

COMENTARIO ECONÓMICO DEL DÍA

Noviembre 3 de 2021

Página
1

Aciertos de la Ley de Inversión Social y el PGN 2022

El segundo semestre del año se caracterizó por la aprobación de dos importantes proyectos en materia fiscal. El primero fue la Ley de Inversión Social, que reforma el sistema tributario en aras de conseguir nuevos recursos para los próximos años. En este *Comentario Económico* analizaremos en particular los cambios que implementó sobre la Regla Fiscal. Por otro lado, el pasado 20 de octubre se aprobó en el Congreso de la República la Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2022, que también estudiamos aquí.

Cambios a la Regla Fiscal

Además de implementar diferentes medidas tanto en el frente de fuentes como de los usos de recursos para el gobierno nacional, la Ley de Inversión Social modifica la Regla Fiscal que se instauró en el año 2011 y que estuvo vigente hasta el 2019. Recordemos que el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, en vista de la crisis económica y sanitaria suspendió la aplicación de la Regla Fiscal durante el 2020 y el 2021. Ahora, bajo esta nueva ley, en el 2022 se retornará a la aplicación de la Regla en su nueva versión.

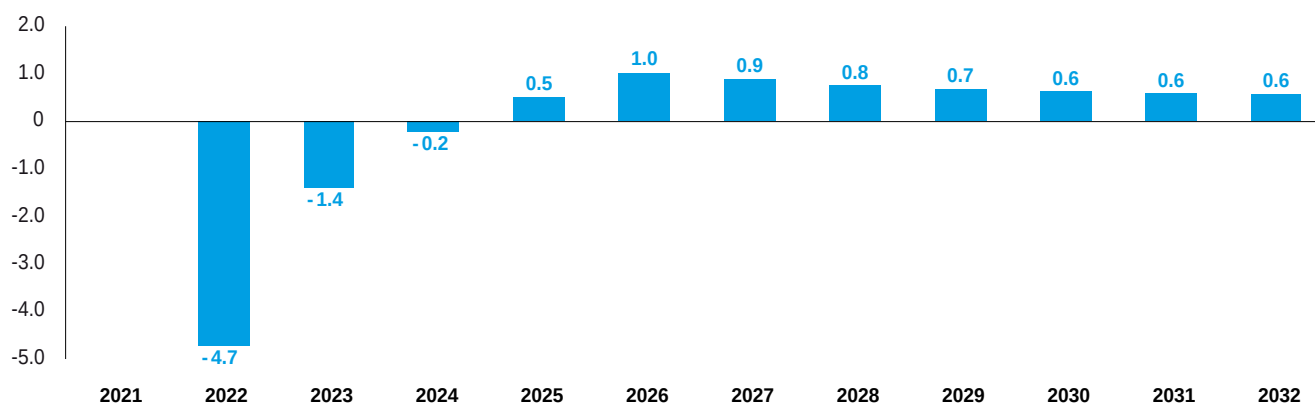
Una de las debilidades de la anterior Regla Fiscal era su flexibilidad sobre las metas de financiamiento. A pesar de que el ancla de la deuda según la

Regla era de cerca de 30% del PIB, la falta de un techo permitía que el nivel de deuda pudiese crecer año a año. Así, mientras que en el 2011 (año de implementación de la Regla) el nivel de deuda estaba en 37 puntos del PIB, para el 2019 ese valor era superior al 50%. En un intento por corregir esa vulnerabilidad, la nueva Regla Fiscal define los ajustes de las finanzas públicas con base en los niveles de deuda pública. En efecto, se tiene que, si la deuda neta del GNC está por debajo de 70%, entonces el BPNE (Balance Primario Neto Estructural) será de mínimo 1.7%, de lo contrario deberá ser de por lo menos 1.8% del PIB.

Ahora bien, esta nueva versión de la Regla Fiscal mantiene la flexibilidad sobre el cumplimiento o desvío de las metas fiscales en presencia de choques económicos. En efecto, el BPNE excluye el efecto de las transacciones de única vez, el ciclo económico y el ciclo petrolero. Con todo lo anterior, la Ley de Inversión Social dicta que la Regla Fiscal volverá a tener aplicación a partir del año 2022 (ver Gráfico 1). Además, determina que el balance primario neto del GNC “no podrá ser inferior a -4.7% del PIB en 2022, -1.4% del PIB en 2023, -0.2% del PIB en 2024 y 0.5% del PIB en 2025, independientemente del valor de la deuda neta que se observe”.

Otro gran cambio se da en el frente del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, que desaparece para dar

**Gráfico 1. Metas de Déficit Fiscal del GNC
(% del PIB, 2022-2032)**



Fuente: cálculos ANIF con base en ENCSPA y DANE.

paso a la conformación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Frente al Comité Consultivo, el Comité Autónomo tendrá más responsabilidades y funciones en cuanto al análisis de las finanzas públicas del país. Adicionalmente, contará con 7 miembros de los cuales 5 son expertos en el área económica y dos serán los presidentes de las comisiones económicas del congreso.

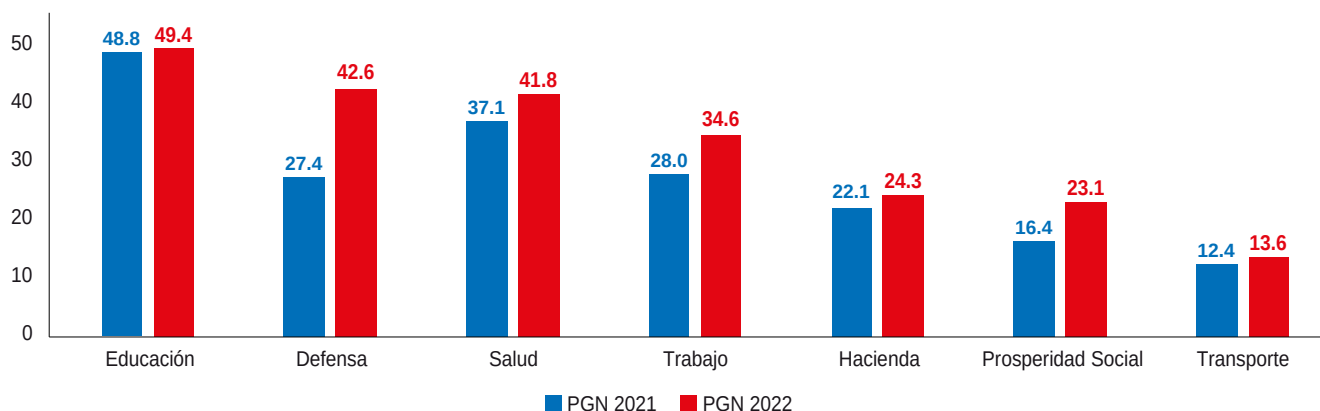
Con todo, la nueva Regla Fiscal adopta nuevos instrumentos para preservar la estabilidad de las finanzas públicas. En efecto, al reconocer un techo de deuda además de su ancla, se tiene que se hará una política fiscal aún más prudente tanto por encima como por debajo de la línea. Queda, no obstante, una preocupación. Al definir el ancla de la deuda en 55% del PIB se reconoce que ese sería el nivel al que razonablemente se podría apuntar en el largo plazo en el país. Siendo significativamente superior a lo que se tenía en 2011, año en el cual entró en vigor la primera Regla Fiscal, queda preguntarse si ese nuevo nivel de deuda de largo plazo es consistente con un país de grado de inversión.

Presupuesto General de la Nación 2022

El pasado 20 de octubre se aprobó la Ley que define el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2022. En términos generales, la ponencia mayoritaria definió los recursos necesarios para cumplir con las necesidades demandadas en el articulado por el orden de \$350.4 billones. En esta sección, de manera subsiguiente al repaso de las cifras más importantes que dejó el segundo y último debate en materia presupuestal, se hará hincapié en los cambios de mayor relevancia que sufrió el articulado en su tránsito por el Congreso hasta su aprobación.

Luego de la aprobación del monto de \$350.4 en primer debate, los tres principales componentes de gasto sufrieron unas leves modificaciones frente a la propuesta original presentada por el MHCP, dejando como resultado un presupuesto para servicio de la deuda de \$71.7 billones, \$69.6 billones para inversión y \$209.1 billones de funcionamiento. Sobre

**Gráfico 2. Presupuesto General de la Nación por Sectores
(Billones de pesos, 2021-2022)**



Fuente: elaboración ANIF con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

estos montos, cabe resaltar que, en términos nominales, el servicio de la deuda solo incrementa \$0.1 billones, mientras que la variación más relevante es el incremento en \$11 billones del presupuesto de inversión frente a lo aprobado para la vigencia 2021.

Frente a la asignación por sectores (Gráfico 2), dentro de los más representativos se encuentra educación que tuvo la mayor asignación con \$49.4 billones, 5.1% superior a la asignación que tuvo para 2021. El segundo sector con más recursos es el de defensa, con \$42.6 billones y 9.2% superior a 2021. Le sigue salud, con \$41.8 billones y 16.1% de variación frente a 2021, una de las más representativas. A continuación, el sector trabajo con \$34.6 billones, hacienda con \$24.2 billones, prosperidad social \$23.1 billones y transporte con \$13.6 billones completan los sectores con mayores rubros asignados para la vigencia 2022.

Por otra parte, vale la pena anotar una noticia muy positiva. En segundo debate se votó negativamen-

te el artículo que permitía el traslado exprés de afiliados del régimen pensional privado a Colpensiones. La medida fue cuestionada pues, de acuerdo con estimaciones del MHCP, el costo del traslado de los 19.000 beneficiarios sería de \$3.8 billones. Como mencionamos en el *Comentario Económico* del 24 de septiembre, la medida era inconveniente porque incrementaría la inequidad en el sistema pensional al tiempo que generaría impacto fiscal, según nuestros cálculos, superior al estimado por el Gobierno.

Ahora, otro tema que generó mucha discusión dentro de la opinión pública fue la aprobación de la eliminación de la Ley de Garantías para la vigencia 2022. De acuerdo con el MHCP, la aprobación de esta iniciativa permitirá una mayor flexibilidad en el gasto público que busca continuar en la senda positiva de la recuperación económica, principalmente con la generación de un mayor número de empleos.

Conclusiones

La Ley de Inversión Social es el reflejo de que el Gobierno, a través de un esfuerzo de mayor gasto en 2022, busca incentivar la reactivación del país. En esa vía, la Ley logra modificaciones a la Regla Fiscal que son apropiadas, en especial en un contexto de deuda creciente, como el que vimos incluso antes de la llegada de la pandemia. Sin embargo, llama la atención que el ancla de la deuda pública bajo esta nueva versión sea de 55% del PIB, superior en más de 20 puntos porcentuales frente a lo planteado en la Regla Fiscal implementada en el año 2011.

Por otra parte, el Presupuesto General de la Nación, luego de su aprobación por el Congreso de la República, contará con recursos por valor de \$350.4 billones de pesos para la vigencia que tendrá lugar entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022. Los

sectores que tendrán la mayor asignación de recursos, fuera del servicio de la deuda, son educación, salud y trabajo. Vale la pena destacar que el gobierno radicó un articulado donde uno de los principales cambios frente a la propuesta original fue el aumento de los recursos de inversión.

Por el lado de las buenas noticias, es importante anotar que no se aprobó el artículo que permitía el traslado exprés de afiliados del régimen pensional privado a Colpensiones. Una medida que, a la larga, condenaría a todos los colombianos al pago de más impuestos para financiar el pasivo pensional del sistema público. Por otra parte, si bien la suspensión de la Ley de Garantías para la vigencia 2022 tiene la intención de flexibilizar la contratación y dar mayor viabilidad al gasto público, no podemos pasar por alto que la Ley provee un blindaje importante frente a la posible malversación de recursos en épocas electorales.

Equipo de Investigaciones de ANIF

Presidente de ANIF

Mauricio Santa María S.

Vicepresidente de ANIF

Carlos Felipe Prada L.

Investigador Jefe de ANIF

Anwar Rodríguez C.

Investigadores

Juan Sebastián Burgos V.
Camila Ciurlo A.
Daniela Escobar L.
Daniel Escobar A.
José Antonio Hernández R.

Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Camilo Solano C.