

# III SIMPOSIO INTERNACIONAL DE GOBIERNO URBANO

## **Ponencia: Impacto Fiscal Subnacional de la Suspensión de la Regla Fiscal: Implicaciones sobre la Sostenibilidad de la Deuda Departamental (2025–2028)**

JORGE ENRIQUE SAENZ CASTRO  
BOGOTA, 16/09/2025



**ESCUELA SUPERIOR  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**



## Antecedentes

**1. 10 de junio de 2025:** el **CONFIS** activa la **cláusula de escape** (par. 2°, art. 60, **Ley 2155 de 2021**), que ajusta la **Regla Fiscal** de la **Ley 1473 de 2011**

**2. Requiere concepto CARF (no vinculante) y reglamentación del Gobierno.**



**3. Gobierno define: duración, magnitud del desvío y senda de retorno.**

**4. Suspensión: resto 2025, 2026–2027; reactivación: junio 2028. Principios: sostenibilidad, responsabilidad, disciplina fiscal.**

## Contexto y Transmisión Territorial

1. Brecha de recaudo (jun/2025): \$27 billones (MHCP).
2. CARF: déficit GNC cercano a 7,8 % del PIB con la suspensión.
3. Efectos en territorios (3 canales):
  - ↑ tasas → ↑ costo de deuda subnacional.
  - Ley 617: presión sobre funcionamiento/ICLD.
  - Menor inversión (infraestructura y cofinanciación).

# Naturaleza y propósito de las reglas fiscales

1. **Qué son: límites cuantitativos al balance/resultado, deuda, gasto e ingresos para reducir discrecionalidad y preservar la sostenibilidad macro (Alesina, 2009; Schick, 2021).**
2. **Para qué sirven: promover disciplina fiscal, estabilidad y credibilidad de la política económica.**
3. **Origen y expansión: se consolidan desde los años 90 ante déficits y endeudamiento persistentes en economías avanzadas.**

## Tipos principales

1. Reglas de gasto ·
2. Reglas de balance ·
3. Reglas de ingresos ·
4. Reglas de deuda.

### Adopción global (2021):

105 países con reglas;  
93 de balance,  
85 de deuda,  
56 de gasto,  
17 de ingresos (García et al., 2022).

## Heterogeneidad en la implementación internacional

- ❑ No hay un modelo único: la aplicación varía según motivaciones, objetivos y capacidades institucionales de cada país.
- ❑ Marco técnico robusto: reglas claras, métricas verificables y monitoreo independiente para asegurar cumplimiento.
- ❑ Coherencia de largo plazo: las decisiones fiscales deben alinearse con objetivos sociales sostenibles.
- ❑ Límites realistas: fijar topes que no bloqueen la política contracíclica ni la respuesta a choques.
- ❑ Buenas prácticas: anclas creíbles, cláusulas de escape bien definidas, transparencia y rendición de cuentas.

## **Evolución normativa en Colombia (Regla Fiscal)**

- Ley 1473 de 2011: consolida la Regla Fiscal y la base en el balance estructural del GNC (ingresos – gastos ajustados por ciclo y petróleo).**
- Ley 2155 de 2021: actualiza el marco e introduce la cláusula de escape.**
- Objetivo central: estabilizar la deuda como % del PIB mediante dos anclas:**
  - Deuda neta  $\leq$  55 % del PIB**
  - Deuda bruta  $\leq$  71 % del PIB**
  - Cláusula de escape (desde 2021): permite suspender temporalmente la regla en escenarios excepcionales (crisis/choques severos), con definición de duración, magnitud del desvío y senda de retorno.**

## Tipos de reglas fiscales en Colombia

- 1. Regla del balance estructural (principal). Objetivo: suavizar ciclo (ingresos/gastos ajustados por PIB potencial y petróleo). Riesgo técnico: depende de estimaciones de PIB potencial e ingresos cíclicos (rigidez).**
- 2. Regla de deuda. Deuda/PIB. Señal de alerta: “fatiga fiscal” cuando el balance primario no corrige el aumento de deuda.**
- 3. Regla del gasto Mecanismo: techos al crecimiento del gasto. Limitación: poca distinción entre gasto corriente e inversión.**
- 4. Regla de ingresos Estado: no formalizada. Contexto: presión tributaria baja (~19% del PIB vs ~33% OCDE).**

## CRONOLOGÍA DE LA REGLA FISCAL, OBJETIVO DE LA LEY Y ORIGEN

**2011**  
Se creó mediante la ley 1473 de 2011  
**Déficit fiscal fue -2,9%**

**2012**  
Entra en vigencia desde el 1º de enero  
No existía la cláusula de escape

El límite de deuda es **71%** del PIB  
y el ancla es de **55%** del PIB

El Gobierno no gastó ingresos  
ocasionales hasta 2018

Es decir, lo que no era ingreso corriente  
de la Nación

**Déficit fiscal fue -2,3%**

**2013**  
Ingresos **\$120 billones, 17% del PIB**  
Gastos **\$136,4 billones, 19,3% del PIB en 2013**  
Déficit de **\$16,4 billones**

**Déficit fiscal fue -2,3%**

**2014**  
Ingresos **\$125,9 billones, 16,65% del PIB**  
Gastos **\$144,2 billones, 19,08% del PIB**  
Déficit de **\$18,3 billones**

**Déficit fiscal fue -2,4%**

**2015**  
Ingresos **\$129,3 billones, 16,1% del PIB**  
Gastos **\$153,5 billones, 19,2% del PIB**  
Déficit de **\$24,2 billones**

**Déficit fiscal fue -3%**

**2019**  
Se incluyeron ingresos del Banco de la República  
en los ingresos corrientes

El Comité Asesor de la Regla Fiscal aprobó  
aumentar el déficit sumando:

- ▶ **0,5%** del PIB en 2019
- ▶ **0,4%** en 2020
- ▶ **0,3%** en 2021
- ▶ **0,2%** en 2022
- ▶ **0,1%** en 2023

Ingresos **\$171,8 billones, 16,2% del PIB**  
Gastos **\$197,9 billones, 18,6 del PIB**  
Déficit de **\$26 billones**

**Déficit fiscal fue -2,5%**

**2018**  
Ingresos **\$149,2 billones, 15,3% del PIB**  
Gastos **\$179,6 billones, 18,4% del PIB**  
Déficit de **\$30,3 billones**

**Déficit fiscal fue -3,1%**

**2017**  
Ingresos **\$144 billones, 15,6% del PIB**  
Gastos **\$177,6 billones, 19,3 del PIB**  
Déficit de **\$33,6 billones**

**Déficit fiscal fue -3,7%**

**2016**  
Ingresos **\$128,3 billones, 14,9% del PIB**  
Gastos **\$163,2 billones, 18,9% del PIB**  
Déficit de **\$34,9 billones**

**Déficit fiscal fue -4%**

**2020**  
Inicio contingencia sanitaria por covid-19

El Gobierno decidió suspender la regla fiscal  
hasta 2021 por la crisis sanitaria

La regla permitía un déficit máximo  
de **6,1%** del PIB, pero se requirió **8,2%** del PIB

Si se restan utilidades del Banco de la República,  
el déficit habría sido mayor al registrado

**Déficit fiscal fue 7,8%**

**2021**  
Llegó la ley 2155 de 2021 que estableció  
cambios a la regla fiscal

El límite de deuda sigue en **71%** del PIB  
y el ancla a **55%** del PIB

La ley integra una cláusula de escape

- ▶ Permitiendo desvío temporal  
del cumplimiento de las metas fiscales

**Déficit fiscal fue 7%**

**2022**  
Régimen de transición establece que  
el Balance Primario Neto Estructural  
como porcentaje del PIB debe ser de mínimo:

- ▶ **(-4,7%** en 2022
- ▶ **(-1,4%** en 2023
- ▶ **(-0,2%** en 2024
- ▶ **0,5%** en 2025

Ingresos **\$238,2 billones, 16,2% del PIB**  
Gastos **\$315,8 billones, 21,5% del PIB**  
Déficit de **\$77,5 billones**

**Déficit fiscal fue -5,3%**



### Datos clave

La regla fiscal solo se ha  
suspendido una vez



### ¿Qué es la regla fiscal?

Ley para reducir y controlar  
la diferencia entre ingresos  
y gastos, para evitar altas cifras  
en rojo en la política fiscal



**2025**  
Se pone sobre la mesa suspensión de la regla  
fiscal mediante cláusula de escape

**2024**  
El déficit fue de **\$115,4 billones**,  
superior en **\$20,5 billones** al previsto  
en el Mfmp

**Déficit fiscal fue -6,7%**

**2023**  
Ingresos **\$296,3 billones, 18,8% del PIB**  
Gastos **\$363,2 billones, 23,1% del PIB**  
Déficit de **\$66,9 billones**

**Déficit fiscal fue -4,2%**

## Impactos en el ámbito subnacional

- ❑ La suspensión de la Regla Fiscal **incrementa el costo del financiamiento público.**
- ❑ Este mayor costo se **traslada a los departamentos y al Distrito Capital**, afectando su sostenibilidad fiscal.
- ❑ El impacto es **asimétrico**: depende de la **estructura y composición de la deuda** en cada territorio.
- ❑ Los indicadores nacionales (déficit, deuda/PIB) **no reflejan la fragilidad específica** de los entes territoriales.

👉 De la fragilidad fiscal detectada a un nuevo instrumento: el IFFA

¿Qué es el IFFA?. El IFFA es una medida que estima la presión fiscal futura derivada del aumento proyectado en el costo del servicio de la deuda, en relación con el crecimiento esperado de los gastos de funcionamiento.

Interpretación: mide la presión fiscal futura sobre cada departamento, permitiendo:

- ❖ Comparar territorios.
- ❖ Identificar mayor exposición al riesgo macroeconómico.
- ❖ Estimar el impacto de condiciones adversas sobre la sostenibilidad operativa.



## QUE FACTORES COMPONE EL IFFA

$$IFFA_{i,2025-2028} = \left( \frac{Deuda_{i,2023} * (1 + d_i)^n * \Delta r * \theta_i}{GastosFunc_{i,2028} * (1 + g_i)^n} \right)$$

Numerador: deuda departamental proyectada a  $n$  años, ajustada por el incremento de tasas de interés ( $\Delta r$ ) y la sensibilidad del portafolio ( $\theta$ ).

Denominador: gastos de funcionamiento de 2023, proyectados a  $n$  años con tasa de crecimiento  $g$ .



## Datos utilizados en el cálculo del IFFA

### 1. Año base: 2023

### 2. Deuda pública departamental total

- Saldo consolidado de obligaciones financieras.
- Diferenciada por **tipo de acreedor** (comercial, multilateral, intergubernamental) y **origen** (interna o externa).

### 3. Gastos de funcionamiento ejecutados

- Incluyen administración y provisión de servicios públicos esenciales.

### 4. Fuentes de información

- **MHCP**: Informes de Viabilidad Fiscal por Departamento (2023).
- **DNP-CIFFIT**: tasas históricas de crecimiento (2002–2023) usadas para proyecciones al 2028.



## Resultados

**Tabla 2. IFFA por departamento (2025–2028). Valores Millones de Pesos Corrientes**

Departamento	$Deuda_{t,2023}$	$GastosFunc_{t,2023}$	$GastosFunc_{t,2028}$	$Deuda_{t,2023} * (1 + d)^n$	$\Delta r$	$\theta$	IFFA (%)	Fragilidad
Bogotá D.C.	\$9,255,834	\$4,160,722	\$6,401,787	11,700,972.81	0.006	0.740	0.812	Baja
Amazonas	\$7,500	\$31,323	\$45,178	5,628.35	0.006	1.000	0.075	Baja
Antioquia	\$2,257,351	\$853,157	\$1,112,930	4,413,467.56	0.006	0.658	1.566	Media
Arauca	\$0	\$51,679	\$75,512	0.00	0.006	0.740	0.000	Baja
Atlántico	\$1,038,407	\$262,855	\$375,261	957,463.90	0.006	1.000	1.531	Media
Bolívar	\$300,782	\$281,129	\$488,189	380,784.95	0.006	1.000	0.468	Baja
Boyacá	\$124,742	\$170,345	\$240,148	135,112.32	0.006	0.968	0.327	Baja
Caldas	\$203,265	\$155,403	\$259,395	216,183.87	0.006	0.501	0.251	Baja
Caquetá	\$5,803	\$62,438	\$110,974	6,655.73	0.006	1.000	0.036	Baja
Casanare	\$0	\$105,006	\$155,435	0.00	0.006	0.000	0.000	Baja
Cauca	\$35,566	\$125,287	\$181,124	44,321.71	0.006	1.000	0.147	Baja
Cesar	\$90,902	\$103,257	\$143,475	159,914.52	0.006	1.000	0.669	Baja
Chocó	\$45,112	\$72,994	\$100,951	21,037.47	0.006	0.264	0.033	Baja
Córdoba	\$176,991	\$209,860	\$313,238	349,843.87	0.006	1.000	0.670	Baja
Cundinamarca	\$1,347,958	\$710,532	\$928,637	2,298,114.37	0.006	0.913	1.356	Media
Guainía	\$0	\$22,856	\$33,042	0.00	0.006	0.000	0.000	Baja
Guaviare	\$34,796	\$52,625	\$82,166	29,880.51	0.006	1.000	0.218	Baja
Huila	\$91,651	\$139,183	\$184,944	123,171.28	0.006	1.000	0.400	Baja
La Guajira	\$67,692	\$58,450	\$78,700	37,418.91	0.006	0.200	0.057	Baja
Magdalena	\$102,389	\$216,449	\$342,457	36,501.27	0.006	1.000	0.064	Baja
Meta	\$154,149	\$215,610	\$348,190	149,880.90	0.006	1.000	0.258	Baja
Nariño	\$0	\$178,678	\$251,778	0.00	0.006	0.000	0.000	Baja
Norte de Santander	\$222,950	\$178,860	\$319,599	190,863.36	0.006	1.000	0.358	Baja
Putumayo	\$4,860	\$74,302	\$110,699	2,270.37	0.006	1.000	0.012	Baja
Quindío	\$29,877	\$119,545	\$168,847	22,647.60	0.006	1.000	0.080	Baja
Risaralda	\$24,529	\$139,068	\$196,513	17,697.60	0.006	1.000	0.054	Baja
San Andrés	\$0	\$232,040	\$394,004	0.00	0.006	0.000	0.000	Baja
Santander	\$295,813	\$453,782	\$674,508	343,261.41	0.006	1.000	0.305	Baja
Sucre	\$59,421	\$90,971	\$140,936	131,956.27	0.006	1.000	0.562	Baja
Tolima	\$150,632	\$248,282	\$357,271	70,450.33	0.006	0.762	0.090	Baja
Valle del Cauca	\$737,672	\$569,981	\$765,285	1,849,372.08	0.006	0.790	1.145	Media
Vaupés	\$0	\$19,321	\$27,302	0.00	0.006	0.000	0.000	Baja
Vichada	\$0	\$34,591	\$53,149	0.00	0.006	0.000	0.000	Baja

1. La mayoría de departamentos se ubican en **fragilidad baja**, lo que refleja un riesgo fiscal contenido en el corto plazo.
2. Sin embargo, en varios casos el bajo IFFA obedece más a **restricciones estructurales** (gasto reducido, alta dependencia de banca comercial) que a una verdadera solidez fiscal.
3. Los departamentos con **IFFA igual a cero** no deben interpretarse como casos de fortaleza, sino como expresión de **marginalidad fiscal e incapacidad de acceder al crédito**.
4. No se registran niveles de **fragilidad alta**, pero ello responde a un supuesto conservador en el  $\Delta r$ ; un escenario de mayor incremento en tasas trasladaría rápidamente a varios territorios hacia riesgos significativos.



## Conclusiones

1. El IFFA es un instrumento útil pero parcial: permite medir la presión fiscal futura ante choques de tasas de interés, pero debe complementarse con otras variables estructurales (tamaño de la deuda, composición por acreedor, rigidez del gasto).
2. El **IFFA revela una sostenibilidad fiscal subnacional vulnerable y heterogénea**: la alta dependencia de la banca comercial y la exclusión financiera de algunos territorios los expone a fragilidad crítica ante aumentos en tasas de interés; mientras que otros, como Bogotá, logran contener riesgos por su capacidad operativa, varios departamentos enfrentan vulnerabilidades latentes que podrían agravarse si el entorno macroeconómico se deteriora.
3. Los territorios sin deuda (IFFA = 0) reflejan **marginalidad institucional y exclusión financiera**, más que fortaleza; además, un aumento más severo en las tasas de interés podría llevar rápidamente a varios departamentos a **niveles críticos de fragilidad fiscal**.

✓ Recomendación general

**El IFFA debe integrarse en un sistema de monitoreo fiscal integral**, que combine alertas tempranas, planes fiscales plurianuales y criterios de sostenibilidad en la planeación territorial, de manera que los departamentos puedan anticipar riesgos, racionalizar gasto rígido y acceder a financiamiento responsable.