



17. CONTABILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y DÉFICIT FISCAL

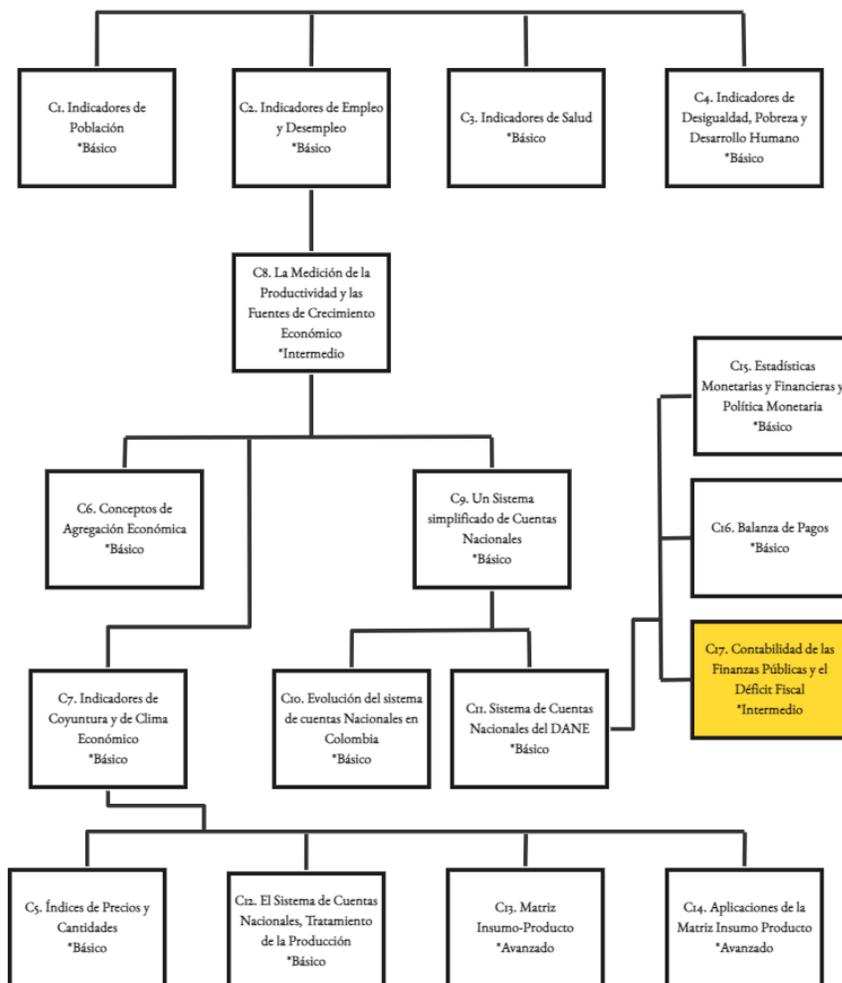
Objetivos del capítulo

Al finalizar este capítulo, el lector estará en capacidad de:

- Entender la estructura del sector público en Colombia.
- Entender las diferencias entre los registros basados en el concepto de causación y los basados en el concepto de caja.
- Entender las diferencias en las cuentas fiscales que elaboran el Ministerio de Hacienda y el DANE.
- Familiarizarse con estas fuentes de información fiscal.
- Identificar las principales fuentes de ingresos y los más importantes rubros de gasto de las entidades públicas colombianas.
- Entender las fuentes de financiamiento del déficit fiscal y la composición de la deuda pública.
- Conocer las medidas alternativas del déficit fiscal y su relación con la sostenibilidad fiscal.
- Entender la “regla fiscal” y estar en capacidad de hacer los cálculos e interpretar los resultados.

Prerrequisitos: Capítulo 11 (Sistema de cuentas nacionales del DANE).

Nivel de matemáticas requerido: intermedio.



El sector público ocupa un papel central en cualquier economía y es por eso uno de los agentes institucionales que se separa en los sistemas de cuentas nacionales, como hemos visto en capítulos anteriores. En el pasado, las cuentas nacionales no se producían con la frecuencia ni el nivel de detalle que requería el seguimiento de las múltiples funciones del gobierno y de sus efectos sobre las principales variables macroeconómicas. Para llenar ese vacío, en Colombia el Ministerio de Hacienda, con el apoyo del Banco de la República en algunos aspectos, desarrolló y aún todavía hoy produce su propio sistema de estadísticas fiscales, que se basan en el seguimiento financiero de las principales entidades públicas. En este último capítulo del libro estudiaremos las bases metodológicas y los indicadores fiscales, tal como se usan actualmente en el país, con base en las estadísticas del Ministerio de Hacienda. Puesto que las cuentas nacionales ya cubren en forma frecuente a todas las entidades del gobierno (gracias a la información que produce la Contaduría General de la Nación), también haremos referencia a algunas de las estadísticas fiscales de cuentas nacionales. Es relevante señalar, desde un principio, que la dualidad de las estadísticas fiscales que hay actualmente en Colombia es una anomalía que está en proceso de corregirse, ya que lo ideal es tener un solo sistema de estadísticas fiscales completamente consistente con las metodologías de cuentas nacionales, como lo recomiendan los organismos internacionales, y en particular el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* de 2014 del Fondo Monetario Internacional.

En la primera sección se describe la estructura del sector público colombiano y se identifican los principales grupos de instituciones públicas a las que el Ministerio de Hacienda hace seguimiento financiero. En la segunda sección se presentan algunos conceptos de contabilidad financiera necesarios para entender la contabilidad de las finanzas públicas. En particular, se discuten los conceptos de registro por causación y registro por caja. Estos conceptos son importantes para entender la dualidad actual de las estadísticas fiscales en Colombia. La sección tercera estudia la estructura de los balances fiscales de los grupos de entidades públicas definidos en la primera sección. En la cuarta sección se presentan mediciones alternativas del déficit fiscal, que resultan útiles para analizar distintos efectos de la política fiscal sobre la economía. Allí también se explica la “regla fiscal” que rige la política fiscal en Colombia y se introduce el concepto de sostenibilidad fiscal que es fundamental para entender la política fiscal.

17.1 La estructura del sector público

Según el inventario producido por la Contaduría General de la Nación, en 2021 había 3,864 entidades públicas. Por la dificultad de hacer seguimiento continuo y oportuno a un número tan grande de entidades, las estadísticas fiscales que produce el Ministerio de Hacienda se concentran en las más importantes, clasificadas de acuerdo con el Esquema 17.1. El sector público se divide en sector público financiero y *sector público no financiero*. El foco de este capítulo, y de la política fiscal en general, es el sector público no financiero (SPNF). En las

estadísticas fiscales que produce el Ministerio de Hacienda, la forma más utilizada para subdividir el SPNF es distinguiendo primero entre Gobierno General y empresas públicas (más una categoría residual denominada “sector público no modelado”, donde quedan todas aquellas entidades públicas no financieras a las que Minhacienda no les hace seguimiento). Luego el Gobierno General se subdivide en Gobierno Central, gobiernos regionales y locales, y entidades de seguridad social. Por su parte, las empresas públicas se subdividen en las que son del nivel nacional y las que son del nivel local. En las cuentas nacionales se utiliza la misma definición del Gobierno General, mientras que las empresas públicas allá son parte de las sociedades no financieras y el sector público financiero allá es parte de las sociedades financieras.

Esquema 17.1 Estructura del sector público

| | | | |
|--|--|---|----------------------------------|
| | | Gobierno Central | Gobierno Nacional Central |
| | | | Resto del nivel central |
| | Gobierno General | Gobiernos regionales y locales | Administraciones centrales |
| Sector público no financiero (SPNF) | | | Resto del nivel regional y local |
| | | Seguridad social | Pensiones Salud |
| | Empresas públicas | Empresas públicas del nivel nacional Empresas públicas del nivel local | |
| | Sector público no modelado (sin seguimiento de Minhacienda) | | |
| | Sector público financiero (Banco de la República y otras entidades financieras oficiales) | | |

Es conveniente mencionar dónde quedan ubicadas algunas entidades. El Gobierno Nacional Central incluye la Presidencia, el Congreso, los órganos de justicia y regulación, los ministerios y los departamentos administrativos como la DIAN (que recauda impuestos y aranceles). Las administraciones centrales de los gobiernos regionales y locales comprenden las gobernaciones departamentales, las alcaldías de las ciudades capitales y sus unidades administrativas. El resto del nivel regional y local comprende el Sistema General de Regalías (SGR) y el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP). Las entidades públicas de la seguridad social en pensiones incluyen a Colpensiones, al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), y al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), entre otras. Entre las entidades públicas de seguridad social en salud la más importante es ADRES (Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud). Las empresas públicas comprenden, en principio, todas aquellas de propiedad mayoritaria de alguna entidad del gobierno, pero el Ministerio de Hacienda solo les hace seguimiento a unas pocas empresas del sector eléctrico y a las empresas públicas de las ciudades más grandes.

Téngase en cuenta que el inventario de entidades públicas cambia con frecuencia como resultado de reformas en la organización del Estado, liquidación de entidades y creación de otras nuevas por la creciente especialización de los organismos públicos. También es importante tener presente que hay otras formas de clasificación de las entidades públicas. Más específicamente, la Contaduría General de la Nación, que cubre el universo de entidades públicas con un sistema de contabilidad diferente al del Ministerio de Hacienda, tiene otro sistema de clasificación.

17.2 Momento de registro y los conceptos de causación y caja

17.2.1 Flujos y saldos

Las cuentas fiscales, como las de cualquier agente económico, pueden reflejar flujos o saldos. Los flujos que se registran en las cuentas fiscales que produce el Ministerio de Hacienda cubren las *transacciones* de las entidades a las que se hace seguimiento (tanto entidades *dentro* del sector público, como *entre* éstas y otros agentes del resto de la economía). Cubren también operaciones que se realizan dentro de una misma entidad pública que opera en actividades económicas distintas, y que por consiguiente son asimilables a transacciones. En relación con los saldos, las cuentas fiscales del Ministerio de Hacienda solo miden un número limitado de *activos y pasivos financieros*, tales como préstamos, títulos de deuda y cuentas por pagar presupuestales. La diferencia entre activos y pasivos financieros es la posición financiera neta. Los cambios en la posición financiera neta son el resultado de las transacciones y de *otros flujos económicos* que afectan el valor de los activos y pasivos. Por ejemplo, la devaluación de la tasa de cambio eleva el valor de los activos y pasivos en dólares sin que ocurra ninguna transacción. La metodología de “caja modificada” que usa actualmente el Ministerio de Hacienda, que explicaremos en seguida, no permite conciliar completamente los flujos (desagregados por transacciones y otros) con los cambios en los activos y pasivos financieros. La consistencia completa de flujos y saldos sólo podrá lograrse con la adopción completa de los lineamientos metodológicos del *Manual de estadísticas de finanzas públicas* de 2014 del Fondo Monetario Internacional, lo cual se tiene planeado que ocurra hacia 2025.

17.2.2 El momento y método de registro: causación y caja

Como cualquier sistema contable, la contabilidad fiscal debe establecer un criterio para definir cuál es el momento de registro de las transacciones. Una entidad de la administración pública que realiza una compra debe seguir varios pasos. La entidad debe hacer, primero, un contrato de compra con el vendedor. Posiblemente el vendedor tomará un tiempo para producir y entregar el bien solicitado. Posteriormente, someterá una factura de cobro a la entidad, que pasará por un proceso de revisión y aprobación antes de ser pagada al vendedor. Puede ocurrir

también que el pago se haga después de la fecha de vencimiento del contrato y que ese período adicional dé lugar a costos adicionales de financiamiento. Cada uno de estos momentos es económicamente significativo y dependiendo de cuál se escoja para hacer los registros la contabilidad reflejará mejor diferentes aspectos de la transacción.

*La **causación** es el registro que surge cuando ocurre el evento económico (traspaso de propiedad, prestación del servicio, obligación de pagar impuestos) independientemente del momento en el que ocurra el pago en efectivo.*

En principio, el registro de las operaciones fiscales podría hacerse con base en uno de dos criterios. Por un lado, se tiene el *criterio de causación*, o “devengo”, según el cual se considera que ha ocurrido la transacción en el momento en que se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue valor económico. En otras palabras, el flujo se registra cuando ocurre el evento económico, independientemente del momento en el que ocurra el pago efectivo por dicha transacción. En la práctica se identifica con el momento en el cual cambia la propiedad de los bienes, se suministra el servicio, o se crea la obligación de pagar impuestos. Como el lector recordará, el criterio de causación corresponde al utilizado para el registro de las transacciones de producción, consumo y acumulación en el sistema de cuentas nacionales (aunque esa expresión no es de uso corriente en cuentas nacionales).

*El **criterio de caja** se basa en registrar cuando ocurre el pago efectivo de la transacción.*

Alternativamente, los registros pueden hacerse con base en el *criterio de caja*, es decir, cuando ocurre el pago efectivo de la transacción al proveedor de los bienes o servicios, o el pago efectivo de los impuestos u otras transferencias. En el proceso usual de las operaciones fiscales esto implica que el registro se hace en una etapa posterior del proceso, que puede estar distanciada varios meses e incluso años, del momento de causación.

Puesto que el criterio de causación o “devengo” se basa en el momento de ocurrencia de la transacción real, se considera más adecuado para medir los efectos de la política fiscal sobre la producción, el consumo o la inversión que el criterio alternativo de caja. El criterio de caja, por su parte, es más adecuado para medir los efectos monetarios y cambiarios de la política fiscal, y para cuantificar las necesidades de liquidez y de financiamiento del sector público.

En Colombia las cuentas fiscales que produce el Ministerio de Hacienda se elaboran con un criterio de caja “modificado”, lo cual quiere decir que primero se hacen las cuentas con el criterio de caja y luego se hacen estimaciones para reconocer las obligaciones pendientes de pago más importantes que se han incurrido en el período (también se hacen ajustes semejantes del lado de los ingresos, aunque estos son menos importantes). Esto significa que las cuentas fiscales más utilizadas en la discusión de las políticas públicas y en los análisis económicos de corto plazo, que son las que produce el Ministerio de Hacienda, no son estrictamente compatibles con otras estadísticas económicas de uso frecuente, en especial con las estadísticas de cuentas nacionales (actualmente, el DANE elabora las cuentas del Gobierno con información de la Contaduría General de la Nación y del Banco de la República).

Para entender el origen de esta situación es conveniente mencionar que, en Colombia, como en muchos otros países en desarrollo, el registro de las cuentas

fiscales tradicionalmente seguía los principales lineamientos del Fondo Monetario Internacional según el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* de 1986. A partir de 2001 el FMI ha recomendado que el registro de caja de las cuentas fiscales se reemplace por el de causación, pero en Colombia la transición a esta nueva metodología ha sido muy lenta. Cuando se complete, se facilitará la compatibilización de las estadísticas fiscales con los sistemas de cuentas nacionales. Sin embargo, es importante mencionar que ya existen cuentas fiscales con el criterio de causación, con estricta compatibilización de saldos y flujos, que son producidas por la Contaduría General de la Nación con frecuencia trimestral y muy poco rezago, y que cubren desde 2003, pero las cuales se basan en criterios que no corresponden en algunos aspectos a los de la contabilidad fiscal. El Ministerio de Hacienda continúa utilizando el criterio de caja modificado y los conceptos fiscales a los que están acostumbrados los usuarios, pero frecuentemente introduce cambios en las definiciones y clasificaciones que pueden dificultar el análisis.

En la sección siguiente estudiaremos las cuentas fiscales simplificadas para los diferentes grupos de entidades que conforman el Gobierno General.

17.3 Estructura de los balances fiscales

17.3.1 Ingresos

Los balances del Gobierno Nacional Central (GNC), los gobiernos regionales y locales y la seguridad social tienen una estructura semejante, que aparece en forma simplificada en el Cuadro 17.1. La principal fuente de ingresos fiscales son, por supuesto, los impuestos, que son recaudados no solamente por el GNC a través de la DIAN, sino también por las secretarías de Hacienda de los gobiernos regionales y locales y por las entidades de seguridad social a través del sistema de liquidación de aportes laborales (que maneja el Ministerio de Salud y Protección Social). Si se suman todos los ingresos tributarios del Gobierno General (GG), se tiene una medida aproximada de la carga tributaria: en 2021 fue 24.6 % del PIB. No es una medida exacta porque incluye algunos pocos impuestos que se pagan entre sí algunas entidades del GG (que habría que descontar pues equivalen a transacciones internas al GG).

Cuadro 17.1 Cuentas fiscales de los grupos de entidades del Gobierno General, 2021

(porcentajes del PIB)

| | Gobierno Nacional Central | Gobiernos regionales y locales | Seguridad social |
|--|--|---|-----------------------------|
| INGRESOS TOTALES | 16.3 | 7.1 | 11.4 |
| Tributarios | 13.8 | 6.5 | 4.3 |
| Otros ingresos corrientes no tributarios | 0.1 | 3.5 | 7.0 |
| de los cuales, transferencias | | 3.2 | 6.7 |
| Regalías | | 0.7 | |
| Fondos especiales | 0.2 | | |
| Rendimientos financieros y otros recursos de capital | 2.2 | 0.6 | 0.1 |
| GASTOS TOTALES | 23.4 | 7.0 | 11.0 |
| Intereses de la deuda | 3.4 | 0.1 | 0.0 |
| Gastos de funcionamiento | 17.3 | 1.0 | 10.9 |
| de los cuales, transferencias | | | 10.8 |
| Gastos de capital | 2.0 | 1.9 | 0.0 |
| Ley de Inversión Social | 0.7 | | |
| Gastos operativos en inversión social | | 4.1 | |
| Préstamo neto | 0.0 | | |
| BALANCE (DEFICIT O SUPERAVIT) TOTAL | -7.1 | 0.1 | 0.5 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Actualización Plan Financiero 2022*, febrero de 2022. Cifras proyectadas.

Hasta hace algunos años, las estadísticas del Ministerio de Hacienda clasificaban los impuestos recaudados por el GNC entre internos y externos, y luego dividían los primeros entre directos e indirectos. Aunque esta última clasificación ya no aparece, es importante mantenerla conceptualmente. De acuerdo con la base gravada, se denominan usualmente como impuestos *directos* los que recaen directamente sobre las rentas, las utilidades y el patrimonio de las personas naturales o jurídicas, incluyendo las amnistías sobre estos impuestos (llamadas eufemísticamente “normalizaciones”). Y se denominan impuestos *indirectos* los que recaen sobre bienes y servicios, es decir los siguientes: impuesto al valor agregado (IVA), tanto de bienes nacionales como importados —así como cualquier otro impuesto al consumo—, gravamen arancelario, impuesto a la gasolina y ACPM, impuesto al carbono, y gravamen a los movimientos financieros (GMF). El impuesto llamado “Simple”, que pagan las empresas pequeñas en el régimen simplificado, es una mezcla de impuestos directos e indirectos.

Los ingresos del Gobierno Nacional Central están conformados por los ingresos tributarios y los no tributarios (rendimientos financieros, ingresos de capital, etc).

Los principales tributos que recaudan los gobiernos regionales y locales son el impuesto predial y el impuesto de industria, comercio y avisos (ICA). Para los gobiernos regionales y locales, las transferencias que reciben del GNC a través del Sistema General de Participaciones (de los impuestos nacionales) son una fuente muy importante de ingresos. Además, reciben regalías de la explotación de petróleo y carbón. Para las entidades de seguridad social, las transferencias

del GNC son la mayor fuente de ingreso. Incluyen las transferencias que se hacen a Colpensiones para pensiones y la ADRES para salud.

Aparte de los ingresos tributarios, el GNC recibe ingresos por fondos especiales, rendimientos financieros, excedentes de sus empresas, y por otros ingresos de capital. Estas categorías (no todas aparecen detalladas en el cuadro, pero son reportadas por el Ministerio de Hacienda) merecen explicación. Los fondos especiales son recursos cuya destinación ha sido determinada por la norma para un fin específico. Los rendimientos financieros son los ingresos del portafolio de inversiones de la Tesorería, de fondos administrados y otros rendimientos financieros. Los excedentes financieros son las utilidades de las empresas públicas no financieras que han sido transferidas al gobierno. La empresa pública que hace el grueso de estas transferencias es Ecopetrol (también ISA era fuente importante de transferencias hasta 2021, cuando fue vendida a Ecopetrol). Todos estos son ingresos corrientes, es decir que no resultan de cambios en la propiedad o los derechos. Por su parte, los ingresos de capital son aquellos que resultan de ventas de activos de capital fijo (edificios, equipo de transporte, maquinaria y otros equipos), ventas de existencias, y ventas de tierras y de activos intangibles. También se incluye como ingresos de capital la enajenación de participaciones en la propiedad de las empresas públicas, es decir las privatizaciones (como fue el caso de ISA en 2021).

17.3.2 Gastos

Los gastos del GNC y del GG se clasifican usualmente por su naturaleza económica, lo que permite analizar de qué forma se hace el gasto y qué agentes económicos son proveedores o perceptores de pagos del gobierno. Bajo esta *clasificación económica*, los gastos se dividen en principio en intereses de la deuda, gastos de funcionamiento y gastos de capital. Sin embargo, desvirtuando el criterio de la clasificación, a raíz de la pandemia se crearon ítems separados para los gastos de la Ley de Inversión Social del GNC y los llamados “gastos operativos en inversión social” de los gobiernos regionales y locales (Cuadro 17.1). A continuación se explican brevemente los renglones del gasto.

Los *intereses* incluyen aquellos pagados sobre la deuda externa y sobre la deuda interna, incluyendo los pagos resultantes de la indexación de los títulos de deuda que están denominados en Unidades de Valor Real, *UVR*. Los pagos de *funcionamiento* del GNC y de los gobiernos regionales y locales (que no se detallan en el cuadro) comprenden: servicios personales, que es la denominación que se da a los pagos de sueldos y salarios; gastos generales, que es la denominación que reciben las compras de bienes y servicios para el funcionamiento del gobierno; y diversas formas de transferencias. Para el GNC, estas últimas incluyen las transferencias regionales destinadas a propósitos corrientes (como son las transferencias del situado fiscal a los departamentos, y las de participación a los municipios, que aparecen como ingresos de los gobiernos regionales y locales) y las transferencias ya mencionadas para cubrir el déficit de la seguridad social en pensiones y salud. Para las entidades de la seguridad social, los pagos de

Los gastos del GNC incluyen los gastos en: - Intereses - Funcionamiento - Gastos de capital - Préstamos netos a otras entidades públicas.

transferencias son la casi totalidad del gasto; se trata aquí de los pagos de pensiones a las personas y de los servicios de salud a las entidades proveedoras. Los *gastos de capital* corresponden a formación bruta de capital fijo y a pagos por adquisición de activos fijos (como inmuebles, equipos de transporte, maquinaria y otros equipos). Sin embargo, incluyen también gastos que en sentido estricto no corresponden a formación bruta de capital, como la compra de armas por parte de las fuerzas militares. La *Ley de Inversión Social y los gastos operativos en inversión social* son básicamente transferencias a las familias. Finalmente, entre los gastos del GNC aparece el renglón denominado *préstamo neto*, que corresponde a los préstamos de apoyo que el gobierno central hace a otras entidades del sector público, deducidas las recuperaciones (de ahí el calificativo de “neto”), e incluyendo la adquisición (también neta) de acciones o participaciones por el gobierno. El término préstamo neto se considera parte de los gastos, en vez de tratarse como una operación financiera porque se trata de préstamos que hace el gobierno a otras entidades gubernamentales para dar apoyo a su funcionamiento, más que con fines de colocación de sus excedentes financieros. Estos préstamos de apoyo pueden implicar un subsidio, ya que su recuperación es incierta.

Como hemos mencionado, las cuentas fiscales que produce el Ministerio de Hacienda se rigen por un criterio mixto, pues aunque utilizan la información de operaciones de caja de las entidades públicas, luego introducen algunos ajustes que incorporan criterios de causación. Los ajustes son los ingresos causados pero no recibidos, los gastos causados pero no pagados y la deuda flotante. Estos ajustes ya están incorporados en la información para el GNC que aparece en el Cuadro 17.1, aunque en algunas ocasiones se presentan en partidas separadas.

Una forma alternativa y más transparente de clasificar los gastos del gobierno es según su finalidad, lo cual es de utilidad para analizar los criterios de asignación de los recursos públicos, la efectividad del gasto y la distribución de sus beneficios. El Ministerio de Hacienda sólo presenta esta clasificación en forma explícita en el Presupuesto de la Nación que es sometido a consideración del Congreso, pero el DANE sí lo hace para los gastos ejecutados con base en la información que obtiene de la Contaduría General de la Nación (con criterio de causación). El Cuadro 17.2 presenta el gasto del GG clasificado por función, según el DANE. De un gasto total equivalente a 34 % del PIB en 2021, cerca de 10 puntos porcentuales se destinan a bienes públicos, algo más de 21 puntos se dedican a distintos tipos de gastos sociales, y un poco más de 3 puntos se usan para pagar el servicio de la deuda pública. El total de gasto del Gobierno General como porcentaje del PIB es un indicador del tamaño del Estado.

Cuadro 17.2 Gastos del Gobierno General por finalidad*(porcentajes del PIB)*

| Descripción finalidad | 2010 | 2015 | 2020^p | 2021^{pr} |
|---|-------------|-------------|-------------------------|--------------------------|
| Bienes públicos | 8.8 | 9.1 | 10.1 | 9.7 |
| Asuntos económicos | 2.9 | 3.3 | 3.8 | 3.7 |
| Orden público y seguridad | 1.9 | 2.0 | 2.4 | 2.2 |
| Servicios públicos generales | 1.9 | 2.0 | 2.2 | 2.1 |
| Defensa | 1.6 | 1.2 | 1.3 | 1.1 |
| Protección del medio ambiente | 0.5 | 0.6 | 0.5 | 0.5 |
| Gastos sociales | 17.7 | 19.9 | 23.3 | 21.2 |
| Protección social | 8.4 | 9.2 | 11.2 | 9.9 |
| Salud | 4.6 | 5.4 | 6.5 | 6.2 |
| Educación | 3.7 | 4.1 | 4.5 | 4.0 |
| Actividades recreativas, cultura, deporte y otros servicios sociales | 0.5 | 0.8 | 0.6 | 0.6 |
| Vivienda y servicios conexos | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.6 |
| Servicio de la deuda pública | 2.9 | 2.7 | 3.4 | 3.4 |
| Total de gasto del Gobierno General | 29.5 | 31.8 | 36.8 | 34.4 |

p provisional; pr proyectado.

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales.

17.3.3 El balance del conjunto del sector público

El Ministerio de Hacienda hace un seguimiento detallado a las cuentas fiscales de las principales entidades del Gobierno General (GG) y de las empresas públicas mencionadas en la sección 17.1. Para tener el balance del sector público no financiero (SPNF), es necesario incluir además el llamado “sector público no modelado”, es decir el conjunto de entidades a las que no se hace seguimiento. Para este grupo se toma la información de los flujos netos de financiamiento calculados por el Banco de la República. Así se obtiene, por ejemplo, que en 2020 el SPNF tuvo un déficit equivalente al 7.6% del *PIB* y la totalidad del sector público un déficit de 6.7% del *PIB* (pues el Banco de la República y Fogafín, que conforman el sector público financiero produjeron un superávit de 0.9% del *PIB*).

Nótese que los balances de los distintos grupos de entidades pueden sumarse para calcular el balance total del SPNF o de todo el sector público. Esto es válido a pesar de que no se han consolidado las transacciones entre entidades de distintos grupos, puesto que cualquier transacción entre entidades sería gasto para una e ingreso para otra, sin afectar la suma de los balances de ambas. En cambio, no sería válido sumar los ingresos de todas las entidades para obtener

los ingresos del total, como tampoco sumar los gastos de todas las entidades para obtener los gastos del total, puesto que habría dobles contabilizaciones. Es por esta razón que el Ministerio de Hacienda no presenta cuentas detalladas de ingresos y gastos del GG o del SPNF, ya que ello requeriría consolidar las cuentas. Pero la Contaduría General de la Nación sí consolida las cuentas de todas las entidades del sector público con información contable exhaustiva, y esa es la información que usa el DANE para las cuentas institucionales de cuentas nacionales.

Cuadro 17.3 Balance del sector público por grupos de entidades, 2020-2021

(porcentajes del PIB)

| | 2020 | 2021 |
|---|------|------|
| A. Gobierno General (GG) | -7.2 | -7.3 |
| Gobierno Central | -7.8 | -7.8 |
| Gobierno Nacional Central (GNC) | -7.8 | -7.1 |
| Resto del nivel central | -0.1 | -0.8 |
| Gobiernos regionales y locales | 0.1 | 0.1 |
| Seguridad Social | 0.5 | 0.5 |
| B. Empresas públicas | -0.2 | 0 |
| Nivel nacional | 0 | 0 |
| Nivel local | -0.2 | 0 |
| C. Sector público "no modelado" | -0.2 | 0 |
| D. Balance total del sector público no financiero (SPNF) = A+B+C | -7.6 | -7.4 |
| E. Balance fiscal del sector público financiero | 0.9 | 0.2 |
| Banco de la República | 0.7 | 0.1 |
| Fogafín | 0.1 | 0.1 |
| F. Balance del sector público = D+E | -6.7 | -7.2 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, Actualización Plan Financiero 2022, febrero de 2022.

Ejemplo 17.1 - Cálculo del ingreso total y el gasto total consolidado del Gobierno General

Para saber cuánto es el ingreso total consolidado del Gobierno General (GG) es necesario excluir de la suma aquellos ingresos que provienen de otros niveles del GG. Por ejemplo, sabemos que los gobiernos locales regionales y locales reciben por transferencias (del GNC) el equivalente a 3.2 % del PIB y que la seguridad social recibe por transferencias 6.7 % del PIB. Por lo tanto, el ingreso total consolidado del GG sería 24.9 % del PIB ($16.3 + 7.1 + 11.4 - 3.2 - 6.7$). Esto no es exacto porque habría que restar también las transacciones internas entre niveles y entre entidades en los otros renglones del ingreso.

Puesto que habría que hacer la misma corrección en los gastos, el total consolidado sería 31.5% del *PIB* ($23.4 + 7 + 11 - 3.2 - 6.7$), con la misma salvedad que hicimos por el lado de los ingresos. Nótese que las transferencias que aparecen como gastos de la seguridad social no son entre niveles de gobierno (puesto que son pagos a las familias), y por lo tanto no son éstas las que estamos restando.

17.3.4 El financiamiento del déficit y la deuda pública

Para cualquier entidad o grupo de entidades, si los ingresos y gastos se contabilizan según el criterio de caja, el balance corresponde al financiamiento neto de caja, es decir el neto de todas las transacciones efectivas de la entidad o grupo de entidades durante el período en todo tipo de activos menos todo tipo de pasivos financieros, incluyendo efectivo, depósitos, títulos de deuda y otros instrumentos financieros o de deuda. Si hay déficit en el balance de caja, el neto de las adquisiciones de pasivos financieros menos las ventas de activos financieros deben ser igual a dicho déficit.

Pero, como hemos visto, las cuentas fiscales que produce el Ministerio de Hacienda no siguen estrictamente el criterio de caja porque introducen diversos ajustes de causación. Por otro lado, como acabamos de ver, dichas cuentas no cubren todas las entidades de cada grupo. Por estas razones, no hay una correspondencia exacta entre los balances de los grupos de entidades calculados por el Ministerio de Hacienda “por encima de la línea” (es decir, el balance de ingresos y gastos) y los balances de transacciones de activos y pasivos financieros “por debajo de la línea”, que calcula el Banco de la República (de ahí surge la “discrepancia estadística” que se presenta en los Planes Financieros y otros informes fiscales del Ministerio de Hacienda).

En el Cuadro 17.4 se presenta el financiamiento de caja del déficit del sector público no financiero en 2020, tal como es calculado por el Banco de la República. El déficit de caja, estimado a partir de las transacciones financieras, fue 8.75% del *PIB*; el financiamiento interno fue 5.29% del *PIB* y el externo 3.45% del *PIB*. No hubo privatizaciones, que habrían sido una fuente adicional de financiamiento. Vale la pena destacar que las formas más importantes de financiamiento para el GNC y el conjunto del SPNF fueron los recursos externos de mediano y largo plazo y los bonos colocados en el sector privado interno.

La consolidación de las cuentas fiscales consiste en agregar todas las transacciones, eliminando todas aquellas que realizan entre sí las entidades públicas.

Cuadro 17.4

Financiamiento de caja del sector público no financiero, 2020

(flujos en miles de millones de pesos y porcentajes del PIB)

| | Miles de millones de pesos | Porcentajes del PIB |
|---|----------------------------|---------------------|
| I. FINANCIAMIENTO INTERNO (A + B + C + D) | 53,047 | 5.3 |
| A. Banco de la República | (4,311) | -0.4 |
| B. Resto del sistema financiero | 10,996 | 1.1 |
| 1. Crédito neto sin bonos | (6,316) | -0.6 |
| 2. Bonos | 17,312 | 1.7 |
| C. Sector privado | 27,904 | 2.8 |
| 1. Bonos del GNC | 23,250 | 2.3 |
| 2. Bonos de las entidades territoriales | 994 | 0.1 |
| 3. Bonos del resto del SPNF | 970 | 0.1 |
| 4. Bonos del sector privado en poder de la seguridad social | 0 | 0.0 |
| 5. Fondos de las entidades territoriales administrados por enca | 1,125 | 0.1 |
| 6. Fondos de la seguridad social administrados por encargo fidu | (2,804) | -0.3 |
| 7. Fondos del resto del SPNF administrados por encargo fiducia | 0 | 0.0 |
| 8. Activos netos del RSPNF con el sector privado | 5,834 | 0.6 |
| 9. Fonpet | (1,466) | -0.1 |
| D. Otras fuentes | 18,458 | 1.8 |
| II. EXTERNO (A + B + C + D + E) | 34,632 | 3.5 |
| A. Mediano y largo plazo | 45,739 | 4.6 |
| 1. Endeudamiento neto - GNC | 41,809 | 4.2 |
| 2. Endeudamiento neto - Entidades territoriales | (133) | 0.0 |
| 3. Endeudamiento neto - Resto del SPNF | 4,063 | 0.4 |
| B. Corto plazo | (47) | 0.0 |
| C. Titularizaciones Ecopetrol | 0 | 0.0 |
| D. <i>Leasing</i> | (16) | 0.0 |
| E. Variación de activos en el exterior | (11,045) | -1.1 |
| 1. Movimiento de portafolio en el exterior - GNC | (6,604) | -0.7 |
| 2. Movimiento de portafolio en el exterior - Entidades territoria | (1,594) | -0.2 |
| 3. Movimiento de portafolio en el exterior - Seguridad social | 0 | 0.0 |
| 4. Movimiento de portafolio en el exterior - Resto del SPNF | (2,847) | -0.3 |
| III. PRIVATIZACIONES | 0 | 0.0 |
| IV FINANCIAMIENTO TOTAL = I+II+III | 87,679 | 8.7 |

Fuente: Revista del Banco de la República, Cuadro 7.2. Véase "Metodología sobre la estimación del financiamiento del sector público no financiero", Revista del Banco de la República, julio de 2003.

Ejemplo 17.2 - Cálculo de la “discrepancia estadística” en el balance fiscal entre el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República

Según el Banco de la República, el financiamiento total (por caja) del sector público no financiero en 2020 fue 8.75 % del *PIB* (Cuadro 17.4). Según el Ministerio de Hacienda, el balance del sector público no financiero (con el criterio de “caja modificada”) ese mismo año fue 7.6 % del *PIB* (Cuadro 17.3). Por lo tanto, hay una discrepancia estadística entre las dos entidades de aproximadamente 1.1 % del *PIB*, según estas fuentes.

Las operaciones de financiamiento de cualquier entidad o grupo de entidades del sector público se reflejan, por supuesto, en los saldos de deuda. De forma consistente con el criterio de caja, los saldos de deuda aumentan cuando se reciben efectivamente los nuevos recursos de financiamiento (no cuando se contratan), y se reducen cuando se efectúan efectivamente las amortizaciones de capital (no necesariamente cuando son las fechas de vencimiento). También por el criterio de caja, estos cambios de saldos resultantes de las operaciones de financiamiento deben reflejar los montos efectivos de los desembolsos o las amortizaciones, que pueden diferir de sus valores nominales. Sin embargo, los saldos de la deuda pueden cambiar por otras razones que no reflejan operaciones de financiamiento. En especial, los saldos de la deuda denominada en dólares aumentan con la devaluación de la tasa de cambio y los saldos de la deuda denominada en *UVR* aumentan con la inflación. De igual forma, los saldos de la deuda representada en bonos que se cotizan en los mercados internacionales pueden cambiar de valor, disminuyendo cuando aumenta el descuento de mercado con el que se cotiza, y viceversa. Para reconocer estos cambios de valoración, periódicamente se hacen ajustes siguiendo los criterios que dicta la Superintendencia Bancaria.

En el Cuadro 17.5 se presentan el nivel y composición de la deuda pública de los distintos grupos de entidades del sector público no financiero (SPNF), calculada por el Ministerio de Hacienda. En cada grupo se distingue entre deuda interna y externa. Al sumar los saldos de todos los grupos de entidades que conforman el SPNF se obtiene la deuda bruta del SPNF. Este agregado implica duplicaciones, puesto que no se han consolidado las deudas entre entidades del SPNF. El Ministerio de Hacienda no consolida todas las deudas, pero sí las que están representadas en bonos y pagarés a favor del GNC que son obligaciones de otras entidades públicas. Se obtiene así el total de deuda neta del SPNF: según esta medida la deuda pública pasó de 35.5 % del *PIB* en 2010 a 62.1 % del *PIB* diez años más tarde.

Cuadro 17.5 Nivel y composición de la deuda pública, 2010-2021

(porcentajes del PIB)

| | 2010 | 2015 | 2020 | 2021 |
|---|------|------|------|------|
| A. Gobierno Nacional Central | 38.4 | 44.6 | 65.0 | 63.8 |
| Deuda interna | 27.5 | 28.5 | 42.0 | 39.0 |
| Deuda externa | 10.9 | 16.1 | 23.0 | 24.8 |
| B. Nivel Territorial - Administraciones Centrales | 1.7 | 1.5 | 1.8 | 1.8 |
| Deuda interna | 1.4 | 1.2 | 1.5 | 1.4 |
| Deuda externa | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.4 |
| C. Seguridad Social | 0.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Deuda interna | 0.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Deuda externa | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| D. Resto del SPNF | 5.5 | 4.7 | 4.5 | 4.8 |
| Deuda interna | 4.0 | 3.0 | 1.9 | 2.3 |
| Deuda externa | 1.5 | 1.7 | 2.6 | 2.5 |
| E. Total deuda bruta del SPNF = A+B+C+D | 46.1 | 50.8 | 71.3 | 70.3 |
| F. Bonos y pagarés (pasivos de otras entidades públicas a favor del GNC) | 10.6 | 8.0 | 9.2 | 8.6 |
| Total deuda neta del SPNF = E-F | 35.5 | 42.8 | 62.1 | 61.7 |
| Total deuda neta del SPNF, restando activos financieros externos | 34.6 | 40.5 | 59.2 | 59.8 |
| Total deuda neta del SPNF, restando activos financieros totales | 28.0 | 32.3 | 51.9 | 53.3 |
| Total deuda bruta SPNF, sin cuentas por pagar del GNC | 45.0 | 49.8 | 71.3 | 70.3 |
| Total deuda neta del GNC, restando activos financieros totales y cuentas por pagar | 26.9 | 31.3 | 51.9 | 53.3 |

Fuente: Ministerio de Hacienda

En la parte baja del mismo Cuadro 17.5 se presentan otras medidas de endeudamiento público que reporta el Ministerio de Hacienda. Como la deuda neta sólo incluye pasivos, algunas de esas medidas restan el valor de activos, acercándose así al concepto de posición financiera neta. Es importante tener presente a este respecto que la deuda es solo una parte del balance de activos y pasivos de cualquier entidad. Para tener una visión completa de la posición financiera neta y del patrimonio de las entidades del sector público es necesario acudir a los balances de saldos que calcula trimestralmente la Contaduría General de la Nación para todas las entidades públicas y para diversos grupos de entidades. Como en otros aspectos de las cuentas fiscales, está pendiente la tarea de converger en un solo sistema integrado de cuentas que sea consistente con las recomendaciones del FMI.

Ejemplo 17.3 - Fuentes de aumento del saldo de la deuda pública como porcentaje del *PIB*

Según el Cuadro 17.5, el saldo de la deuda neta del sector público no financiero pasó de 47.6% del *PIB* en 2019 a 62.1% del *PIB* en 2020. ¿Cómo es esto posible si, según las cuentas de financiamiento de caja del Cuadro 17.4, el SPNF se endeudó ese año en el equivalente a 8.7% del *PIB*?

En efecto, los flujos de endeudamiento dejan sin explicar 5.8 puntos porcentuales del *PIB* de aumento en los saldos de la deuda ($62.1 - 47.6 - 8.7 = 5.8$). Esto se explica principalmente por dos factores: el aumento del valor de la deuda por efecto de la devaluación de la tasa de cambio (con respecto a los precios implícitos del *PIB*) y la caída del *PIB* real en 2020. El primero de estos dos factores aumentó el numerador de la relación deuda/*PIB* y el segundo redujo el denominador. Para mayores detalles véase el ejercicio 17.1.

17.4 Medidas alternativas del déficit fiscal y sostenibilidad fiscal

17.4.1 Definición convencional del déficit fiscal

La *definición convencional del déficit fiscal del SPNF* es la medida más utilizada de déficit fiscal. Corresponde a la diferencia entre gastos totales e ingresos totales del SPNF:

$$\text{Déficit convencional} = \text{gastos totales} - \text{ingresos totales}$$

Como lo mide en la actualidad el Ministerio de Hacienda, el déficit convencional no es estrictamente un déficit de operaciones de caja, lo que reflejaría muy de cerca las necesidades netas de financiamiento del sector público y, por consiguiente, serviría para analizar las presiones sobre los recursos de ahorro financiero y sobre los mercados financieros y de capitales (sin embargo, el Banco de la República sí calcula el déficit convencional de gastos menos ingresos con metodología de caja).

El déficit convencional no es la única forma de medir el déficit, como veremos en esta sección. Algunas medidas alternativas se basan en otra forma de hacer la contabilidad, otras “trazan la línea” en un punto diferente del balance de operaciones del SPNF, otras implican diversos ajustes más elaborados. En cada caso, buscan captar en forma sintética posibles efectos de las operaciones del sector público sobre la economía. No hay una medida mejor o peor en abstracto, depende de qué es lo que se quiere medir y de qué tan bien es posible medirlo.

Hay varias definiciones de déficit fiscal. La más convencional es la diferencia entre los gastos totales y los ingresos totales.

Adicional al déficit convencional, se calculan los déficits de: causación, cuasi-fiscal, corriente, operacional, primario, estructural, de núcleo y el primario sostenible.

17.4.2 El déficit de causación

El déficit convencional se basa actualmente en la metodología de “caja modificada”. Alternativamente, puede definirse un *déficit de causación*, como el resultado de los flujos *devengados* por el gobierno, se hayan realizado o no. Si sólo se consideran los flujos por transacciones, el déficit de causación es equivalente conceptualmente al balance de la cuenta de capital en las cuentas institucionales de las cuentas nacionales, y por consiguiente es igual también al concepto de préstamo neto o endeudamiento neto que se usa en el sistema de cuentas nacionales. Si se tienen en cuenta no solamente los flujos por transacciones, sino también otros flujos económicos por valorizaciones, contingencias, etcétera (de la forma como fueron definidos al comienzo de este capítulo), entonces el déficit fiscal de causación sería equivalente a la acumulación neta de activos y pasivos del sector público, y por consiguiente reflejaría el cambio en su posición patrimonial neta. Por tener un carácter más comprehensivo que cualquier otra medida alternativa, es la medida de déficit que recomienda el *Manual de finanzas públicas* del FMI. Aunque las estadísticas fiscales que publica trimestralmente la Contaduría General de la Nación se hacen con el criterio de causación, requieren de ajustes de clasificación y homologación para hacerlas compatibles con las recomendaciones del FMI. Desde 2022 se tiene previsto que el Ministerio produzca estadísticas fiscales para el Gobierno General con base en causación, utilizando como insumo las estadísticas de la Contaduría, y que en forma gradual se introduzca el déficit de causación en las discusiones de política fiscal.

17.4.3 El déficit cuasifiscal

Las cuentas fiscales se ocupan solamente de las entidades no financieras del sector público, y por tanto dejan de lado las entidades financieras que son propiedad del Estado, como el Banco de la República y los intermediarios financieros oficiales. Esta separación no sería problemática si no hubiera transferencias de recursos del gobierno a estas entidades financieras públicas para cubrir su déficit. Estos déficit pueden originarse porque el Banco Central o los intermediarios financieros oficiales operan en forma ineficiente, o porque desarrollan en ocasiones operaciones propias de la política fiscal, además de las puramente monetarias y crediticias, como el otorgamiento de créditos subsidiados al sector privado, y la compra de cartera por encima de su valor económico a bancos comerciales en crisis. El déficit de las entidades financieras del sector público se conoce con el nombre de *déficit cuasifiscal*. Por razones conceptuales es conveniente calcularlo con una metodología de causación, y así es como se hace en el caso del Banco de la República con base en su Estado de Pérdidas y Ganancias. En cambio, en el caso del Fondo de Garantías Financieras (Fogafin), a los resultados del PyG se agregan algunas de las cuentas por pagar. Las demás entidades financieras del sector público son ignoradas actualmente en las estadísticas del Ministerio de Hacienda, pero podrían incorporarse utilizando información de la Contaduría General de la Nación.

17.4.4 El déficit corriente

La diferencia entre los gastos corrientes y los ingresos corrientes del sector público se conoce con el nombre de *déficit corriente*. Por definición es el ahorro del sector público con signo negativo:

El déficit corriente es la diferencia entre los gastos corrientes y los ingresos corrientes.

$$\text{Déficit corriente} = \text{gastos corrientes} - \text{ingresos corrientes} = -\text{ahorro}$$

Para que el concepto de ahorro sea compatible con el utilizado en los agregados macroeconómicos convencionales, debe provenir de una contabilidad de causalidad, no una contabilidad de caja. De las cuentas nacionales del DANE puede obtenerse directamente el déficit corriente del GG y el de las sociedades no financieras públicas; la suma de ambos es el déficit corriente de todo el SPNF (a pesar de que esta categoría institucional no existe explícitamente en las cuentas nacionales).

17.4.5 El déficit operacional

En una economía con inflación, parte de los pagos nominales de interés que hace el gobierno (o cualquier otro agente) por sus deudas es, en realidad, una compensación al acreedor por efecto en la pérdida de valor real del saldo de la deuda. Por consiguiente, puede argumentarse que esa parte no constituye un gasto, sino una transacción financiera, y no debería considerarse parte del déficit. Cuando el déficit fiscal se ajusta deduciendo el componente inflacionario de los pagos de interés, se denomina *déficit operacional*. El ajuste puede hacerse en forma simple, deduciendo de los gastos el producto de la inflación por el saldo de la deuda que está denominada en moneda local. De esta manera, los pagos de interés reflejarán sólo el componente no inflacionario, e implícitamente se tendrá como una operación financiera el valor compensado:

$$\text{Déficit operacional} = (\text{gastos totales} - \text{componente de inflación del pago de intereses}) - \text{ingresos totales}$$

$$\text{Déficit operacional} = \text{déficit convencional} - \text{componente de inflación del pago de intereses}$$

Ejemplo 17.4 - Cálculo del déficit operacional

Con la información del Cuadro 17.1 sobre el déficit convencional del GNC en 2021 (7.1% del PIB) y del Cuadro 17.5 sobre el nivel de la deuda del GNC a fines de 2020 (65% del PIB), puede calcularse en forma aproximada el déficit operacional. Sólo necesitamos saber, además de esos dos datos, que la inflación en 2021 fue 5.6%. Entonces, el componente inflacionario del pago de intereses de la deuda fue aproximadamente 3.6% del PIB ($0.056 \times 0.65 = 0.0364$), y por lo tanto el déficit operacional fue 3.5% del PIB. Nótese que todo el pago de intereses de la deuda del GNC según el Cuadro 17.1 fue 3.4% del PIB. (Esto implica que los intereses reales de la deuda fueron -0.2% del PIB, lo cual es factible cuando aumenta inesperadamente la inflación, como ocurrió en 2021, porque muchas deudas tienen tasas de interés nominales fijas).

17.4.6 El déficit primario y el déficit primario neto

El *déficit primario* es la diferencia entre los gastos totales, sin pagos de interés, y los ingresos totales. El sentido de esta medición es aproximarse mejor a la presión que ejercen las operaciones del sector público sobre los recursos reales de la economía, o sobre la demanda agregada, que las medidas alternativas, especialmente el déficit convencional. Como se estudiará más adelante, el concepto de déficit primario es útil, además, para analizar la sostenibilidad de la política fiscal.

El déficit primario se calcula como la diferencia entre los gastos totales, sin pagos de intereses, y los ingresos totales.

$$\begin{aligned} \text{Déficit primario} &= (\text{gastos totales} - \text{pago de intereses}) - \text{ingresos totales} \\ &= \text{déficit convencional} - \text{pago de intereses} \end{aligned}$$

Ejemplo 17.5 - Cálculo del déficit primario

Con la información del Cuadro 17.1 puede calcularse el déficit primario del GNC en 2021. El déficit convencional del GNC fue 7.1% del PIB. El GNC hizo pagos por intereses de deuda por valor de 3.4% del PIB. Por consiguiente, el déficit primario del GNC es 2021 fue 3.7% del PIB.

Puede establecerse también una relación entre el déficit primario y el déficit operacional, descomponiendo el pago de intereses en su componente real y su componente inflacionario:

$$\text{Déficit primario} = \text{déficit convencional} - \text{componente de inflación del pago de intereses} - \text{componente real del pago de intereses}$$

Déficit primario = déficit operacional – componente real del pago de intereses

El Ministerio de Hacienda incluye el déficit primario entre los indicadores básicos a los que hace seguimiento en sus informes.

Si al déficit primario se le suman los rendimientos financieros (que son parte de los ingresos corrientes), se tiene el déficit primario neto:

$$\begin{aligned} \text{Déficit primario neto} &= (\text{gastos totales} - \text{pago de intereses} + \text{rendimientos} \\ &\quad \text{financieros}) - \text{ingresos totales} \\ &= \text{déficit convencional} - \text{pago de intereses} + \text{rendimientos financieros} \end{aligned}$$

Como veremos enseguida, el concepto de balance primario neto es utilizado en Colombia en la definición del balance estructural y de la regla fiscal.

El déficit estructural y el concepto de impulso fiscal

Si bien el déficit influye en la actividad económica, a su vez es fuertemente afectado por esta. Debido a la respuesta de los ingresos tributarios a los cambios en el nivel de actividad, el déficit tiende automáticamente a aumentar durante las recesiones y a disminuir durante los auges. También algunos gastos, especialmente los de seguridad social, tienden a aumentar cuando la economía crece poco, y viceversa, especialmente en los países que tienen sistemas de seguro al desempleo y otros programas de gasto contracíclico. Es decir, el déficit refleja, en parte pasivamente, la evolución del ciclo económico.

Por consiguiente, es conveniente determinar el déficit excluyendo estos efectos cíclicos, con el objeto de obtener un indicador que refleje mejor el comportamiento discrecional o exógeno de la política fiscal. Esta medida es el *déficit estructural*. Suponiendo que sólo los impuestos cambian con el ciclo (no los gastos), el déficit estructural se define como:

$$\text{Déficit estructural} = \text{déficit convencional} + \text{recaudo tributario debido al ciclo}$$

Lo que es exactamente igual (cambiando los signos) a:

$$\text{Balance estructural} = \text{balance convencional} - \text{recaudo tributario debido al ciclo}$$

Es preciso definir una forma operativa para calcular el recaudo tributario debido al ciclo. Para el efecto, es necesario seguir los siguientes pasos. Primero, mediante

un proceso estadístico se descompone el *PIB* en tendencia (o *PIB* potencial) y ciclo (véase un método sencillo en el Capítulo 8). Luego se encuentra qué tanto responden los recaudos tributarios al *PIB*. Con los dos resultados anteriores ya es posible calcular cuál es el recaudo tributario debido al ciclo. Por supuesto, este método puede refinarse de muchas formas, por ejemplo, separando distintos tipos de impuestos, o teniendo en cuenta, además, que el ciclo puede afectar al gasto público. O considerando que hay otros canales, diferentes al nivel de actividad económica, por los cuales el déficit puede cambiar endógenamente en forma transitoria, tales como el precio del petróleo, ya que el gobierno deriva importantes ingresos de las rentas petroleras.

De hecho, en Colombia se ha establecido como medida oficial del balance estructural la siguiente:

$$\begin{aligned}
 \text{Balance primario neto estructural} &= \text{balance primario neto} \\
 &\quad - \text{ingresos debidos al ciclo económico} \\
 &\quad - \text{ingresos debidos al ciclo petrolero} \\
 &\quad - \text{ingresos de única vez} \\
 &\quad + \text{gastos de única vez}
 \end{aligned}$$

Para calcular los ingresos fiscales debidos al ciclo de los precios del petróleo se requiere descomponer también el precio del petróleo en tendencia y ciclo. En la práctica ese cálculo es técnicamente complejo.

Cuando el déficit estructural aumenta, queda implícito que las políticas fiscales están siendo expansivas (y viceversa), es decir, que se está gastando más, o se están cobrando menos impuestos, de lo que cabría esperar (y viceversa). Por esa razón, una buena medición del déficit, o del balance estructural, es esencial para monitorear la política fiscal. En el Recuadro 17.1 se explica la “regla fiscal” que se utiliza en Colombia para disciplinar la política fiscal con base en el balance estructural.

Recuadro 17.1 La “regla fiscal”

En Colombia se adoptó por ley a partir de 2012 una “regla fiscal” con el objeto de imponer disciplina a la política fiscal en forma transparente. La regla fiscal, que es un componente central del “Marco fiscal de mediano plazo”, establece que el Gobierno Nacional Central debe lograr ciertas metas de balance estructural, el cual se define así :

$$\begin{aligned}
 \text{Balance primario neto estructural} &= \text{balance primario neto} \\
 &\quad - \text{ingresos debidos al ciclo económico} \\
 &\quad - \text{ingresos debidos al ciclo petrolero} \\
 &\quad - \text{ingresos de única vez} \\
 &\quad + \text{gastos de única vez}
 \end{aligned}$$

Las metas del balance primario neto estructural que deben lograrse se definen para varios años futuros. En la vigencia de 2021, la regla fiscal estuvo suspendida, debido a la emergencia creada por la pandemia. En los años siguientes, el balance primario neto estructural debe estar por encima de los siguientes porcentajes del *PIB*: -4.7 en 2022, -1.4 en 2023, -0.2 en 2024 y +0.5 en 2025.

Para definir los métodos de cálculo y hacer seguimiento a las metas de balance estructural se encuentra el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, compuesto por siete miembros (cinco miembros expertos y dos miembros alternantes, entre los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República).

Para establecer los *ingresos debidos al ciclo económico*, se estima el *PIB* potencial (para el período corriente y 10 años futuros) con base en un método semejante al explicado en el Capítulo 8. Como allí vimos, la diferencia entre el *PIB* calculado en el período corriente y el *PIB* potencial es la brecha del producto (o *PIB* debido al ciclo). Luego se calcula para cada uno de los principales impuestos (excepto los de origen petrolero) cuánto recaudo tributario hay de más o de menos debido a esa brecha del producto (con elasticidades de largo plazo del recaudo neto de cada impuesto).

Para establecer los *ingresos debidos al ciclo petrolero*, se estima la tendencia de mediano plazo de los ingresos fiscales que dependen del precio del petróleo. Se tienen en cuenta los efectos de los precios del petróleo en los ingresos fiscales por cuatro canales: (1) los derechos de exploración, (2) el impuesto de renta que pagan las empresas extractoras de petróleo y gas, (3) los dividendos de Ecopetrol como empresa extractora, (4) los ingresos generados por la operación de coberturas petroleras. La diferencia entre el valor observado de esos ingresos fiscales y su tendencia de mediano plazo son los ingresos fiscales debidos al ciclo de precios del petróleo.

Asociado al cálculo del déficit estructural está el cálculo del *impulso fiscal*, entendiendo por tal cosa el cambio en el déficit convencional que es independiente del *PIB* (u otras variables fuera del control de las autoridades económicas) y que, por tanto, puede atribuirse a decisiones de política. Si sabemos cómo responden los recaudos tributarios al *PIB* (e ignoramos la influencia de otras variables), es posible deducir cuánto habrían sido los impuestos en ausencia de cambios en

las políticas de manejo de los impuestos. Lo mismo puede hacerse del lado de los gastos. Si se considera la influencia de otras variables diferentes al *PIB*, en forma general el impulso fiscal se define como:

$$\text{Impulso fiscal} = \text{cambio en el déficit convencional} - \text{cambio en el déficit esperado}$$

Nótese que mientras que en el déficit estructural se trata de encontrar cuál sería el déficit en ausencia de las fluctuaciones cíclicas del *PIB* y otras variables fuera del control de las autoridades económicas, en el cálculo del *déficit esperado* (para deducir el impulso fiscal) se trata de hacer justamente lo contrario: es decir, calcular el déficit teniendo en cuenta las fluctuaciones cíclicas del *PIB* y otras variables, como si no hubieran ocurrido cambios en las políticas fiscales. Por supuesto, el déficit estructural y el impulso fiscal se mueven exactamente igual, aunque a niveles distintos (es decir, no tiene que haber equilibrio fiscal por el hecho de que las políticas fiscales sean neutras y por consiguiente el impulso fiscal sea cero).

Ejemplo 17.6 - Cálculo de los ingresos fiscales debidos al ciclo

Suponga que el *PIB* corriente está 5% por debajo del *PIB* potencial o de tendencia y que la tasa efectiva de tributación total es 20%. ¿Cuánto deben ser los ingresos fiscales debidos al ciclo?

Pues sencillamente 20% x 5%, o sea 1% del *PIB*, es la *pérdida* de ingresos fiscales debido al ciclo, suponiendo que la elasticidad de los impuestos con respecto al *PIB* es uno (lo cual es un supuesto razonable para la mayoría de los impuestos, aunque no para los impuestos a las ganancias de las empresas, ya que éstas son a su vez muy procíclicas).

Ejemplo 17.7 - Cálculo de los ingresos fiscales debidos al ciclo de precios del petróleo

Suponga ahora que el precio del petróleo aumentó 30% con respecto a su tendencia esperada de mediano plazo, y que los ingresos fiscales que están vinculados por distintos canales al precio del petrolero son 2% del *PIB*. ¿Cuánto deben ser los ingresos fiscales debidos al ciclo de los precios del petróleo?

De forma semejante, $30\% \times 2\%$, o sea 0.6% del *PIB*, es la *ganancia* de ingresos fiscales por los precios del petróleo, suponiendo nuevamente una elasticidad unitaria de los ingresos fiscales petroleros respecto al precio del petróleo. Sin embargo, este no es un buen supuesto, porque estos ingresos dependen de las ganancias que haga Ecopetrol, y éstas a su vez dependen muy fuertemente del precio del petróleo. Si la elasticidad es 2, en vez de ser unitaria, los ingresos fiscales debidos al ciclo serán 1.2% del *PIB*.

Cabe señalar que este es un ejemplo muy simplificado, pues el método que usa la regla fiscal tiene en cuenta los ingresos fiscales por cuatro canales: (1) los derechos de exploración, (2) el impuesto de renta que pagan las empresas extractoras de petróleo y gas, (3) los dividendos de Ecopetrol como empresa extractora, (4) los ingresos generados por la operación de coberturas petroleras.

Ejemplo 17.8 - Cálculo del balance estructural y del impulso fiscal

Suponga que el balance fiscal medido en forma convencional es -3% del *PIB*. ¿Cuánto sería el balance estructural, teniendo en cuenta los resultados de los Ejemplos 17.6 y 17.7?

Debemos sumarle a ese balance de -3% del *PIB* los ingresos perdidos por el ciclo del *PIB* (1% del *PIB*) y restarle la ganancia de ingresos por el alto precio del petróleo (1.2% del *PIB*, con el supuesto de alta elasticidad).

Por consiguiente el balance estructural es -3.2% del *PIB*. Es decir, hay un déficit fiscal de 0.2% del *PIB* que no se explica por los ciclos económico o petrolero, y que por lo tanto debe interpretarse como resultado de decisiones económicas. Este 0.2% del *PIB* es el impulso fiscal que las políticas de gasto público y tributaria le han inyectado a la economía.

17.4.7 El déficit núcleo

El déficit convencional también puede corregirse por los efectos de las políticas de corto plazo, es decir, medido como si los ingresos y los gastos no hubieran sido afectados por medidas transitorias. Cuando se corrige simultáneamente por los efectos tanto de las fluctuaciones económicas como de las medidas transitorias, la medida resultante se denomina *déficit núcleo*. Algunas políticas transitorias desempeñan a menudo un rol muy importante en los cambios en el déficit fiscal convencional. Algunos ejemplos son las transferencias extraordinarias a las familias en momentos de emergencia (como la pandemia), las amnistías tributarias, los recargos tributarios de naturaleza temporal, la postergación de pagos a proveedores y/o a empleados públicos o la venta de propiedades por el gobierno

(diferentes a privatizaciones, ya que éstas se deben contabilizar por debajo de la línea). La definición de balance estructural que se utiliza en Colombia para los efectos de la regla fiscal hace este tipo de ajustes, por lo tanto podría llamarse más exactamente balance núcleo primario neto estructural.

Ejemplo 17.9 - El concepto de balance estructural de la regla fiscal

Acabamos de decir que el concepto de balance estructural que se usa en la regla fiscal debería llamarse exactamente balance núcleo primario neto estructural. ¿Por qué?

- Es “balance” porque se refiere a la diferencia entre ingresos y gastos.
- Es “núcleo” porque descuenta de los ingresos y de los gastos los que ocurren por única vez.
- Es “primario neto” porque excluye de los gastos los pagos de interés y excluye de los ingresos los rendimientos financieros.
- Es “estructural” porque descuenta de los ingresos los atribuibles al ciclo económico y al ciclo petrolero. En este último sentido se podría llamar incluso “doblemente estructural”. Pero ya tiene suficientes adjetivos.

17.4.8 El déficit primario sostenible

Las diferentes medidas del déficit fiscal estudiadas hasta el momento son de carácter estático, en el sentido de que ignoran sus repercusiones sobre el futuro de la situación fiscal. Todo déficit tiene repercusiones futuras por el hecho de que debe ser financiado de alguna forma. Un déficit que conduce a aumentar la deuda en forma acelerada no puede sostenerse indefinidamente, porque a la larga resultará imposible cumplir con los compromisos adquiridos y no habrá manera de encontrar nuevo financiamiento. No existe una forma única de establecer cuál es un nivel sostenible de déficit fiscal. En general, sin embargo, se considera que la política fiscal es insostenible si la orientación actual y proyectada del déficit fiscal da lugar a un aumento persistente de la relación entre la deuda y el *PIB*. El concepto de *sostenibilidad fiscal* alude, en consecuencia, a las restricciones de largo plazo que enfrenta la política fiscal, asociadas básicamente con la dinámica de la relación entre la deuda pública y el *PIB*.

Con el fin de obtener un indicador operativo de la sostenibilidad, es conveniente analizar la dinámica de la deuda pública con base en el análisis de sus fuentes de crecimiento. Supóngase que el déficit fiscal convencional, DC_t tiene como única posibilidad de financiamiento el aumento de la deuda interna (denominada en pesos). Por consiguiente:

$$DC_t = DD_t - DD_{t-1}$$

en donde DD_t es el monto de la deuda en el período t , y DD_{t-1} es el monto de la deuda en el período $t - 1$.

Es conveniente retomar el concepto de déficit primario ya que éste, al descontar de los gastos el pago de intereses por la deuda acumulada en el pasado, mide de manera más clara los efectos de la política fiscal del período corriente. Como se vio, el déficit primario es igual al convencional sin los pagos de interés, y por tanto puede escribirse de la siguiente manera:

$$DP_t = DC_t - i_t \times DC_{t-1}$$

en donde i_t es la tasa de interés nominal que se paga en el período t por la deuda DD_{t-1} . Combinando las dos ecuaciones anteriores:

$$DD_t = DD_{t-1} + DP_t + i_t \times DD_{t-1}$$

Esto indica que la deuda pública en t es igual a la deuda que se tenía en el período anterior ($t - 1$), más el déficit primario del período corriente y más los pagos de intereses por la deuda del período anterior.

Dividiendo ambos lados por el PIB_t en precios corrientes:

$$dd_t = (1 + i_t) \frac{DD_{t-1}}{PIB_t} + dp_t$$

en donde las variables en minúsculas son coeficientes con respecto al PIB en precios corrientes. Multiplicando y dividiendo por PIB_{t-1} (medido en precios corrientes del período $t - 1$) y por $(1 + \pi_t)$, en donde π_t es la inflación,

$$dd_t = (1 + i_t) \times \frac{DD_{t-1}}{PIB_{t-1}} \times \frac{PIB_{t-1}}{PIB_t} \times \frac{(1 + \pi_t)}{(1 + \pi_t)} + dp_t$$

Por consiguiente

$$dd_t = \frac{(1 + i_t)}{(1 + \pi_t)} \times \frac{DD_{t-1}}{PIB_{t-1}} \times \frac{PIB_{t-1}}{PIB_t / (1 + \pi_t)} + dp_t$$

Obsérvese que el primer quebrado es lo mismo que $(1 + r)$, donde r es la tasa de interés real; el segundo quebrado es el coeficiente de deuda respecto al PIB en el período $t - 1$; y el tercer quebrado es $\frac{1}{(1 + g_t)}$, donde g_t es la tasa de crecimiento del PIB en precios constantes. Por tanto,

$$dd_t = (1 + r_t) \times dd_{t-1} \times \frac{1}{(1 + g_t)} + dp_t$$

De esta forma, se llega a la siguiente expresión para el coeficiente de endeudamiento:

$$\checkmark \quad dd_t = \frac{(1 + r_t)}{(1 + g_t)} \times dd_{t-1} + dp_t$$

Esta ecuación establece una relación entre el coeficiente de endeudamiento en el período corriente y en el período anterior. Supóngase por un momento que no hay déficit primario. Entonces, el coeficiente de endeudamiento tenderá a aumentar si la tasa de interés real de la deuda pública es mayor que la tasa de crecimiento de la economía (y viceversa). Por supuesto, además, el coeficiente de endeudamiento tenderá a aumentar en la medida en que haya déficit primario (o a reducirse en la medida en que haya superávit). Mas en general, puede deducirse fácilmente que para que el coeficiente de endeudamiento se mantenga constante en el nivel $\overline{dd} = ddt = ddt - 1$ es preciso que se cumpla la siguiente relación:

$$\checkmark \quad dp_t^s = \frac{(g_t - r_t)}{(1 + g_t)} \times \overline{dd}$$

El déficit primario sostenible es el nivel de déficit primario que estabiliza la relación entre la deuda pública y el PIB.

en donde dp_t^s es el déficit primario sostenible para que la deuda como proporción del PIB se mantenga constante. Obsérvese que para que un déficit primario mayor que cero sea sostenible, es necesario que la tasa de crecimiento de la economía sea mayor que la tasa de interés real de la deuda. De otra forma, es necesario alcanzar un superávit primario (aunque todavía podrá haber un déficit convencional).

La diferencia entre el déficit primario observado y el déficit primario sostenible (para mantener sin cambio el coeficiente de deuda) constituye el ajuste *fiscal requerido* para asegurar la sostenibilidad. Esta variable juega un papel central en los programas de estabilización macroeconómica.

Ejemplo 17.10 - Cálculo del déficit primario sostenible y del ajuste fiscal requerido

De acuerdo con información del Comité de la Regla Fiscal, en 2021 la deuda del GNC equivalía a 63.8% del *PIB* y el crecimiento potencial era 3.24%. ¿Cuánto era el déficit primario sostenible, suponiendo que la tasa de interés real fuera 1.5%? Con esta base se deduce que el déficit sostenible es:

$$dp_t^s = \frac{(0.0324 - 0.015)}{(1 + 0.0324)} \times 0.638 = 0.010753$$

Es decir, se puede mantener un déficit primario de 1.1% del *PIB*, aproximadamente. Como vimos en el Ejemplo 17.1, el déficit primario del GNC en 2021 fue 3.7% del *PIB*. Por consiguiente, se requería que el GNC redujera su déficit en cerca de 2.7 puntos porcentuales del *PIB* para evitar caer en una senda de endeudamiento creciente como proporción del *PIB*. Con tasa real de interés igual a cero (lo que sería un supuesto muy optimista), el déficit primario sostenible sería aún 2% del *PIB*, lo que de todas formas exigiría un ajuste fiscal.

Conceptos clave

Estructura del sector público

Sector público no financiero, SPNF
Gobierno General (GG)
Gobierno Nacional Central (GNC)
Gobierno local o territorial central
Seguridad social
Empresas públicas
Sector público no modelado (en Colombia)

Conceptos y términos de contabilidad fiscal

Saldos y flujos
Criterio de causación
Criterio de caja
Sistema de caja modificado
Consolidación

Estructura de las cuentas del GNC

Ingresos tributarios
Ingresos no tributarios
Recursos de capital
Intereses de la deuda
Gastos de funcionamiento
Gastos de capital
Préstamo neto
Financiamiento del déficit
Deuda pública

Definiciones alternativas del déficit

Déficit convencional
Déficit de causación
Déficit cuasifiscal
Déficit corriente
Déficit operacional
Déficit primario
Déficit estructural
Déficit núcleo

Conceptos de análisis fiscal

Tamaño del Estado
Carga tributaria
Balance estructural (medida oficial en Colombia)
Regla fiscal (en Colombia)
Impulso fiscal
Sostenibilidad fiscal
Déficit primario sostenible
Ajuste fiscal requerido

Preguntas y ejercicios

Pregunta 17.1

Queremos refinar el Ejercicio 17.3 para entender mejor las razones del aumento del saldo de la deuda pública como porcentaje del *PIB* en 2020. Suponga que los flujos (netos) de financiamiento interno y externo fueron los que aparecen en el Cuadro 17.4. ¿Cuánto habría aumentado el saldo de la deuda como porcentaje del *PIB* si no hubiera habido inflación, ni devaluación, ni crecimiento? Ahora, modifique sus cálculos teniendo en cuenta que la tasa de cambio aumentó 4.7%, la inflación (según el deflactor implícito del *PIB*) fue 1.4% y el *PIB* cayó 7%. ¿Qué puede concluir?

Pregunta 17.2

Calcule la discrepancia estadística en el cálculo del déficit fiscal del Gobierno General en 2021 según el Ministerio de Hacienda y según las cuentas nacionales del DANE.

Pregunta 17.3

¿Cuál es el déficit que mide las actividades corrientes y no incluye los pagos por actividades pasadas?

Pregunta 17.4

Dos países tienen el mismo déficit convencional (6% del *PIB*), pero diferentes déficits alternativos. ¿Qué puede deducir sobre la política fiscal en cada país?

Pregunta 17.5

¿Cuál es el déficit primario (como % del *PIB*) de una economía que tiene un déficit convencional del 5% del *PIB*, y una deuda pública del 40% del *PIB* sobre la que paga una tasa de interés nominal del 25% anual? Si la totalidad de esta deuda es financiada domésticamente y la inflación es 20%, ¿cuál es el déficit operacional?

Pregunta 17.6

Suponga ahora que el país del ejercicio anterior decide reestructurar la deuda pública, convirtiéndola totalmente en deuda externa en dólares a una tasa de interés del 5%. ¿Cómo quedan ahora su déficit convencional, primario y operativo (suponga que no hay inflación externa)? ¿Qué le enseña esto sobre la interpretación de los déficits convencional, primario y operacional?

Pregunta 17.7

Suponga ahora que el mismo país de los ejercicios anteriores decide más bien que sólo la mitad de su deuda sea financiada externamente, ya que la tasa de interés externa no es 5% sino 8%. Calcule los déficits convencional, primario y operacional. ¿Difieren sus cálculos si supone que hay inflación externa de 3%? Calcule también la tasa de interés real promedio de toda la deuda cuando hay y cuando no hay inflación externa.

Pregunta 17.8

La economía de nuestros ejercicios anteriores ha recibido un shock permanente que reducirá los ingresos fiscales en 10% del *PIB*. (Esos eran los ingresos que derivaba de rentas petroleras antes del descubrimiento de la criptoenergía). El problema que debe resolver es decidir cuánto debe ser su ajuste fiscal para mantener constante su coeficiente de endeudamiento, dado que, como hemos visto, tenía antes del shock un superávit primario de 5% del *PIB* y deuda por el 40% del *PIB*. Suponga que la tasa de interés real es del 5% y que la economía puede crecer entre 1 y 5% (con semejante shock, ¡quién puede saber!). Suponga, alternativamente, que la tasa de interés real no es 5%, sino 8%.

Pregunta 17.9

Considere un gobierno cuyo gasto público tiende a crecer cada año 3%, y cuyos ingresos provienen de una tasa efectiva de impuestos sobre todo el *PIB* del 20%. La economía venía creciendo 3% y había un déficit fiscal del 2%, pero el año pasado la economía creció 1% y el déficit se elevó a 4% del *PIB*. ¿Cuál fue el déficit estructural y cuál el impulso fiscal que le aplicó el gobierno a la economía el año pasado? Si la economía crece 5% el presente año, como espera el gobierno gracias a las políticas expansivas del año pasado, y el gobierno sigue una política fiscal neutra (es decir, desmonta los programas expansivos), ¿cuál será el déficit fiscal convencional y cuál el déficit estructural? ¿Y si el crecimiento sigue en 5% un año más adelante?

Pregunta 17.10

Indique de los siguientes rubros cuáles clasificaría “por encima” y cuáles “por debajo” de la línea para calcular el déficit convencional del Gobierno Nacional Central:

- Privatizaciones y venta de activos
 - Utilidades Banco de la República
 - Excedentes de Ecopetrol transferidos al gobierno
 - Crédito interno neto
 - Ingresos no tributarios
-

Pregunta 17.11

Explique las diferencias entre la contabilidad de causación y la contabilidad de caja.

Pregunta 17.12

¿Por qué las privatizaciones se clasifican por debajo y no por encima de la línea?

Pregunta 17.13

¿Cuál es la diferencia entre el déficit operacional y el déficit primario, y qué mide cada uno de ellos?

Pregunta 17.14

Suponga que un país sufre una recesión que reduce considerablemente los recaudos tributarios, generando un déficit fiscal insostenible. Para solucionar el problema, se recurre a aumentar los impuestos de manera transitoria. ¿Cuál es la medida del déficit que aísla esos efectos transitorios y muestra mejor la posición permanente de política fiscal?

Pregunta 17.15

El gobierno de una economía hipotética cuenta inicialmente con activos fijos por 200 millones de pesos, pasivos por deudas externas por 100, y un patrimonio de 100, y realiza las siguientes transacciones:

- a. cobra impuestos por 100 millones, pero durante el año fiscal sólo recauda 90 millones

- b. paga salarios por 30 millones
- c. el gobierno contrata servicios de computación para su funcionamiento por 60 millones. Sin embargo, este monto no lo paga durante el período fiscal
- d. su deuda es externa, no paga intereses, pero su moneda se devalúa en 5 % (de una tasa de paridad uno a uno)
- e. si durante el año fiscal sus finanzas cierran con un superávit de caja, éste se utiliza para amortizar la deuda; si cierran con déficit, el gobierno se endeuda externamente (a tasa de interés igual a cero)
- f. el gobierno ha sido demandado, y una sentencia en contra de la Nación obligaría al gobierno a pagar 10 millones durante el próximo año fiscal.

Calcule el déficit de caja, el déficit de causación y el nuevo balance de activos y pasivos. Analice las diferencias.

Soluciones a ejercicios seleccionados

Las respuestas a todos los ejercicios se pueden ver en los archivos Excel disponibles en el portal del libro.

Respuesta 17.1

Sin devaluación, ni inflación, ni crecimiento, el saldo de la deuda habría aumentado en el monto del déficit. O sea que habría pasado de 47.6 % del *PIB* a 56.3 % del *PIB*. La deuda interna habría pasado de 34.4 % del *PIB* a 39.8 % del *PIB* y la externa de 16 % a 19.5 % del *PIB*. Como la tasa de cambio aumentó 3.3 puntos porcentuales más que los precios internos, esto contribuyó a elevar al saldo de la deuda externa de 19.5 % del *PIB* a 20.1 % del *PIB*. Como el *PIB* cayó 7 %, esto elevó el saldo de la deuda interna del 39.8 % del *PIB* al 42.8 % del *PIB* y la deuda externa del 20.1 % del *PIB* al 21.6 % del *PIB*. Así, el saldo total de la deuda llegó en 2020 a 63.9 % del *PIB*. Esta cifra es muy cercana del 65 %, que es el dato oficial. Se concluye así que la devaluación y la recesión contribuyeron casi tanto como el déficit a aumentar el coeficiente de endeudamiento.

Respuesta 17.2

Según las cuentas nacionales, el déficit del Gobierno General en 2020 fue de 87,805 miles de millones de pesos, que equivalen a 8.8 % del *PIB*. La discrepancia con el Ministerio de Hacienda fue 1.2 % del *PIB* (prácticamente la misma que con el Banco de la República).

Respuesta 17.3

El déficit primario, pues no incluye los pagos de intereses por la deuda acumulada en el pasado.

Respuesta 17.5

El déficit primario es $0.05 - (0.25 \times 0.4) = -0.05$. Es decir, hay un superávit primario de 5% del *PIB*.

El déficit operacional es $0.05 - (0.2 \times 0.4) = -0.03$. Es decir, hay un superávit operacional de 3% del *PIB*.

Respuesta 17.6

Puesto que los intereses de la deuda ahora valdrán 2% del *PIB* (0.05×0.4), en vez del 10% del *PIB*, ese ahorro de 8% del *PIB* significa que en vez del déficit convencional de 5% del *PIB* habrá un superávit convencional del 3% del *PIB*. El superávit primario seguirá siendo 5% del *PIB* y el superávit operacional el 3% del *PIB* (suponiendo que no hay inflación externa).

Esto indica que el déficit convencional es una medida muy sensible a la forma de financiamiento del déficit primario. El déficit primario y el operacional son medidas más confiables del balance real de recursos (es decir, de ingresos y gastos reales) del gobierno. Aunque el déficit operacional está afectado de todas formas por el componente real de los intereses, este componente es menos sensible a la composición de la deuda que todos los intereses.

Respuesta 17.7

Los intereses de la deuda valdrán ahora 0.25×0.2 para la parte financiada domésticamente y 0.08×0.2 para la parte financiada externamente, es decir 6.6% del *PIB*. Puesto que el balance primario no tiene por qué cambiar, y ya sabemos que hay un superávit primario de 5% del *PIB*, de esto se deduce que el déficit convencional es ahora 1.6% del *PIB*. Si hay inflación externa del 3%, el balance operacional tampoco cambiará, pues no ha cambiado la tasa de interés real, que sigue siendo 5% para toda la deuda. En cambio, si no hay inflación externa, quiere decir que el interés real de la deuda externa es 8% y que, en promedio, la tasa de interés real de toda la deuda se ha elevado de 5% a 6.5%. Sobre una deuda del 40% del *PIB*, esto significa un mayor costo real de la deuda de 0.6% del *PIB*. Por consiguiente, el superávit operacional ya no será 3% del *PIB*, sino 2.4%.

Respuesta 17.9

Si el gobierno no hubiera aplicado ninguna política expansiva, el déficit fiscal habría pasado el año pasado de 2% a 2.4% del *PIB* (porque 0.4% son los menores ingresos tributarios por la reducción del 2% en el crecimiento, dada la tasa de tributación del 20%). Esto significa que el déficit estructural es 3.6% del *PIB* (es decir, el 4% de déficit convencional menos el 0.4% de menores ingresos tributarios por razones cíclicas). Esto significa también que el impulso fiscal fue de 1.6% del *PIB*.

Con 5% de crecimiento este año la economía regresa a su tendencia (recupera los dos puntos de crecimiento que perdió el año pasado). Por consiguiente, si las políticas vuelven a ser neutras, el déficit fiscal volverá al 2%, que es también su nivel estructural.

Si el crecimiento sigue en 5% al año siguiente, la economía estará 2 puntos por encima de su tendencia normal de crecimiento y el déficit fiscal bajará de 2% a 1,6%. Por supuesto, si el gobierno no sigue ninguna política anticíclica (es decir, el impulso fiscal es cero), entonces el déficit estructural sigue siendo el mismo 2%.

Respuesta 17.14

El déficit núcleo.

Bibliografía

Teoría fiscal

Blanchard, Oliver, “Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators”. OECD Economics and Statistics Department. *Working Papers* No. 79, Abril de 1990.

Blejer M y V. Tanzi, “Los déficit fiscales y el desequilibrio de la balanza de pagos en los programas de ajuste del FMI”, en Joaquín Muns (editor), *Ajuste, condicionalidad y financiamiento internacional*, FMI, 1983, pp. 128-148.

Blejer, Mario y A. Cheasty, “Analytical and Methodological Issues in the Measurement of Fiscal Deficits”, *IMF Working Paper*, noviembre de 1990.

De Leeuw, F. y T. Holloway, “The Measurement and Significance of the Cyclically Adjusted Federal Budget and Debt”, en *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 17, No. 5, mayo 1985, p. 232.

Fisher, S. y W. Easterly, “The Economics of the Government Budget Constraint”, *The World Bank Research Observer*, 5 (2), julio de 1990.

Fondo Monetario Internacional, “Guidelines for Fiscal Adjustment”, Fiscal Affairs Department, *Pamphlet Series* No. 49, Washington DC, 1995. Mendoza Bellido, W, *Macroeconomía intermedia para América Latina*, Fondo Editorial de la Universidad Católica del Perú, segunda edición, 2015. El Capítulo 7 de este libro de texto presenta en detalle las matemáticas de la sostenibilidad de la deuda pública, la regla fiscal y el carácter de la política fiscal.

Metodología internacional de contabilidad fiscal

Lakshman Athukorala, S. y B. Reid, “Accrual Budgeting and Accounting in Government and its Relevance for Developing Member Countries”, Banco Asiático de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Regional Sostenible, Manila, Filipinas, 2003.

Croce, E., M. Da Costa y H. Juan-Ramón, *Programación financiera: métodos y aplicación al caso de Colombia*, Instituto del FMI, 2002.

Fondo Monetario Internacional, *Manual de estadísticas de las finanzas públicas*, Washington DC, 2014.

Metodologías, fuentes de estadísticas y análisis oficiales de política fiscal

Banco de la República. Las series históricas de ingresos totales, gastos totales y balance del sector público no financiero (caja y causación) se encuentran en http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see_finanzas_publici.htm.

_____, “Metodología sobre la estimación del financiamiento del sector público no financiero”, *Revista del Banco de la República*, julio de 2003. Explica la metodología para calcular el balance fiscal a partir de las transacciones financieras (por debajo de la línea). Los resultados aparecen periódicamente en la Revista del Banco de la República.

Ministerio de Hacienda. “Marco fiscal de mediano plazo”. Es el documento anual que presenta los resultados fiscales, las proyecciones de la situación fiscal y del financiamiento, y otros asuntos de especial relevancia para entender la situación fiscal y las perspectivas fiscales de mediano plazo. El documento, junto con las bases de datos se encuentran aquí: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/marcofiscalmedianoplazo/marcofiscaldemediano plazo2022

_____. El seguimiento detallado de los resultados fiscales por grupos de entidades se encuentra en los informes llamados “Cierre Fiscal” y “Plan Financiero”, que produce anualmente el Ministerio de Hacienda: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-187018%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

_____. “Definición de ingresos petroleros para efectos del funcionamiento de la regla fiscal”, junio de 2002. Explica en detalle el método de cálculo de ese componente del balance estructural teniendo en cuenta los cuatro canales que se mencionan en el recuadro 17.1.