro de Minas y Energía y del Gerente del Banco de la República y su publicación en el Diario Oficial, previa aprobación del Comité Directivo del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera”¹⁰⁶

¹⁰⁵ Congreso de la República de Colombia. Ley 209 de 1995. [Consultado el 10/12/20172017]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0209_1995.html

¹⁰⁶ Ibid.

El FAE tiene por objetivo: “El objetivo del Fondo es ahorrar parte de los ingresos derivados de la explotación del crudo, con el fin de estabilizar los ingresos de Ecopetrol y de las entidades públicas beneficiarias de las regalías y participaciones”¹⁰⁷.

Lo anterior es debido a que:

“La trayectoria típica de la producción de un yacimiento de petróleo presenta un rápido crecimiento en los primeros años, una rápida declinación en los siguientes y una producción relativamente baja por muchos años. Si los ingresos de las entidades públicas beneficiarias siguiesen esa trayectoria, se dificultaría el manejo macroeconómico y se crearían problemas de ineficiencia en la asignación y ejecución del gasto público. Por esto es conveniente moderar los ingresos en los mejores años, para entregarlos en los años de menor actividad”¹⁰⁸.

4.2.2.1 Generalidades respecto a la operatividad y funcionamiento del FAE.

La estructura del FAE mediante el Artículo 11 de la Ley 209 de 1995 se refiere a:

“El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera tendrá un Comité Directivo conformado de la siguiente forma: a) El Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá; b) El Ministro de Minas y Energía; c) El Director del Departamento Nacional de Planeación; d) El Presidente de Ecopetrol; e) El Gobernador de cada uno de los departamentos productores en cuyo territorio se encuentren los campos a que se refiere esta Ley; f) Un alcalde de un municipio productor por cada departamento productor, escogido por la Asamblea Departamental; g) Dos representantes de los departamentos y municipios no productores, escogidos por las Comisiones Terceras del Senado y Cámara, independientemente, a razón de uno por Comisión. El Gerente del Banco de la República, en su calidad de Administrador del Fondo, será miembro del Comité, con voz, pero sin voto. Los miembros del Comité Directivo sólo podrán delegar la asistencia a sus deliberaciones en el funcionario que les siga en jerarquía dentro de su entidad”¹⁰⁹.

El Artículo 5 de la Ley 209 de 1995 establece: “El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera se formará con las sumas que gire la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol por el exceso que presente el ingreso adicional de las entidades a que se refiere el numeral 1o. del artículo anterior sobre el ingreso adicional promedio de las mismas, calculado en el respectivo mes. Sin embargo, la liquidación definitiva se hará cada trimestre”¹¹⁰.

¹⁰⁷ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. FONDO DE ESTABILIZACION PETROLERA.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Congreso de la República de Colombia. Ley 209 de 1995. [Consultado el 10/12/20172017]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0209_1995.html

¹¹⁰ Ibid

Lo anterior se refiere a que: “Ecopetrol será la entidad encargada de realizar los giros al Fondo, los cuales se harán en dólares antes de que los recursos ingresen al país. El Banco de la República administrará los recursos y se encargará de devolverlos a Ecopetrol en la misma moneda, para que, a su vez, esta empresa los distribuya en pesos a las entidades partícipes del Fondo”¹¹¹.

Teniendo en cuenta que: “Las fluctuaciones de los ingresos provienen no sólo del ritmo de producción, sino también de las variaciones en los precios internacionales del crudo. El Fondo se propone estabilizar tanto volúmenes como precios. Por esa razón se han definido las reglas de ahorro y desahorro en términos de valores y no de volúmenes”¹¹².

Respecto a cómo se definen los recursos que son destinados al ahorro:

“Las reglas de ahorro se definen para cada unidad de producción, la cual puede estar conformada por uno o varios campos petroleros. Ecopetrol comenzaría a girar al Fondo de Estabilización para ahorrar parte de sus recursos y los de las demás entidades desde el momento en que los ingresos públicos provenientes de una unidad superan la cifra de US\$ 15 millones en un mes (US\$ 30 millones para unidades conformadas por dos o más campos). La cifra anterior equivale a una producción bruta de la unidad de 75.000 barriles diarios, valorados al precio actual de regalías (150.000 barriles para unidades conformadas por dos o más campos). Los valores señalados se ajustarán cada año con la inflación internacional, para lo cual se tomará el IPC de los Estados Unidos de América”¹¹³.

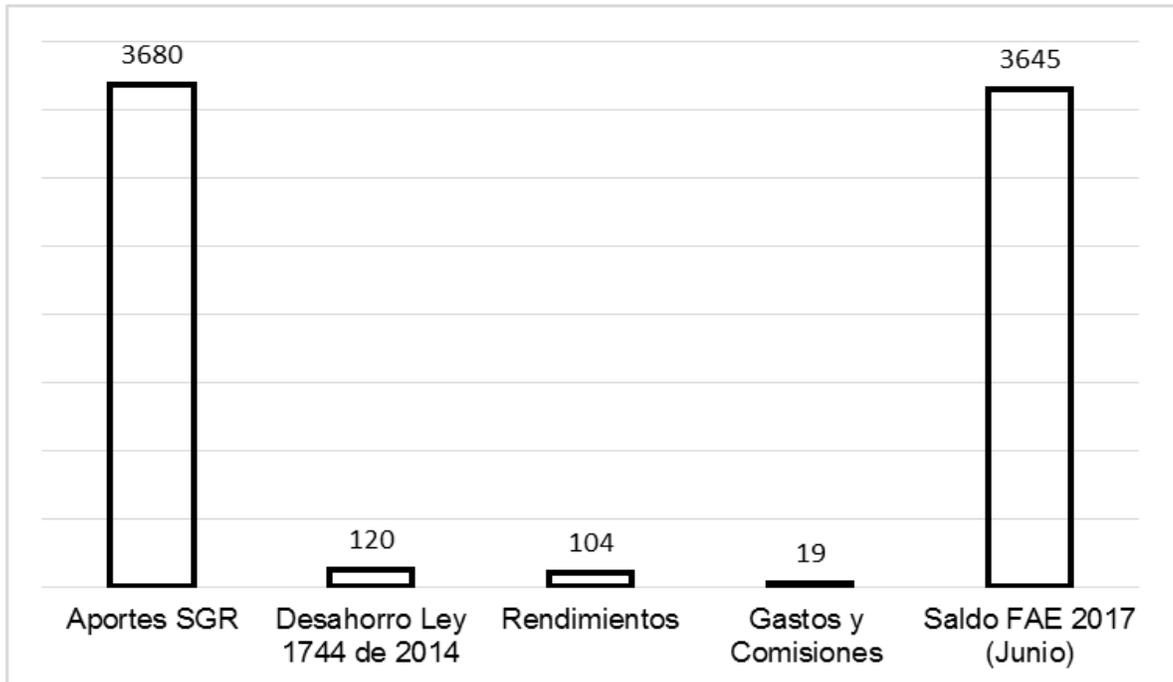
4.2.2.2 Movimientos de ingresos y egresos del FAE. A continuación se muestran los ingresos y egresos del FAE para el periodo de tiempo estudiado.

¹¹¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. FONDO DE ESTABILIZACION PETROLERA.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

Gráfica N°12. Ingresos y egresos del FAE (en millones de dólares)



Fuente: Banco de la Republica de Colombia.

Respecto a la información presentada en la gráfica anterior se puede decir que el FAE ha logrado mantener un flujo constante de ingresos, el cual le permite tener a junio de 2017 un músculo financiero suficiente para cumplir con la misión para la cual fue establecido.

4.2.3 Fondo de ahorro y estabilización del sistema general de regalías, FAE - SGR. El Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías se establece en la reforma al régimen de regalías: equidad, ahorro, competitividad y buen gobierno en julio de 2011.

La reforma al régimen de regalías se vincula con el acto legislativo 05 del 18 de julio de 2011, en el que se modifican: el artículo 360 y 361 de la Constitución Política; el artículo 2, del acto legislativo 05, modifica al artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.

La modificación al artículo 361 de la Constitución Política de Colombia establece que:

“Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía

geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población”¹¹⁴.

Además, “Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización”¹¹⁵.

Teniendo en cuenta lo anterior al acto legislativo 05 del 18 de julio de 2011 establece:

“Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 200/0 para las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo, y un 800/0 para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 600/0 para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional”¹¹⁶.

4.2.3.1 Generalidades respecto a la operatividad y funcionamiento del FAE – SGR. A groso modo el objetivo del FAE – SGR se refiere a:

“El Fondo de Ahorro y Estabilización tiene como finalidad absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías, con el propósito de reducir la volatilidad en los ingresos de los beneficiarios a lo largo y ancho del país; es decir, generar ahorro en aquellos momentos en los cuales se presenta un crecimiento de los ingresos, de tal manera, que permita estabilizar gastos cuando los recursos de las regalías sean más escasos”¹¹⁷.

Respecto a la administración de los recursos del FAE – SGR el artículo 2 del acto legislativo 05 del 18 de julio de 2011 establece:

“Los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, así como sus rendimientos, serán administrados por el Banco de la República en los términos que establezca / el Gobierno Nacional. En los períodos de desahorro, la distribución de estos recursos entre los demás componentes del Sistema se regirá por los

¹¹⁴ CONGRESO DE COLOMBIA. Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2011. En: <http://wsp.Presidencia.Gov.co/Normativa/actos-legislativos/Documents/2011/ActoLegislativo-05-18julio2011.Pdf>.

¹¹⁵ Ibid

¹¹⁶ Ibid

¹¹⁷ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Reforma al régimen de regalías: equidad, ahorro, competitividad y buen gobierno. En: <https://www.Sgr.Gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=bsf8qrvGVOq%3D&tabid=181>.

criterios que: defina la ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo anterior”¹¹⁸.

Además, “En caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de Ahorro y Estabilización excedan del treinta por ciento (30%) de los ingresos anuales del/ Sistema General de Regalías, tal excedente se distribuirá entre los demás. Componentes del Sistema, conforme a los términos y condiciones que defina la ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo anterior”¹¹⁹.

En cuanto a la distribución de los recursos del Sistema General de Regalías hacia el FAE – SGR se establece el parágrafo 3. Transitorio:

“Parágrafo 3°. Transitorio. En el primer año de operación del Sistema General de Regalías, se destinará un veinticinco por ciento (25%) de sus recursos al Fondo de Ahorro y Estabilización. Durante el periodo 2012 - 2014, una quinta parte de los recursos anuales del Fondo de Ahorro y Estabilización se destinará a las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo”¹²⁰.

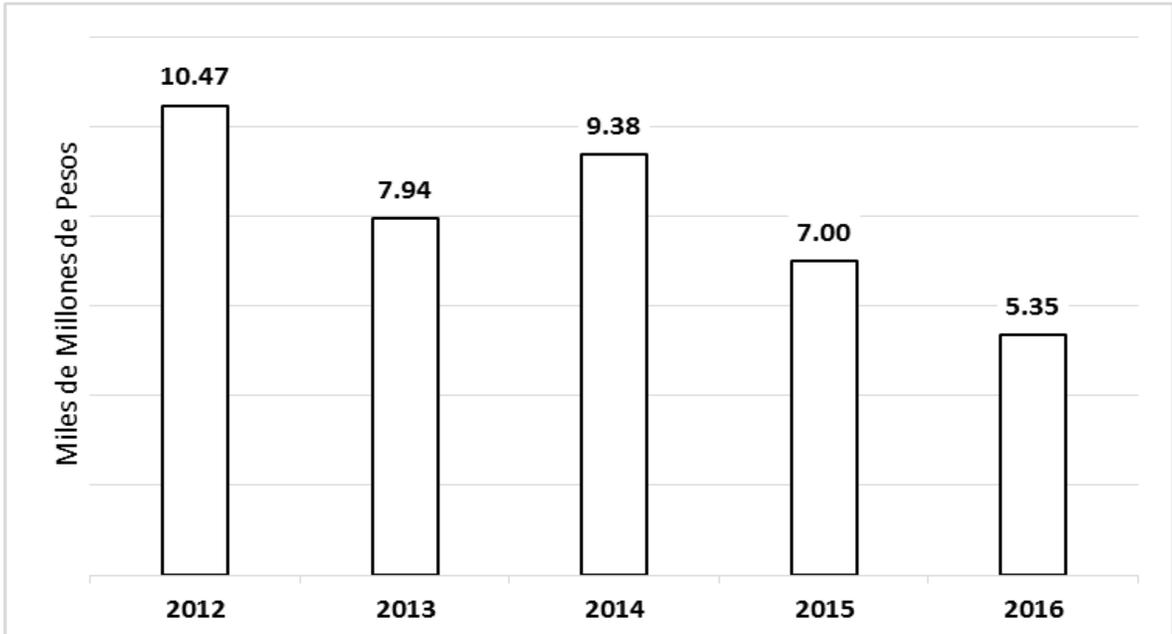
4.2.3.2 Movimientos de ingresos y egresos del FAE – SGR. a continuación se muestran los ingresos y egresos del SGR para el periodo de tiempo estudiado

¹¹⁸ CONGRESO DE COLOMBIA. Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2011. En: [Http://wsp.Presidencia.Gov.co/Normativa/actos-legislativos/Documents/2011/ActoLegislativo-05-18julio2011.Pdf](http://wsp.Presidencia.Gov.co/Normativa/actos-legislativos/Documents/2011/ActoLegislativo-05-18julio2011.Pdf).

¹¹⁹ Ibid

¹²⁰ Ibid.

Gráfica N°13. Ingresos SGR anuales – cifras en miles de millones de pesos corrientes.



Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Balance de recaudo de los ingresos del sistema general de regalías (SGR) bienio 2015-2016, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/BALANCE%20DEL%20SGR%20A%2031-12-2016.pdf>. Consultado 1 de octubre de 2017.

En la gráfica anterior se pueden observar los ingresos percibidos por el fondo de ahorro y estabilización del sistema general de regalías; fondo en el que se han tenido ingresos superiores a los \$40 billones, además, en el año 2012 fue en el que se registraron mayores ingresos, así como también, se puede observar que a partir del año 2013 en nivel de ingresos del fondo presenta un comportamiento oscilatorio.

4.2.4 Fondo de ahorro y estabilización macroeconómica y fiscal. El Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal se crea mediante el Artículo 15 de la Ley 1473 de 2011, el cual es una modificación del Artículo 15 de la Ley 179 de 1994.

El Artículo 15 de la Ley 1473 establece:

“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”¹²¹.

Respecto al origen de los recursos que componen al Fondo de Estabilización Fiscal y Macroeconómica, el Artículo 15 de la Ley 1473 estipula:

¹²¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1473 de 2011. [Consultado el 10/12/20172017]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1473_2011.html

“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 contra-cíclico. En ningún caso, el monto anual del desahorro destinado a financiar gasto contra-cíclico podrá ser superior al 10% del saldo del Fondo a 31 de diciembre del año anterior”¹²².

Además, el artículo 15 de la Ley 1473 de 2011 establece que:

“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”¹²³.

Teniendo en cuenta lo anterior y debido a las circunstancias económicas del país, para el periodo estudiado, la situación actual del Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal es:

“El Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal se estableció para los ahorros que obligue la regla fiscal, fruto de ciclos económicos o energéticos positivos. Sin embargo, desde la creación de la Regla Fiscal no se han evidenciado ciclos positivos y por ende no se ha generado este fondo. Una vez se den las circunstancias dicho fondo será formalizado. En cuanto a los gastos de este fondo, el artículo 15 de la Ley 1473 de 2011, prevé que “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 contra cíclico. En ningún caso, el monto anual del desahorro destinado a financiar gasto contra cíclico podrá ser superior al 10% del saldo del Fondo a 31 de diciembre del año anterior”¹²⁴.

Finalmente, en cuanto a la conformación, funcionamiento y supervisión de los diferentes fondos: FEPC, FAE, FAE-SGR y el Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal, los resultados obtenidos no son coherentes con los

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid

¹²⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en un comunicado directo hacia los autores

objetivos planteados, por lo que los fondos de estabilización no parecen ser suficientes a la hora de hacer frente a situaciones fiscales ideales para la eficiente utilización de estos fondos como herramientas de política fiscal contra-cíclica. Lo cual se puede evidenciar en la siguiente tabla, en la que se muestra el saldo que tienen dichos fondos de estabilización.

Tabla 4. Saldo de los fondos de estabilización a junio de 2017. Miles de millones de pesos

Fondos de estabilización	Saldo a 2017
FEPC	\$0.00
FAE	\$10,973
FAE-SGR	\$5.51

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco de la República y del balance de recaudo de los ingresos del sistema general de regalías bienio 2015-2016. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/BALANCE%20DEL%20SGR%20A%2031-12-2016.pdf>. Consultado 1 de octubre de 2017.

La tabla anterior muestra lo siguiente: el FEPC no registra con recurso alguno, el FAE cuenta con US\$3.645 millones, el FAE-SGR cuenta con \$5.51 miles de millones de pesos, así como también refleja el hecho de que el Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal no cuenta con saldo alguno por que dicho fondo aún no ha podido ser creado. Por tanto, se puede afirmar que el papel de los fondos de estabilización no fue como se esperaba ya que no se aprovecharon los años de bonanza para ahorrar recursos que podrían utilizarse para hacer política anti-cíclica.

Teniendo en cuenta que la tasa representativa del mercado – TRM – el 24 de junio de 2017 es “\$3.010,68 pesos colombianos por un dólar”¹²⁵, se dice que el FAE cuenta con \$10,973,928,600,000 pesos colombianos a junio de 2017; por lo que junto con los recursos del FAE-SGR se llegaría a tener cerca de \$16,4 billones de pesos colombianos, cifra que no es significativa para poder hacer uso eficiente de herramientas fiscales que permitan implementar políticas anti-cíclicas, por cuanto al comparar el plan de choque para enfrentar las secuelas de la crisis financiera internacional de 2008 se contaba con \$55 billones de pesos.

4.3 COMPORTAMIENTO DEL BALANCE ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL

4.3.1 Balance estructural 2012. A continuación se muestra la descomposición del balance total del GNC

¹²⁵ Banco de la República

Tabla 5. Descomposición del Balance Total del GNC (Cierre Fiscal 2012)

CONCEPTO	2012	
	(\$ MM)	(%PIB)
INGRESOS TOTALES	107,607	16.10
Ingresos Estructurales	106,626	16.00
Ingresos(Exc. Minería y Petróleo)	88,796	13.40
Ingresos Minería y Petróleo	17,579	2.70
Ingresos Cíclicos	692	0.10
Ingresos(Exc. Minería y Petróleo)	-24	0.00
Ingresos Minería y Petróleo	716	0.10
Gastos Estructurales	122,507	18.40
BALANCE TOTAL	-15,440	-2.30
BALANCE ESTRUCTURAL	-16,131	-2.40

Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Descomposición del balance total del GNC http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty.jsessionid=Fc7ToKwv-oAcS2ilqcgAfzPARULIW-EmcxPpeufqK1dITqgnijZv!203701145?nodeId=%2FOCS%2FMIG_15998604.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased. Consultado 1 de octubre de 2017.

El año 2012 fue el primer año de la entrada en vigencia de la regla fiscal, como se puede ver en la tabla, el balance estructural tuvo un déficit de 16,131 miles de millones de pesos que es equivalente a un déficit del 2.4% del PIB, fue un porcentaje positivo frente al del año 2011 ya que este fue de “2.7% del PIB”¹²⁶, donde se observó como primera instancia el cumplimiento del objetivo de la regla fiscal sin ser obligatorio para primer año de vigencia ya que este déficit fue menor al del año anterior y también tomaba una senda decreciente del déficit estructural. En la cuenta del gasto estructural para el año 2012 fue de 122,507 miles de millones de pesos que es equivalente al 18.4% del PIB donde se observó un aumento frente al gasto del año 2011 ya que este fue de 18.0% del PIB, este aumento fue causado por un “aumento de las transferencias depositadas al sistema de pensiones donde ingresaron a esta cuenta 3.3% del PIB en el año 2011 y aumentando en 0.3 puntos porcentuales del PIB en el año 2012 (3.6% del PIB)”¹²⁷.

Como también podemos observar en la tabla los ingresos cíclicos no tiene un mayor peso en el balance total donde en algunos casos como el de los ingresos excluyendo la minería y el petróleo tuvieron saldos negativos ya que este tuvo un

¹²⁶ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe del cumplimiento de la Regla Fiscal de 2016. [Consultado el 11/29/2017]. Disponible en:

http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politicaFiscal/marcOfiscalMedianopLazo.jspx.jsessionid=BGIGKIXcFHli0oFFivAb73VTky8Xy91N4j07ByJpviGezquxKz!-1357654453?_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=nulI&_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=11717yldwb_4

¹²⁷ Ibid.

déficit de 24 miles de millones de pesos frente a un ingreso incluyendo la minería y el petróleo de 716 miles de millones de pesos (0.1% del PIB), dando así unos ingresos cíclicos de 692 miles de millones de pesos que equivalen al 0.1% del PIB.

Los gastos estructurales para el año 2012 fue de 122,507 miles de millones de pesos que representan el 18.4% del PIB, dando así un balance total deficitario para el año 2012 de 15,440 miles de millones de pesos equivalentes a un déficit del 2.3% del PIB.

4.3.2 Balance estructural 2013. A continuación se muestra la descomposición del balance total del GNC

Tabla 6. Descomposición del Balance Total del GNC (Cierre Fiscal 2013 vs al 2012)

CONCEPTO	2012		2013	
	(\$ MM)	(%PIB)	(\$ MM)	(%PIB)
INGRESOS TOTALES	107,607	16.10	119,744	16.94
Ingresos Estructurales	106,626	16.00	120,022	16.98
Ingresos(Exc. Minería y Petróleo)	88,796	13.40	97,353	13.78
Ingresos Minería y Petróleo	17,579	2.70	22,669	3.21
Ingresos Cíclicos	692	0.10	-277	-0.04
Ingresos(Exc. Minería y Petróleo)	-24	0.00	-680	-0.10
Ingresos Minería y Petróleo	716	0.10	403	0.06
Gastos Estructurales	122,507	18.40	136,390	19.30
BALANCE TOTAL	-15,440	-2.30	-16,645	-2.36
BALANCE ESTRUCTURAL	-16,131	-2.40	-16,368	-2.32

Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Descomposición del balance total del GNC http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PoliticaFiscal/MarcoFiscalMedianoPlazo?_adf.ctrl-state=1dozte3wzd_1159&_afLoop=2395420618334946#!. Consultado 1 de octubre de 2017.

En el año 2013 se observó un déficit del balance estructural de 16,368 miles de millones de pesos siendo equivalente a un déficit de 2.32% del PIB, se observa que para ese año hay una consistencia en el cumplimiento de la regla fiscal ya como se había observado en el año 2012 hay una senda decreciente en el balance estructural fiscal y también cumpliendo una disminución 0.08 puntos porcentuales del PIB frente a lo observado en el año 2012.

Para la cuenta de los ingresos cíclicos se pudo observar que para el año 2013 tuvo un déficit 277 billones de pesos equivalentes a un déficit de 4% del PIB, donde se observa una diferencia de gran cuantía frente al año 2012 ya que este tuvo una disminución de 969 miles de millones de pesos, esto se dio por la disminución de las subcuentas de ingresos sin incluir la minería y el petróleo ya que para el año 2013 tuvo un déficit de 680 billones de pesos equivalentes a 10% del PIB dónde al comparar el del año 2012 tuvo un gran déficit, y para los ingresos

incluyendo la minería y el petróleo también tuvo una disminución frente al del año 2012 ya que este fue de 403 miles de millones de pesos, tenido así una disminución de 313 miles de millones de pesos para ese año.

En cuanto a los gastos estructurales se observó que tuvieron un aumento frente al del año 2012 ya que aumentaron a 136,390 miles de millones de pesos equivalentes a 19.3% del PIB este incremento fue de 0.9 puntos del PIB; este aumento de los gastos se dio por la adquisición de nuevos programas para la competitividad económica y el desarrollo de algunos sectores económicos donde se destacan los planes de transporte y de vivienda.

“En consecuencia, puede afirmarse que el comportamiento observado de los ingresos y gastos computados en el GNC fue consecuente con la programación fiscal. La inexistencia de fuertes presiones por gasto adicional o turbulencias económicas que desaceleraran el recaudo de ingresos, fue la nota predominante en 2013 y se convirtió, junto con la correcta gestión del gobierno, en el medio propicio para el cumplimiento de las metas previstas”¹²⁸.

4.3.3 Balance estructural 2014. a continuación se muestra la descomposición del balance total del GNC

Tabla 7. Descomposición del Balance Total del GNC (Cierre Fiscal 2014 vs al 2013)

CONCEPTO	2013		2014	
	(\$ MM)	(%PIB)	(\$ MM)	(%PIB)
INGRESOS TOTALES	119,744	16.94	125,904	16.65
Ingresos Estructurales	120,022	16.98	126,854	16.78
Ingresos(Exc. Minería y Petróleo)	97,353	13.78	111,685	14.77
Ingresos Minería y Petróleo	22,669	3.21	15,169	2.01
Ingresos Cíclicos	-277	-0.04	-950	-0.13
Ingresos(Exc. Minería y Petróleo)	-680	-0.10	-950	-0.13
Ingresos Minería y Petróleo	403	0.06	0	0.00
Gastos Estructurales	136,390	19.30	144,260	19.08
BALANCE TOTAL	-16,645	-2.36	-18,350	-2.43
BALANCE ESTRUCTURAL	-16,368	-2.32	-17,406	-2.30

Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Descomposición del balance total del GNC <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-07/2015-06-12%20Informe%20de%20Cumplimiento%20Regla%20Fiscal%202014.pdf>. Consultado 1 de octubre de 2017.

¹²⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe de cumplimiento Regla Fiscal 2013. [Consultado el 11/29/20172017]. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politicafiscal/marc_ofiscalmmedianoplazo.jspx;jsessionid=BGIGKIXcFHli0oFFivAb73VTky8Xy91N4j07ByJpjiyGezquxKz!-1357654453?_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@_?_afWindowId=nul&_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=11717yldwb_4

los ingresos totales del 2013 al 2014 se puede observar un aumento 6,160 miles de millones de pesos, ya que para el año 2014 tuvo un ingreso de 125,904 miles de millones de pesos de pesos equivalentes al 16.65% del PIB, esta cuenta fue fundamental para para que el balance estructural para el año 2014 tuviera un déficit de 17,406 miles de millones de pesos (2.30% del PIB) un aumento de 1,038 miles de millones de pesos en relación al del año 2014, dando así cumplimiento de los objetivos establecidos en la ley 1473 de 2011 ya que este tuvo una disminución de dos centésimas del PIB en relación al del año 2013, tomando así una senda decreciente.

Al observar los ingresos cíclicos podemos ver un déficit mayor que al del año 2013 ya que este fue de 950 miles de millones dando así un aumento del déficit del 673 miles de millones de pesos en relación al año 2013 este aumento se observó por “la caída de los precios del petróleo que se presentó a partir del segundo semestre del año, es la contingencia más seria que sufrió la economía colombiana. Los impactos de orden fiscal y macroeconómico derivados de esta situación no han terminado. Dada la estructura tributaria vigente, el impacto de la caída de precios sobre el recaudo de las rentas petroleras se desarrollará en 2015”¹²⁹.

Al observar la subcuenta de ingreso que incluyen los sectores energéticos no tiene ningún saldo ya que esta cuenta “proviene de los impuestos de renta y CREE, En ese sentido, el comportamiento de los precios del petróleo en 2014 influyó y determinó, por la vía de las utilidades del sector, el nivel a recaudar por concepto de ingresos energéticos en 2015, así como la magnitud y sentido del ciclo energético a descontar del ingreso total al cierre de ese mismo año”¹³⁰.

Obteniendo así un déficit del balance total de 18,350 mil de millones de pesos (2.43% del PIB) teniendo así un aumento frente al año 2013 de 1,705 miles de millones de pesos.

4.3.4 Balance estructural 2015. A continuación se muestra la descomposición del balance total del GNC

¹²⁹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe de cumplimiento de la Regla Fiscal de 2014. [Consultado el 11/29/20172017]. Disponible en:

http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politica/fiscal/marc_ofiscalmmedianoplazo.jspx;jsessionid=BGIGKIXcFHlii0oFFivAb73VTky8Xy91N4j07ByJpjjGezguxKz!-1357654453?_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=11717yldwb_4

¹³⁰ Ibid.

Tabla 8. Descomposición del Balance Total del GNC (Cierre Fiscal 2015 vs al 2014)

CONCEPTO	2014		2015	
	(\$ MM)	(%PIB)	(\$ MM)	(%PIB)
INGRESOS TOTALES	125,904	16.65	129,321	16.10
Ingresos Estructurales	126,854	16.78	135,583	16.90
Ingresos(Exc. Minería y Petróleo)	111,685	14.77	122,853	15.30
Ingresos Minería y Petróleo	15,169	2.01	12,730	1.60
Ingresos Cíclicos	-950	-0.13	-6,262	-0.80
Ingresos(Exc. Minería y Petróleo)	-950	-0.13	-2,332	-0.30
Ingresos Minería y Petróleo	0	0.00	-3,930	-0.50
Gastos Estructurales	144,260	19.08	153,590	19.20
BALANCE TOTAL	-18,350	-2.43	-24,269	-3.00
BALANCE ESTRUCTURAL	-17,406	-2.30	-18,007	-2.20

Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Descomposición del balance total del GNC. <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-07/Informe%20de%20Cumplimiento%20Regla%20Fiscal%202015%20H.pdf>. Consultado 1 de octubre de 2017.

Para el año 2015 se observó cambios en algunas de las cuentas del balance total por la crisis de los precios internacionales del petróleo que se extendió hasta ese año, y una de ellas fue el balance estructural a pesar de que se observa que hay un leve aumento del déficit ya que este no tuvo una gran diferencia como en años anteriores a pesar de esto el déficit para el año 2015 del balance estructural fue de 18,007 miles de millones de pesos equivalentes a un déficit de 2.20% del PIB lo cual se observa una disminución del año 2014 al 2015 de una centésima teniendo así el cumplimiento de los objetivos de la regla fiscal.

Los ingresos totales también tuvieron cambios en el año 2015 a pesar de la crisis de los precios internacionales del petróleo pero aun así el aumento de este superaron los del año 2014 ya que esta cuenta tuvo un ingreso de 129,321 miles de millones de pesos (16.10% del PIB) teniendo una diferencia frente al del año 2014 de 3,417 miles de millones de pesos; los ingresos cíclicos que no excluyen la minería y el petróleo tuvieron un déficit de 3,930 miles de millones de pesos, causa dada por la caída de los precios internacionales del petróleo, aumento la diferencia a la del año 2014 que fue cero.

Por otra parte, la cuenta del gasto estructural también se vio afectada por la crisis a pesar de que esta fue de 153,590 miles de millones de pesos (19.20% del PIB), mayor que la del 2014 “se esperan mayores presiones de gasto como un efecto de la devaluación sobre el pago de los intereses de la deuda en dólares. De igual manera, una mayor inflación observada genera un incremento en la necesidad de recursos destinados, esencialmente, al pago de pensiones y de servicios personales”¹³¹.

¹³¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe de cumplimiento de la Regla Fiscal de 2015. [Consultado el 11/29/20172017]. Disponible en:

Teniendo estos ingresos y gastos estructurales, el balance total para el año 2015 tuvo un déficit de 24,269 miles de millones de pesos que equivalen a un déficit de 3% del PIB.

4.3.5 Balance estructural 2016. A continuación se muestra la descomposición del balance total del GNC

Tabla 9. Descomposición del Balance Total del GNC (Cierre Fiscal 2016 vs al 2015)

CONCEPTO	2015		2016	
	(\$ MM)	(%PIB)	(\$ MM)	(%PIB)
INGRESOS TOTALES	129,321	16.10	128,367	14.90
Ingresos Estructurales	135,583	16.90	144,381	16.70
Ingresos(Exc. Minería y Petróleo)	122,853	15.30	1,320,051	15.30
Ingresos Minería y Petróleo	12,730	1.60	12,330	1.40
Ingresos Cíclicos	-6,262	-0.80	-16,014	-1.90
Ingresos(Exc. Minería y Petróleo)	-2,332	-0.30	-4,479	-0.50
Ingresos Minería y Petróleo	-3,930	-0.50	-11,536	-1.30
Gastos Estructurales	153,590	19.20	163,293	18.90
BALANCE TOTAL	-24,269	-3.00	-34,925	-4.00
BALANCE ESTRUCTURAL	-18,007	-2.20	-18,911	-2.19

Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Descomposición del balance total del GNC. <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-07/Cumplimiento%20regla%20fiscal%202016%20-%20Corregido.pdf>. Consultado 1 de octubre de 2017.

Para el año 2016 se pudo observar que el balance estructural no tuvo el comportamiento esperado a pesar de que el déficit de ese año fue mayor que el del 2015 ya que el porcentaje fue deficitario en 2.19% del PIB del 2016 frente a 2.20% del PIB para el 2015, cabe mencionar que el déficit cíclico para el año 2016 tuvo “un espacio fiscal adicional permitido por la Regla Fiscal y avalado por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (en adelante CCRF) de 1.9% del PIB, fruto de los ciclos de precios del petróleo y de desviación del producto sobre sus niveles potenciales. El balance estructural reportado es inferior al observado en 2015 con lo que se da estricto cumplimiento a la Regla Fiscal, toda vez que se mantiene la senda decreciente definida por la legislación”¹³².

http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politicafiscal/marc_ofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=BGIGKIXcFHlii0oFFivAb73VTky8Xy91N4j07ByJpivyGezquxKz!-1357654453?_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@_?_afWindowId=nul l&_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=11717yldwb_4

¹³² Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe del cumplimiento de la Regla Fiscal de 2016.

[Consultado el 11/29/20172017]. Disponible en:

http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politicafiscal/marc_ofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=BGIGKIXcFHlii0oFFivAb73VTky8Xy91N4j07ByJpivyGezquxKz!-1357654453?_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@_?_afWindowId=nul l&_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=11717yldwb_4

Los ingresos totales para el año 2016 fueron de 128.367 miles de millones de pesos (14.9% del PIB) teniendo una disminución frente al año 2015 de 954 miles de millones de pesos afectado así el balance total del GNC de ese año. Esta disminución se dio por la subcuenta de ingresos estructurales de 144,381 miles de millones de pesos en donde “el CCRF reconoce un impacto fiscal para el Gobierno Nacional de -\$11.536 mm (-1,3% del PIB) proveniente de una diferencia de USD 30 entre el precio observado para la canasta colombiana de crudos y la proyección de largo plazo para 2015. El restante efecto fiscal proviene de una brecha estimada de -3,9% entre el PIB observado y el PIB potencial que, de acuerdo al CCRF, resulta en un recaudo tributario no petrolero inferior en \$4.479 mm (-0.5% del PIB) al estructural”¹³³. Los ingresos cíclicos para el año 2016 aumentaron la diferencia con la del año 2015 ya que fue un déficit de 11,536 miles de millones de pesos, teniendo así una diferencia de 7,606 miles de millones de pesos frente al año anterior.

El gasto estructural para el año 2016 fue de 163,293 miles de millones de pesos (18.9% del PIB) donde tuvo un aumento mínimo frente al año 2015 ya que fue de 9703 miles de millones de pesos, en donde sea reducido “el gasto del Gobierno, sin reducir el esfuerzo alcanzado en los programas sociales. En relación con los ingresos, en 2014 se tramitó ante el Congreso una reforma tributaria que buscaba recaudar \$12,5 billones, de los cuales \$4,5 billones reemplazaban lo que se dejaba de recibir por parte del sector petrolero. Los restantes \$8,5 billones se necesitaban por la desaparición del impuesto al patrimonio y el comienzo de la reducción de la tasa del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) a partir de 2015. Esta reforma era necesaria y se planteó bajo un panorama a cuatro años para generar estabilidad tributaria a la inversión y a los ingresos del gobierno”¹³⁴. Por último, el balance total para el año 2016 fue deficitario en 34,925 miles de millones de pesos que equivalen a un déficit del 4% del PIB.

En conclusión, la caída de los precios internacionales del petróleo que se a partir del año 2014 se ve una afectación en el balance fiscal ya que se dio una disminución en la subcuenta de los ingresos cíclicos de minería y petróleo, afectado así a la economía colombiana por el mal manejo de la política anti-cíclica. En la siguiente tabla podemos observar las cifras acerca sobre el cumplimiento de la Regla Fiscal desde el año 2012 al 2016.

A continuación se muestra la descomposición del balance total del GNC para el periodo de 2012 a 2016.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Ibid.

Tabla 10. Descomposición del Balance Total del GNC, Ley 1473 de 2011 – Regla Fiscal, desde el año 2012 al 2016.

Descomposición del Balance total del GNC					
Ley 1473 de 2011-Regla Fiscal					
CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	2016
	% del PIB				
INGRESOS TOTALES	16.10	16.94	16.65	16.10	14.90
Ingresos Estructurales	16.00	16.98	16.78	16.90	16.70
Ingresos(Exc. Minería y Petróleo)	13.40	13.78	14.77	15.30	15.30
Ingresos Minería y Petróleo	2.70	3.21	2.01	1.60	1.40
Ingresos Cíclicos	0.10	-0.04	-0.13	-0.80	-1.90
Ingresos(Exc. Minería y Petróleo)	0.00	-0.10	-0.13	-0.30	-0.50
Ingresos Minería y Petróleo	0.10	0.06	0.00	-0.50	-1.30
Gastos Estructurales	18.40	19.30	19.08	19.20	18.90
BALANCE TOTAL	-2.30	-2.36	-2.43	-3.00	-4.00
BALANCE ESTRUCTURAL	-2.40	-2.32	-2.30	-2.20	-2.19

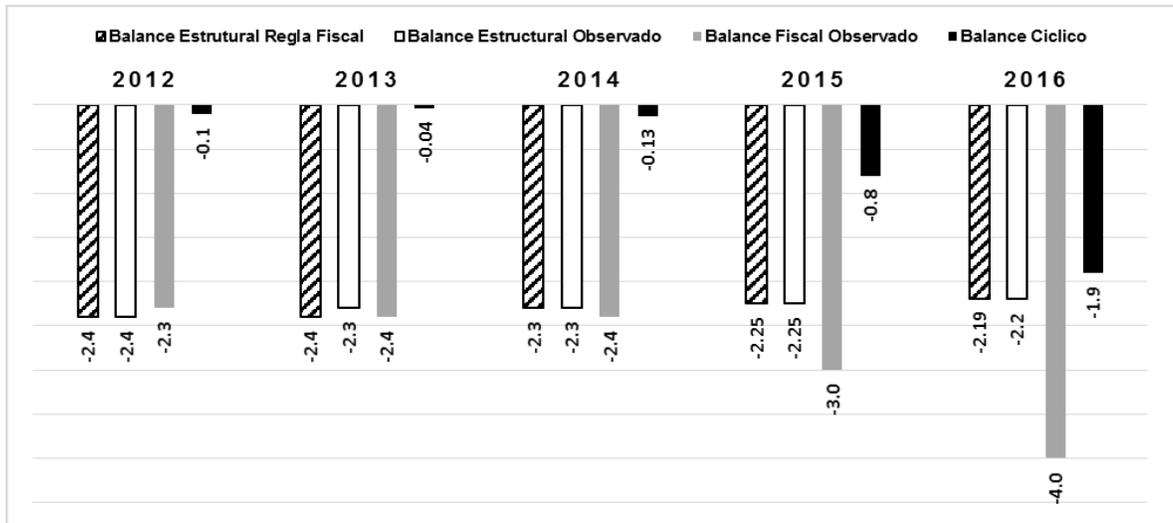
Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Descomposición del balance total del GNC. <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-07/Cumplimiento%20regla%20fiscal%202016%20-%20Corregido.pdf>. Consultado 1 de octubre de 2017.

El primer año de vigencia de la Regla Fiscal se tuvo que observar y fue fundamental para verificar si a futuro las metas establecidas fueran a cumplirse al largo plazo en el balance estructural del GNC. Lo cual al año de vigencia que se expidió esta ley, se reportó un déficit estructural del 2.4% como se pudo observar en la anterior tabla lo cual fue un resultado eficiente ya que fue menor que el del año 2011, lo cual se dedujo que la Regla Fiscal si se cumple de manera eficiente. Para el año 2013 el cierre fiscal se observó que el balance estructural mejoró frente al porcentaje del PIB en un punto porcentual, ya que en el año 2012 fue de 2.4% frente a 2.3% para el año 2013, lo cual fue un déficit fiscal consistente frente a las condiciones exigidas por la Regla Fiscal.

La Regla Fiscal implementó varios objetivos tanto a mediano como largo plazo lo cual se explicó en la ley 1473 de 2011, en donde uno de sus objetivos puntuales es establecer metas en el déficit estructural frente al porcentaje del PIB, donde en el 2014 fuera del 2.3%, en el 2018 fuera de 1.9% y en el 2022 fuera del 1.0%, respectivamente. para el año 2014 fue uno de los años en donde la Regla Fiscal estuvo en juego ya que se observaba la primera meta fijada al mediano plazo, esta tenía que cumplir con dos condiciones: el máximo para el déficit era del 2.3% PIB y que tenía que ser inferior al del año 2013. Como se pudo observar en la tabla en el año 2014 se cumplieron ambas condiciones ya que tuvo un déficit estructural del 2.30% del PIB, esto cumplió con la senda decreciente y con la meta de equivalente del 2.3% cumpliendo con las metas establecidas por la regla fiscal. Al observar el déficit estructural reportado en el 2015 que fue del 2.2% del PIB, cumplió con tener una senda decreciente, ya que fue inferior en 0.8% con respecto al del año 2014 teniendo así una consistencia con los objetivos planteados por la Regla Fiscal. Para el año 2016 se cumplió muy ligeramente la regla fiscal ya que

para ese año el déficit fue de 2.19% del PIB siendo menor en que la del año 2015 (2.20% del PIB) no teniendo mayor diferencia.

Gráfica 14. Resultado Fiscal 2012 – 2016



Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Resultado fiscal. <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-07/Cumplimiento%20regla%20fiscal%202016%20-%20Corregido.pdf>. Consultado 1 de octubre de 2017.

Al observar la gráfica del resultado fiscal, se tiene en cuenta 4 variables fundamentales las cuales son: la Regla Fiscal o Balance Estructural, el Balance Estructural Observado, el Balance Fiscal Observado y el Balance Cíclico. En donde se puede observar una similitud en la tendencia de cada una de las variables mencionadas anteriormente.

La regla fiscal desde la vigencia a tenido un comportamiento que ha cumplido con todas las metas establecidas en la Le 1473 de 2011, pero es importante mencionar que los papeles de los fondos no han tenido un mayor impacto para este cumplimiento, ya que estos fondos no han funcionado como política contracíclica en la época de crisis de los precios internacionales del petróleo en el año 2014.

5. CONCLUSIONES

- La adopción de la Regla Fiscal en el país se enmarca dentro del pensamiento normativo donde autores como: Bowen, Musgrave, Samuelson y Johanson conciben la regulación de la política fiscal como un factor preponderante para el saneamiento de las finanzas públicas; Desde este mismo enfoque normativo la Regla Fiscal pretende adaptar indicadores económicos para lograr una convergencia hacia una sostenibilidad fiscal a largo plazo, es decir, que ésta pretende ser una herramienta de política anti-cíclica que al poner límites a los indicadores fiscales, dirigir hacia una senda decreciente el déficit y lograr una reducción de la deuda pública del GNC, lo anterior busca aportar al objetivo principal del GNC que es incrementar el bienestar social. Lo cual dependerá del eficiente manejo de los recursos acumulados en el Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal, así como del buen manejo de los recursos de los demás fondos de estabilización.
- El comportamiento de los precios internacionales del petróleo presentó una época de bonanza durante el período 2011 hasta el tercer trimestre del año 2014, época en la que se tuvo como precio mínimo US\$80 por barril y un precio máximo de US\$120 por barril, lo que provocó un aumento en los ingresos cíclicos dando como resultado el cumplimiento de los objetivos de la senda decreciente; sin embargo, finalizando el año 2014 debido a choques externos los precios internacionales del petróleo disminuyeron cerca de un 50% (US\$56 por barril), lo que se tradujo en una disminución de los ingresos cíclicos afectando a mediano plazo el cumplimiento de los objetivos de la Regla Fiscal.
- Los fondos de estabilización que funcionan en el marco de la regulación fiscal no han cumplido con la finalidad por la que fueron creados debido a que no fueron adecuadamente manejados los recursos que dejó la bonanza petrolera, por lo que no se generó un ahorro importante para adelantar política anti-cíclica en el momento en el que se presentase una desaceleración del ciclo económico. El saldo total de estos fondos a junio de 2017 es de \$16.4 billones de pesos, recursos que son insuficientes para adelantar la política fiscal referida.

6. RECOMENDACIONES

- Teniendo en cuenta que las proyecciones que se hicieron entorno al cumplimiento de los objetivos de la Regla Fiscal buscando encausar el déficit estructural se hicieron con predicciones de auge petrolero, y habida cuenta de la caída de los precios internacionales del petróleo a partir del año 2014, se recomienda que las autoridades fiscales revisen ya sea el porcentaje de la senda decreciente del déficit o el periodo de tiempo propuesto para el cumplimiento de dichos objetivos
- El cumplimiento de los objetivos fijados por la Regla Fiscal, dada la situación contractiva de la economía, se pone en peligro a mediano plazo por lo que se debe buscar fuentes alternativas de recursos diferentes a los minero-energéticos que suplan los ingresos de la renta petrolera, así mismo es pertinente adelantar un ajuste al gasto de funcionamiento del aparato estatal.
- Se recomienda realizar un constante monitoreo y control político con el fin de que los fondos de estabilización puedan cumplir con su finalidad y generen el ahorro suficiente para hacer uso de herramientas de política anti-cíclica.

BIBLIOGRAFIA

Asociación latinoamericana de la industria del petróleo, asociación colombiana de ingenieros de petróleo. Historia Del Petróleo En Colombia. [Consultado el 08/16/20172017]. Disponible en: www.personeriavillavicencio.gov.co/opp/.../132-historia-del-petroleo-en-colombia

Agencia Nacional De Hidrocarburos. Antecedentes históricos. [Consultado el 8/21/20172017]. Disponible en: <http://www.anh.gov.co/porta regionalizacion/Paginas/antecedentes-historicos.aspx>

Banco de la Republica de Colombia. Balance Fiscal Estructural y Cíclico Del Gobierno Nacional Central De Colombia, 1980-2002 | Banco De La República (Banco Central De Colombia) [Consultado el 11/3/20172017]. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-246>

Banco de la Republica de Colombia. El Producto Potencial Utilizando El Filtro De Hodrick-Prescott Con Parámetro De Suavización Variable y Ajustado Por Inflación: Una Aplicación Para Colombia | Banco De La República (Banco Central De Colombia) [Consultado el 11/3/20172017]. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/en/node/712>

BUDINA, Nina. Datos sobre el uso de Reglas Fiscales. En: [HTTPS://www.IMF.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2012/09/pdfs/data.PDF](https://www.IMF.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2012/09/pdfs/data.PDF). 2012.vol. 1

BURNSIDE, Craig. Burnside, Craig. Fiscal Sustainability in Theory and Practice. A Handbook. The World Bank 2005 - Google Académico. [Consultado el 9/5/2017]. Disponible en: https://scholar.google.com.co/scholar?q=Burnside,+Craig.+Fiscal+Sustainability+in+Theory+and+Practice.+A+Handbook.+The+World+Bank+2005&hl=es&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar&sa=X&ved=0ahUKEwjRxYLZmo3WAhUDWSYKHTCCDroQgQMIIzAA

CANO, Carlos Gustavo. Regla Fiscal y Estabilidad Macroeconómica En Colombia | Banco De La República (Banco Central De Colombia) [Consultado el 9/4/20172017]. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-607>

CHAPARRO, Cesar. Regla Fiscal en Colombia: Teoría y pragmatismo. En: [HTTP://observatorio.UNILLANOS.EDU.co/observatorio/archivos/Boletines/Plantilla%20Boletin%20Observatorio_19_Regla_Fiscal](http://observatorio.UNILLANOS.EDU.co/observatorio/archivos/Boletines/Plantilla%20Boletin%20Observatorio_19_Regla_Fiscal). PDF. 2011.

CONGRESO DE COLOMBIA. Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2011. En: [HTTP://wsp.PRESIDENCIA.GOV.co/Normativa/actos-legislativos/Documents/2011/ActoLegislativo-05-18julio2011.PDF](http://wsp.PRESIDENCIA.GOV.co/Normativa/actos-legislativos/Documents/2011/ActoLegislativo-05-18julio2011.PDF)

Congreso de la República de Colombia. Ley 209 De 1995. [Consultado el 10/12/20172017]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0209_1995.html

Congreso de la República de Colombia. Ley 819 De 2003. [Consultado el 10/3/20172017]. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13712>

Congreso de la República. Ley 1151 2007. [Consultado el 10/12/20172017]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1151_2007_pr001.html

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1473 De 2011. [Consultado el 10/12/20172017]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1473_2011.html

COSTA, Rosanna. La Regla Fiscal Chilena: evolución reciente y desafíos. En: HTTP://www.DIPRES.GOB.cl/594/articulos-100434_doc_pdf.PDF. 15/04/2013

DIAZ, Camilo. Colombia y La Cuestión Del Petróleo. [Consultado el 8/16/20172017]. Disponible en: <http://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/dependencia-del-petroleo-en-colombia-camilo-diaz/244975>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. FONDO DE ESTABILIZACION PETROLERA. ECO-FINANZAS. Fondos De Estabilización [Consultado el 10/12/20172017]. Disponible en: <http://www.eco-finanzas.com/diccionario/F/FONDOS DE ESTABILIZACION.htm>

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 1880 Del 29 De Septiembre De 2014 [Consultado el 10/12/20172017]. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/SEPTIEMBRE/29/DECRETO%201880%20DEL%2029%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202014.pdf>

Fedesarrollo. Economía y Política. Análisis de la Coyuntura Legislativa. En: <HTTP://www.REPOSITORY.FEDESARROLLO.ORG.co/handle/11445/659>. vol. No 62,

Fondo Monetario internacional. El panorama fiscal está mejorando, pero el Fondo Monetario Internacional aconseja cautela. En: BOLETIN DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. 17/04/2012.

Fondo Monetario internacional. Resultados De La Colección En Español Del Sitio Del FMI [Consultado el 9/3/20172017]. Disponible en:

[ge&q=Kopits G. And Symansky, S. \(1998\) Fiscal policy rules. IMF Occasional Paper No. 162. Washington&f=false](#)

LOPEZ, Hugo. Conveniencia De Una Regla Fiscal De Balance Estructural Para Colombia | Banco De La República (Banco Central De Colombia) [Consultado el 9/4/20172017]. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/en/node/348>

MARTNER, Ricardo. La Política Fiscal En - PDF [Consultado el 9/4/20172017]. Disponible en: <http://docplayer.es/5155664-La-politica-fiscal-en.html>

MAYORGA GARCIA, Fernando. La Industria Petrolera En Colombia | Banrepcultural.Org. [Consultado el 8/21/20172017]. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/julio2002/laindustria.htm>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe De Cumplimiento Regla Fiscal 2012. [Consultado el 11/29/20172017]. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portala pp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=BGIGKIXcFHlii0o FFivAb73VTky8Xy91N4j07ByJpjyGezguxKz!-1357654453?_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=11717yldwb_4

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe De Cumplimiento Regla Fiscal 2013. [Consultado el 11/29/20172017]. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portala pp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=BGIGKIXcFHlii0o FFivAb73VTky8Xy91N4j07ByJpjyGezguxKz!-1357654453?_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=11717yldwb_4

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe De Cumplimiento De La Regla Fiscal De 2014. [Consultado el 11/29/20172017]. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portala pp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=BGIGKIXcFHlii0o FFivAb73VTky8Xy91N4j07ByJpjyGezguxKz!-1357654453?_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=11717yldwb_4

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe De Cumplimiento De La Regla Fiscal De 2015. [Consultado el 11/29/20172017]. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portala>

[pp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=BGIGKIXcFHlll0oFFivAb73VTky8Xy91N4j07ByJpjyGezguxKz!-1357654453?_afLoop=487986170457587&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=11717yldwb_4](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portala_pp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=BGIGKIXcFHlll0oFFivAb73VTky8Xy91N4j07ByJpjyGezguxKz!-1357654453?_afLoop=487986170457587&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=11717yldwb_4)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe Del Cumplimiento De La Regla Fiscal De 2016. [Consultado el 11/29/20172017]. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portala_pp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=BGIGKIXcFHlll0oFFivAb73VTky8Xy91N4j07ByJpjyGezguxKz!-1357654453?_afLoop=487986170457587&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=487986170457587&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=11717yldwb_4

Ministerio de hacienda y crédito público. Marco Fiscal De Mediano Plazo De 2010. [Consultado el 9/5/20172017]. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portala_pp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=eOxQMvTMZC-hSfe5MVIhvD9MG9H3Uew1wygh6g9vYOv8GDhtkfo1!-1900036511?_afLoop=2112756017484653&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=2112756017484653&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=ofjgpj24n_4

Ministerio, de hacienda y crédito público. Marco Fiscal De Mediano Plazo De 2011. [Consultado el 9/5/20172017]. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portala_pp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=eOxQMvTMZC-hSfe5MVIhvD9MG9H3Uew1wygh6g9vYOv8GDhtkfo1!-1900036511?_afLoop=2112756017484653&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=2112756017484653&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=ofjgpj24n_4

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal De Mediano Plazo De 2012 [Consultado el 11/3/20172017]. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portala_pp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx?_adf.ctrl-state=15b9f8msgu_70&_afLoop=3044534688928711&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=3044534688928711&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=pb1q7xsfw_70

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal De Mediano Plazo De 2014. [Consultado el 11/3/20172017]. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portala_pp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx?_adf.ctrl-

[state=15b9f8msgu_70&_afLoop=3044534688928711&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=3044534688928711&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=pb1q7xsfw_70](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portala pp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx?_adf.ctrl-state=15b9f8msgu_70&_afLoop=3044534688928711&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=3044534688928711&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=pb1q7xsfw_70)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal De Mediano Plazo De 2015. [Consultado el 11/3/2017]. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portala pp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx?_adf.ctrl-state=15b9f8msgu_70&_afLoop=3044534688928711&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=3044534688928711&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=pb1q7xsfw_70

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal De Mediano Plazo De 2016 [Consultado el 11/3/2017]. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portala pp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx?_adf.ctrl-state=15b9f8msgu_70&_afLoop=3044534688928711&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=3044534688928711&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=pb1q7xsfw_70

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal De Mediano Plazo De 2017. [Consultado el 11/3/2017]. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portala pp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx?_adf.ctrl-state=15b9f8msgu_70&_afLoop=3044534688928711&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!@@?_afWindowId=null&_afLoop=3044534688928711&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=pb1q7xsfw_70

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Reforma al régimen de regalías: equidad, ahorro, competitividad y buen gobierno. En: [HTTPS://www.SGR.GOV.co/LinkClick.ASPX?fileticket=bsf8qrvGVOg%3D&tabid=181](https://www.SGR.GOV.co/LinkClick.ASPX?fileticket=bsf8qrvGVOg%3D&tabid=181)

NET, Petróleo. Petróleo. ¿Qué Es El Petróleo? Definición Del Petróleo. [Consultado el 8/16/2017]. Disponible en: http://www.petroleo.net/petroleo_que_es_el_petroleo_definicion_del_petroleo.php

OTERO PRADA, Diego. La Regla Fiscal y El Crecimiento Económico. [Consultado el 9/3/2017]. Disponible en: <http://polodemocratico.net/blogs/columnistas/183-archivo-columnistas/345-regla-fiscal-crecimiento-economico>

Proyecto De Ley Número 112 De 2010. (2010). Gaceta del Congreso. Biblioteca del congreso de la Republica de Colombia., 2010. no. numero 112

SANTIAGO, Álvarez. Hacienda Pública: Enfoques y Contenidos | Santiago Álvarez García - Academia.Edu [Consultado el 2/7/20172017]. Disponible en: [http://www.academia.edu/26976162/Hacienda pública enfoques y contenidos](http://www.academia.edu/26976162/Hacienda_pública_enfoques_y_contenidos)

Secretaria de economía, servicio geológico Mexicano. Históricos Precios Diarios Petróleo WTI y Brent. [Consultado el 9/27/20162016]. Disponible en: <http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/es/energeticos/precios-historicos.html>

ULISES, Castro Álvarez. Economía De México Y Desarrollo Sustentable - Libro Gratis. [Consultado el 2/7/20172017]. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008c/442/>

VARELA, Fernando. Reglas Fiscales y Ciclos Económicos: Ventajas e Inconvenientes De Las Reglas Fiscales En La Perspectiva De Los Fines y La Efectividad De La Política Fiscal y Experiencia En EE.UU. - Dialnet [Consultado el 9/4/20172017]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=763343>

 Fundación Universidad de América	FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMÉRICA	Código:
	PROCESO: GESTIÓN DE BIBLIOTECA	Versión 0
	Autorización para Publicación en el Repositorio Digital Institucional – Lumieres	Julio - 2016

AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO DIGITAL INSTITUCIONAL LUMIERES

Yo Marco Tulio Acosta Cárdenas y Pedro José Jiménez Jiménez en calidad de titulares de la obra ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LA REGLA FISCAL Y EL PAPEL DE LOS FONDOS ESTABILIZADORES FRENTE A LA CAIDA DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL PETROLEO, elaborada en el año 2017 , autorizamos al **Sistema de Bibliotecas de la Fundación Universidad América** para que incluya una copia, indexe y divulgue en el Repositorio Digital Institucional – Lumieres, la obra mencionada con el fin de facilitar los procesos de visibilidad e impacto de la misma, conforme a los derechos patrimoniales que nos corresponden y que incluyen: la reproducción, comunicación pública, distribución al público, transformación, en conformidad con la normatividad vigente sobre derechos de autor y derechos conexos (Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, entre otras).

Al respecto como Autores manifestamos conocer que:

- La autorización es de carácter no exclusiva y limitada, esto implica que la licencia tiene una vigencia, que no es perpetua y que el autor puede publicar o difundir su obra en cualquier otro medio, así como llevar a cabo cualquier tipo de acción sobre el documento.
- La autorización tendrá una vigencia de cinco años a partir del momento de la inclusión de la obra en el repositorio, prorrogable indefinidamente por el tiempo de duración de los derechos patrimoniales del autor y podrá darse por terminada una vez el autor lo manifieste por escrito a la institución, con la salvedad de que la obra es difundida globalmente y cosechada por diferentes buscadores y/o repositorios en Internet, lo que no garantiza que la obra pueda ser retirada de manera inmediata de otros sistemas de información en los que se haya indexado, diferentes al Repositorio Digital Institucional – Lumieres de la Fundación Universidad América.
- La autorización de publicación comprende el formato original de la obra y todos los demás que se requiera, para su publicación en el repositorio. Igualmente, la autorización permite a la institución el cambio de soporte de la obra con fines de preservación (impreso, electrónico, digital, Internet, intranet, o cualquier otro formato conocido o por conocer).
- La autorización es gratuita y se renuncia a recibir cualquier remuneración por los usos de la obra, de acuerdo con la licencia establecida en esta autorización.
- Al firmar esta autorización, se manifiesta que la obra es original y no existe en ella ninguna violación a los derechos de autor de terceros. En caso de que el trabajo haya sido financiado por terceros, los autores asumen la responsabilidad del cumplimiento de los acuerdos establecidos sobre los derechos patrimoniales de la obra.
- Frente a cualquier reclamación por terceros, los autores serán los responsables. En ningún caso la responsabilidad será asumida por la Fundación Universidad de América.
- Con la autorización, la Universidad puede difundir la obra en índices, buscadores y otros sistemas de información que favorezcan su visibilidad.

Conforme a las condiciones anteriormente expuestas, como autores establecemos las siguientes condiciones de uso de nuestra obra de acuerdo con la **licencia Creative Commons** que se señala a continuación:

 Fundación Universidad de América	FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMÉRICA	Código:
	PROCESO: GESTIÓN DE BIBLIOTECA	Versión 0
	Autorización para Publicación en el Repositorio Digital Institucional – Lumieres	Julio - 2016

	Atribución- no comercial- sin derivar: permite distribuir, sin fines comerciales, sin obras derivadas, con reconocimiento del autor.	
	Atribución - no comercial: permite distribuir, crear obras derivadas, sin fines comerciales con reconocimiento del autor.	SI
	Atribución - no comercial - compartir igual: permite distribuir, modificar, crear obras derivadas, sin fines económicos, siempre y cuando las obras derivadas estén licenciadas de la misma forma.	

Licencias completas: http://co.creativecommons.org/?page_id=13

Siempre y cuando se haga alusión de alguna parte o nota del trabajo, se debe tener en cuenta la correspondiente citación bibliográfica para darle crédito al trabajo y a sus autores.

De igual forma como autores autorizamos la consulta de los medios físicos del presente trabajo de grado así:

AUTORIZO (AUTORIZAMOS)	SI	NO
La consulta física (sólo en las instalaciones de la Biblioteca) del CD-ROM y/o Impreso	SI	
La reproducción por cualquier formato conocido o por conocer para efectos de preservación	SI	

Información Confidencial: este Trabajo de Grado contiene información privilegiada, estratégica o secreta o se ha pedido su confidencialidad por parte del tercero, sobre quien se desarrolló la investigación. En caso afirmativo expresamente indicaremos, en carta adjunta, tal situación con el fin de que se respete la restricción de acceso.	SI	NO
		NO

Para constancia se firma el presente documento en Bogotá, a los 30 días del mes de enero del año 2018.

LOS AUTORES:

Autor 1

Nombres	Apellidos
Marco Tulio	Acosta Cárdenas
Documento de identificación No	Firma
C.c. 1012432789	

Autor 2

Nombres	Apellidos
Pedro José	Jiménez Jiménez
Documento de identificación No	Firma
C.C. 1072707533	