

Primera parte

Eje temático  
Tributos y otros  
instrumentos fiscales en  
el Estado de Derecho



Revista de la Academia  
Colombiana de Jurisprudencia  
Julio-diciembre 2022

## TRIBUTOS Y REGLA FISCAL

Juan Camilo Restrepo Salazar\*  
*Académico correspondiente*

**Resumen:** el artículo busca desarrollar el significado de la llamada Regla Fiscal, creada por la Ley 2155 de 2021 y de la actual coyuntura fiscal.

**Palabras clave:** Regla Fiscal.

## TAXES AND FISCAL RULE

**Abstract:** The article seeks to develop the meaning of the so-called Fiscal Rule, created by Law 2155 of 2021 and the current fiscal situation.

**Keywords:** Fiscal Rule.

---

\* Doctor en Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana. Doctorado en Derecho Administrativo en la Universidad de París. Derecho Económico en London School of Economics. Ha sido ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, embajador de Colombia en Francia, ministro de Hacienda y Crédito Público, ministro encargado de funciones presidenciales en varias ocasiones, senador de la República, miembro del Comité para asuntos de Energía de las Naciones Unidas, ministro de Minas y Energía, presidente de Acerías Paz del Río, presidente de la Comisión Nacional de Valores, superintendente bancario, asesor de la Junta Monetaria, representante de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia ante la Organización Internacional del Café en Londres; así mismo, profesor titular de Derecho Fiscal y Hacienda Pública en las universidades de los Andes, Externado de Colombia y Pontificia Universidad Javeriana, profesor de Economía Colombiana en la Universidad Sergio Arboleda, profesor visitante, de la Universidad Federico II Nápoles, Italia, y Miembro académico numerario de la Academia Colombiana de Historia.  
Contacto: jotacrestrepoc@hotmail.com/secretariaoficina802@hotmail.com

## Introducción

En el debate moderno sobre tributos y hacienda pública es cada vez más evidente que el análisis de los impuestos no puede estar alejado de otros dos temas conexos, pero trascendentales: la estabilidad financiera del Estado, que entre nosotros se refleja en las normas de estabilidad fiscal vigentes, y los privilegios tributarios o minoraciones (que representan un gasto), pero que no aparecen autorizados en los presupuestos anuales, puesto que simplemente obedecen a la renuncia anticipada de los recaudos que hace el Estado.

En este artículo quiero, teniendo como telón de fondo el proyecto de reforma tributaria en curso, hacer referencia a estos dos aspectos, sin los cuales el análisis hacendístico de los tributos resulta imposible.

## Telón de fondo de la tributaria

La discusión de la reforma tributaria se ha centrado, hasta el momento, en los tributos individualmente considerados. ¿Es alta la imposición sobre personas jurídicas? ¿Está bien diseñado el umbral a partir del cual se incrementan los impuestos de las personas naturales? ¿Es exagerado, o no, el tributo combinado para personas jurídicas y personas naturales receptores de dividendos? ¿Es adecuado gravar los alimentos ultraprocesados?

Estas son las preguntas que han llenado páginas enteras y seguirán llenándolas en las semanas venideras.

Quiero referirme a otro ángulo de la reforma tributaria, a saber: su ubicación dentro de las cuentas fiscales del país ¿Lo que se va a recaudar, es suficiente para financiar los grandes programas de inversión social que se anuncian? ¿Es factible cumplir a la vez los postulados de la Regla Fiscal y embarcar al país en nuevos programas de gasto público? ¿Cómo queda la reforma tributaria dentro del proyecto de presupuesto para 2023 que elaboró la administración Duque y le corresponderá ejecutar a la administración Petro?

Tanto el presidente electo como su ministro de Hacienda han repetido “machaconamente” que van a cumplir con la Regla Fiscal y al mismo tiempo

iniciar programas de gasto social de gran aliento. ¿Es posible conciliar estos dos propósitos, ambos plausibles?

Los datos que dio el ministro Ocampo durante una de las primeras audiencias para analizar la reforma tributaria, que tuvo lugar en la Comisión Tercera del Senado son inquietantes. Según el ministro, el déficit del fondo de estabilización de combustibles ascenderá al terminar este año a 31,1 billones. Aproximadamente, la mitad de esta cifra ya está provisionada. Pero, quedaría por financiar un faltante de cerca de 11,5 billones, que, como puede verse, absorbería cerca del 40% de lo que se ha estimado que recaude en el mejor de los casos la reforma tributaria.

Este escenario nos lleva a la calamitosa conclusión de que solo quedaría para nueva inversión social una suma de entre 12 y 15 billones de pesos. Es evidente que dentro de este estrecho margen no caben las inmensas inversiones sociales que tiene en mente el Gobierno nacional.

Miremos ahora el panorama presupuestal. El gobierno Petro ha denunciado –y tiene razón– que el gobierno saliente le dejó un presupuesto con un rubro de inversión disminuido en 10 billones, frente al presupuesto que se está ejecutando.

Es evidente que, en este maltrecho presupuesto de inversión para el año entrante, tampoco caben los programas de gobierno. Por ejemplo, ya la ministra de Agricultura ha dicho que resulta imperioso, para cumplir medianamente con los ambiciosos programas agrarios que se han anunciado a los cuatro vientos, que el presupuesto de inversión del sector agropecuario se refuerce en un 30%. Advertencias similares han hecho en lo referente al catastro multipropósito (punto central de la política agraria) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Como la nueva reforma tributaria apenas será aprobada a finales del presente año 2022, a fin de incorporar los recaudos previstos como apropiaciones presupuestales será necesario presentar un presupuesto adicional en el primer trimestre del siguiente, para lograr que su producido financie el nuevo gasto público del año entrante. Y, además, debe tenerse en cuenta que lo que se recaude con la reforma tributaria apenas ingresará en el 2024.

Como puede verse, la situación fiscal del país es supremamente estrecha; la casa “no estaba en orden”, como jubilosamente lo dijo el gobierno saliente,

y, aun aprobándose la nueva reforma tributaria, el margen para el nuevo gasto público resulta preocupantemente estrecho.

La moraleja de todo es que el tono de los anuncios debe cambiar. Bien haría el gobierno en adoptar un mensaje mucho más circunspecto y menos promesero del que utilizó durante la campaña.

## La Regla Fiscal<sup>1</sup>

### Antecedentes

En la última reforma tributaria (Ley 2155 de 2021) se define un giro bastante importante en las normas de contención fiscal definidas por la ley. Es una nueva Regla Fiscal, que está fundamentada en el postulado de no sobrepasar, en ninguna circunstancia, un nivel dado de deuda, como lo explicaremos en los siguientes párrafos. Esto constituye un cambio de dirección importante en el sentido de que el término de referencia no será el déficit, sino el concepto de deuda como barrera de contención o autolimitación de la política fiscal.

A finales del siglo pasado comenzó a generalizarse, en casi todo el mundo, el principio de la responsabilidad fiscal, que entre nosotros tuvo su última expresión con la Ley 1473 del 2011, que es la norma que estuvo vigente sobre Regla Fiscal, hasta la expedición de los nuevos parámetros.

Hasta entonces, un Estado o un gobierno podría endeudarse tanto cuanto la prudencia individual de los responsables lo juzgaran oportuno (en este caso, los ministros de Hacienda), o hasta el punto en que el mercado tolerara un nivel de endeudamiento. Es decir, los parámetros fiscales se desarrollaban dentro del criterio de la subjetividad (buena o mala) de los responsables de diseñar las políticas fiscales.

---

<sup>1</sup> En el siguiente acápite se resumen algunos aspectos de los que es y como funciona la llamada “Regla Fiscal”; aspectos que fueron originalmente recogidos en mi libro: RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo. *Economía política de la pandemia*. Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia, <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-economia-politica-de-la-pandemia-97895879039048.html>

Las reglas de responsabilidad fiscal comenzaron a tener un giro conceptual importante, en el sentido de que ya no bastaban los impulsos o las visiones subjetivas, sino que era indispensable que la ley entrara a fijar parámetros objetivos máximos dentro de los cuales se debería adelantar la política fiscal, ya fuera estableciendo niveles de déficit que no podían franquearse o límites al endeudamiento.

Estos límites objetivos fueron los que vinieron a configurar el armazón conceptual de las leyes de responsabilidad fiscal. Como se dice, en la exposición de motivos de la citada Ley de la Regla Fiscal:

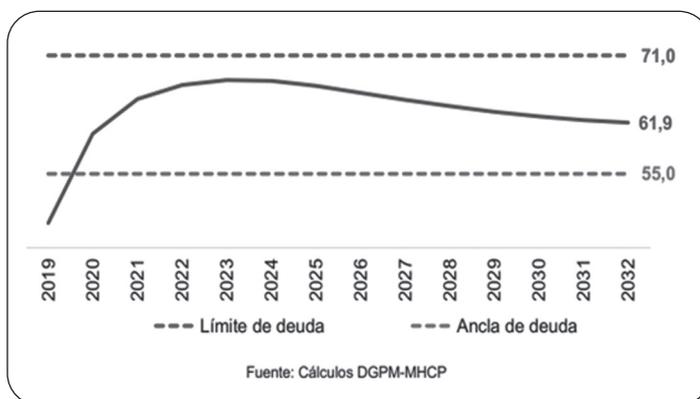
... el conjunto de modificaciones introducidas busca simultáneamente asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y reducir la volatilidad de la política fiscal. En primer lugar, las nuevas metas establecidas buscan garantizar que el endeudamiento público converja a un nivel prudencial, suficientemente alejado de los niveles en los cuales se puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal y, con ello, ofrecer un margen de maniobra suficientemente amplio que facilite la absorción de futuros choques adversos. En segundo lugar, las disposiciones propuestas buscan reducir la volatilidad de la política fiscal a través del establecimiento de metas fiscales que impliquen ajustes razonables y factibles en ingresos y gastos. En este último aspecto, de igual forma se fortalece la credibilidad de la política fiscal, una condición muy favorable a la hora de generar una mayor confianza y estabilidad macroeconómica.

Como se ha dicho, la nueva ley de responsabilidad fiscal busca mantener el nivel de endeudamiento dentro de una franja, en cuyo piso encontramos la que se denomina el “ancla” de la deuda, y en cuyo techo está establecido lo que se denomina el “límite” de la deuda.

Dentro de esa franja, que se muestra en la figura 1, se puede apreciar cómo el límite de la deuda del gobierno central como proporción del PIB en ningún momento podrá superar el 71 %, y su piso será del 55 % como proporción del PIB.

En este sentido, la franja señalada por la ley se asemeja a lo que en su momento fue la franja establecida para efectos cambiarios, que señalaba el máximo y el mínimo dentro del cual podría fluctuar la tasa de cambio, antes de que esta fuera liberada en 1999.

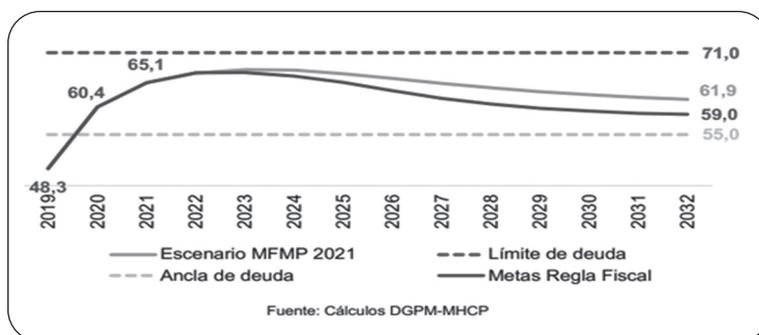
**Figura 1. Deuda neta del GNC (% del PIB)**



Aunque el objetivo de este ensayo no es el de entrar en los pormenores técnicos de la manera como va a funcionar la Regla Fiscal en el futuro, vamos a presentar, sin embargo, algunos rasgos generales que configuran la fisonomía de la nueva Regla Fiscal, por la gran importancia que esta figura va a tener en el futuro del manejo de las finanzas públicas en el país:

Una de las consecuencias que ha acarreado la pandemia del Covid-19 sobre las finanzas públicas es que el endeudamiento neto del Estado ha aumentado, notablemente, en los últimos años, como puede observarse en la figura 2. La deuda neta del gobierno nacional, que al comenzar la pandemia estaba en niveles de 48,3%, ascendió, al terminar el 2021, a niveles del 65,1% como proporción del PIB.

**Figura 2. Deuda neta del GNC con metas de Regla Fiscal (% del PIB)**



Es decir, durante la pandemia, la deuda neta del gobierno central ha aumentado cerca de 18 puntos porcentuales como proporción del PIB.

Las nuevas variables de la Regla Fiscal procuran, de ahora en adelante, que ese nivel de endeudamiento no siga creciendo de manera indefinida, sino, como la gráfica transcrita lo ilustra, que comience a declinar y se sitúe dentro de la franja señalada, entre el ancla de la deuda y el límite de la misma.

Esa es la razón por la cual el mecanismo prevé un período de transición entre el 2022 y el 2025, año este en el que la disciplina de la Regla Fiscal comenzará a aplicarse en todo su extensión, puesto que se supone que para ese momento habrá sido superada la emergencia debida al coronavirus, no habrá necesidad de incrementar, más, el endeudamiento y habrán entrado en funcionamiento nuevas fuentes de recursos fiscales permanentes.

### **El límite de la deuda y el ancla**

Como queda dicho, la deuda neta del gobierno nacional deberá fluctuar, en vigencia de la Regla Fiscal, entre el máximo denominado “límite”, y el mínimo, llamado “ancla” de la deuda.

¿Qué es el límite de la deuda? “Un propósito angular de la política fiscal –se dice en la exposición de motivos– es evitar alcanzar ese límite”. El nivel a partir del cual la deuda comienza a ser insostenible varía entre países, y depende de las condiciones macroeconómicas, en particular de las tasas de interés y de crecimiento económico.

La Regla Fiscal que nos hemos dado recientemente establece ese límite en un máximo de endeudamiento neto del 70%. Es decir, todo el ejercicio de la Regla Fiscal gravita sobre este concepto: cuando se supera ese límite se pierden los controles sobre el manejo de la sostenibilidad fiscal; los mercados comienzan a dudar seriamente de la solidez del sistema; se empiezan a cerrar las fuentes de financiamiento, y sobreviene la incredulidad generalizada en la sostenibilidad de dicha política fiscal. Aunque no hay un parámetro completamente estandarizado a nivel mundial, sí podemos decir que los países con mayor desarrollo económico pueden tener unos niveles de endeudamiento hasta 150% del PIB; al paso que países con un mercado de capitales menos desarrollados y menos integrados a las corrientes interna-

cionales de crédito encuentran un límite a su endeudamiento menor. Para los efectos prácticos la ley ha señalado, entonces, que el límite máximo de endeudamiento sea del 70%.<sup>2</sup> El ancla o piso se señala en 55%. Estos dos conceptos enmarcan la franja, que, a su turno, se define o representa el “balance primario neto estructural”. Pasemos a explicar este concepto.

La base sobre la cual se apoya la ingeniería de la nueva Regla Fiscal es la del balance primario neto, que, dicho en palabras simples, consiste en la diferencia entre los ingresos y los gastos fiscales totales, restándole a los ingresos los rendimientos financieros del portafolio público, y a los gastos, los intereses de la deuda.

Aquí hay un cambio importante con relación a la manera como había venido funcionando la Regla Fiscal hasta el momento, y es que no se trabajaba sobre un balance primario neto, sino sobre un balance fiscal total.

La razón por la cual se excluyen del gasto los intereses y de los ingresos los rendimientos financieros del portafolio público es porque sobre estos dos últimos conceptos no existe propiamente un control de la política fiscal, y, por lo tanto, para juzgarla y calibrarla es mejor trabajar con el concepto de balance primario neto. El gobierno considera –se ha dicho en la exposición de motivos de la Ley 2155 de 2021–

[que]... estas metas fiscales se deben establecer sobre el balance primario neto, en vez del balance total, de tal forma que las metas operen sobre las variables que determina de forma más directa la dinámica de la deuda neta. El balance primario neto corresponde a la diferencia entre los ingresos y gastos del gobierno, excluyendo el pago de intereses y los ingresos por rendimientos financieros que obtiene el fisco por sus activos. Debido a que en el corto plazo el gobierno no puede controlar directamente el pago de intereses (ni los rendimientos financieros), el balance primario neto es la variable que mejor resume las decisiones de política fiscal.

---

<sup>2</sup> Vale la pena mencionar que en este preciso momento en la Unión Europea se discute cuál habrá de ser el futuro de las reglas de responsabilidad fiscal para la Unión. El pacto de Maastricht (1992) y el pacto de estabilidad y crecimiento (1997) establecieron dos parámetros exigentes y fijos para los países miembros de la Unión. En ningún país miembro el déficit puede exceder el 3% del PIB, y su nivel de endeudamiento público no puede exceder el 60% del PIB. Estas normas fiscales fueron suspendidas al comenzar la pandemia del Covid-19, y en algunas ocasiones han tenido un cumplimiento insatisfactorio. En las instancias del Ecofin (Concejo de los Ministros de Economía de la Unión Europea) se discute, actualmente, cuándo habrán de reintroducirse estas normas de responsabilidad fiscal y qué perfiles tendrán.

## Mecanismos de corrección

Siempre y cuando el endeudamiento neto calculado, como se ha dicho en base al balance primario neto, permanezca dentro de la franja señalada entre ancla y límite de la deuda, el nivel de esta última podrá fluctuar. Es decir, la Regla Fiscal no es estática, sino dinámica.

Las metas sobre el balance fiscal deben tener algún mecanismo que materialice el objetivo de que la deuda pública oscile alrededor del límite y del ancla, que se denomina mecanismo de corrección.

Este objetivo se logra por medio de un mecanismo que logre que las metas sobre el balance fiscal se vuelvan más restrictivas, en la medida en que aumente la deuda por encima del ancla, y que ocurra lo contrario, si la deuda es menor al ancla.

El enfoque de la nueva Regla Fiscal busca medir la calidad y la coherencia en el manejo de las palancas fiscales del Estado, por lo cual se dispone que el concepto de límite al endeudamiento y de ancla se calcule no solamente sobre el balance primario neto, cuyo significado ya hemos explicado, sino sobre el carácter estructural del balance primario; es decir, el balance primario neto que se mide en la Regla Fiscal, o sea, aquel del cual se excluyen los elementos cíclicos, que ocurren ya sea por razones de las fluctuaciones de la economía, depresión, recesión, alta incertidumbre, o por razones asociadas al ciclo petrolero, que pesa mucho en el funcionamiento del día a día de las finanzas públicas. E, igualmente, las que la nueva regla fiscal denomina “transacciones de única vez”.

Todos estos elementos, cíclicos o esporádicos, deben eliminarse en el cálculo del balance primario neto para llegar a un concepto estructural del mismo, que es el que define la franja de límite del endeudamiento y ancla franja dentro de la cual podrán fluctuar los niveles netos de endeudamiento.

O sea, para calcular el piso y el techo dentro del cual fluctuará el endeudamiento neto habrá que excluir del balance primario todo lo que es cíclico, esporádico e imprevisto; se trabajará solamente sobre el concepto estructural, es decir, aquellos ingresos y aquellos gastos que obedecen a unas políticas deliberadamente adoptadas por las autoridades. Así, las autoridades que calibran la Regla Fiscal, además del componente cíclico y de

aquellos mayores o menores ingresos que obedezcan a las fluctuaciones del ingreso petrolero, excluirán, también, las que se llaman operaciones de una sola vez, sobre las cuales la ley se limita a dar algunos criterios, que tendrán que ser modulados por el Comité de la Regla Fiscal. Deben ser operaciones de carácter excepcional; no serán consecuencia de decisiones del gobierno nacional, excepto en el caso de atención de desastres naturales; los recursos derivados de la enajenación de activos serán transacciones de única vez, y, no incluirán, en general, los componentes volátiles de los ingresos y gastos fiscales.

La inclusión de mecanismos de ajuste cíclico sobre las metas operativas de la regla fiscal busca estabilizar el gasto público. Estos ajustes cíclicos buscan aislar los efectos de las fluctuaciones económicas y de los ingresos petroleros sobre el balance fiscal, de manera que las metas fiscales se fijen por el componente más estructural. Lo anterior contribuye a permitir una mayor estabilidad del gasto público en la medida que permita realizar el gasto financiable con los ingresos estructurales (independientemente de los vaivenes del ciclo económico o de los precios del petróleo).

Para todos los efectos de la regla fiscal, la ley establece un comité autónomo que goza de mayor autonomía que aquella de que disponía el antiguo Comité Consultivo para la Regla Fiscal. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal se debe pronunciar sobre la formulación de la política fiscal, las estadísticas de finanzas públicas, y la sostenibilidad fiscal de forma amplia con la finalidad de fortalecer los instrumentos de planeación fiscal y financiera, y propender por la sostenibilidad fiscal. Pronunciamientos críticos sobre estos y otros aspectos de la política fiscal suponen un costo reputacional para gobiernos que intenten desviarse de acciones de política razonable. Este comité estará conformado por 5 miembros de reconocido prestigio profesional y académico. La elección de los miembros la realizará el ministro de Hacienda y Crédito Público por un período constitucional de 4 años prorrogables por única vez.

### **Cláusula de escape**

Para eventos extraordinarios e imprevistos la ley prevé, también:

... la Regla Fiscal tendrá una cláusula de escape que permitirá realizar un desvío temporal del cumplimiento de las metas fiscales fijadas en este artículo, en el caso de que ocurran eventos extraordinarios, o que compro-

metan la estabilidad macroeconómica del país. En caso de que ocurran estos eventos el Consejo Superior de Política Fiscal –Confis– podrá activar esta cláusula de escape, previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, y el gobierno nacional reglamentará su funcionamiento, particularmente durante el tiempo máximo de la desviación de las metas fiscales, la magnitud de esta desviación y la senda de retorno al pleno cumplimiento de las metas fiscales, de acuerdo con las disposiciones de este artículo.

Vale la pena recordar que, precisamente, en vigencia de la Regla Fiscal anterior, cuando estalla la pandemia, fue necesario elevar de manera abrupta el endeudamiento neto del Estado; resultó indispensable también decretar una suspensión de la Regla Fiscal durante dos años (2020-2021). Así, las nuevas normas de la Regla Fiscal empiezan a operar a partir del 2022, con un período de transición que, como se ha notado, se extiende hasta el 2025, cuando las nuevas reglas entran en pleno vigor.

La nueva Regla Fiscal tiene la ventaja de que en vez de unas situaciones estáticas e inmodificables permite (sin que se esté vulnerando la filosofía y las normas de la Regla Fiscal) que haya fluctuaciones dentro de la franja que hemos señalado. Esto posibilita que la política fiscal sea flexible, que tome nota de situaciones asociadas al ciclo económico o a las variaciones fuertes en el precio de las cotizaciones petroleras, que aún son muy importantes en el balance fiscal del país, o de operaciones nuevas de una sola vez, todas las cuales se excluyen al trabajar con un concepto de balance primario neto estructurado.

De ahora en adelante será pues fundamental trabajar con esta nueva arquitectura de la Regla Fiscal que ha señalado la ley de sostenibilidad de la hacienda pública para los años venideros, y, muy especialmente, la credibilidad en la misma, dependerá de la manera transparente y clara como se cumpla con la Regla Fiscal.

A esta nueva Regla Fiscal hemos llegado después de una experiencia de varios años, que mostró las limitaciones que tenía la anterior centrada sobre el criterio del déficit, a las ventajas que ofrece trabajar ahora sobre la base de la deuda, como criterio orientador de los límites objetivos de la Regla Fiscal.

No es una camisa de fuerza, pero sí son los lineamientos que habrán de conducir hacia la credibilidad permanente de la política fiscal. Y, por lo

tanto, asegurarán que ella impida que se desborde la inflación o que no se llegue a límites imprudentes en el endeudamiento neto, que pueden llegar a comprometer la viabilidad misma de la política fiscal, cuando el pago de los intereses desborda los ingresos previstos de las normas tributarias.

## **Conclusión**

Actualmente no se puede analizar una coyuntura específica, como es la de la reforma tributaria que está en curso, sin relacionarla con la Regla Fiscal y sus alcances.

## **Bibliografía**

RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo. *Economía política de la pandemia*. Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia, <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-economia-politica-de-la-pandemia-97895879039048.html>