



Descentralización fiscal nacional y subnacional en Colombia: una mirada al marco normativo

Por: Floralba Padrón Pardo

Índice

Objetivo: Exponer la evolución histórica de la estructura fiscal nacional y subnacional colombiana para responder las siguientes preguntas:



- ¿El FMI y el BM han realizado intervenciones o recomendaciones, en Colombia? Y, ¿Cuáles han sido los alcances en el fisco?



- ¿Existe en Colombia una “Oficina Parlamentaria del Presupuesto” u otro órgano independiente al ejecutivo que verifique las estimaciones económicas del gobierno?



- ¿Es posible cuestionar las leyes de financiamiento con base en el respeto de los límites presupuestarios)?



- ¿Cómo se ha comportado el ratio de la deuda y del déficit gubernamental, como porcentaje del PIB?

Tesis:

Se contestarán las 4 preguntas con un recuento histórico de la estructura fiscal colombiana de los últimos 30 años, pues el ratio de la deuda y el déficit fiscal, así como las intervenciones del FMI y el BM, y las diferentes instancias existentes en Colombia, han tenido puntos de inflexión importantes en estos años.

Al final se observará cómo la inadecuada descentralización fiscal colombiana de principios de los 90, aunado a la crisis económica en el 97, condujeron a la necesidad de reestructurar el sistema fiscal colombiano a partir de una serie de reformas (muchas de ellas recomendadas por el FMI y BM) que estabilizaron el fisco de las entidades territoriales (municipios y departamentos), dando como resultado grandes mejoras en el ratio de la deuda y el balance fiscal de las ET's.

Sin embargo, el constante déficit fiscal del nivel nacional conllevó al país a crear una regla fiscal y un Comité Consultivo independiente del gobierno (al ritmo de la tendencia internacional), que delimitaran el déficit estructural del país año tras año.

Las consecuencias de las reformas mencionadas se ven plasmadas en una reducción vertebral del déficit fiscal del gobierno general, pero sin detener la tendencia al alza de la deuda/PIB.

Laxa descentralización
fiscal colombiana

Crisis económica

Déficit fiscal insostenible e
inviabilidad financiera de las
ET`s

Reformas para la
estabilización



Laxa descentralización fiscal colombiana

Elección popular de alcaldes

Acto Legislativo 01 de 1986

Elección popular de gobernadores. Art transitorios 16 y 17.

Creación del Situado fiscal. Art 356.

Aumento de las transferencias de la Nación a Dptos y Mpios

Constitución de 1991

Financiación y distribución de responsabilidades de los niveles de gobierno

Ley 60 de 1993 y Ley 115 de 1994

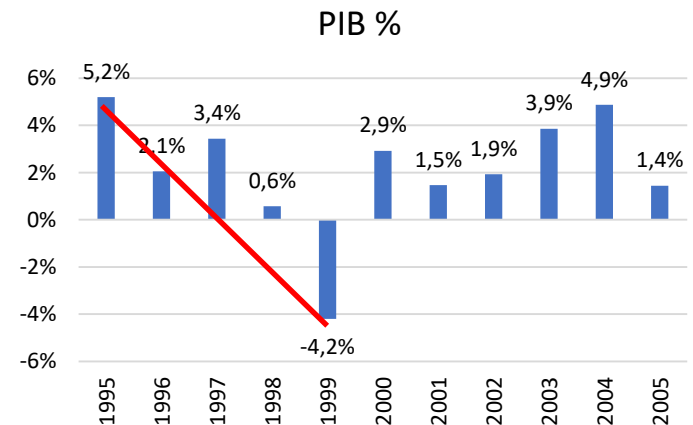
Crisis económica

Depreciación del bhat y más monedas de Asia → contagio financiero.

CRISIS ASIÁTICA

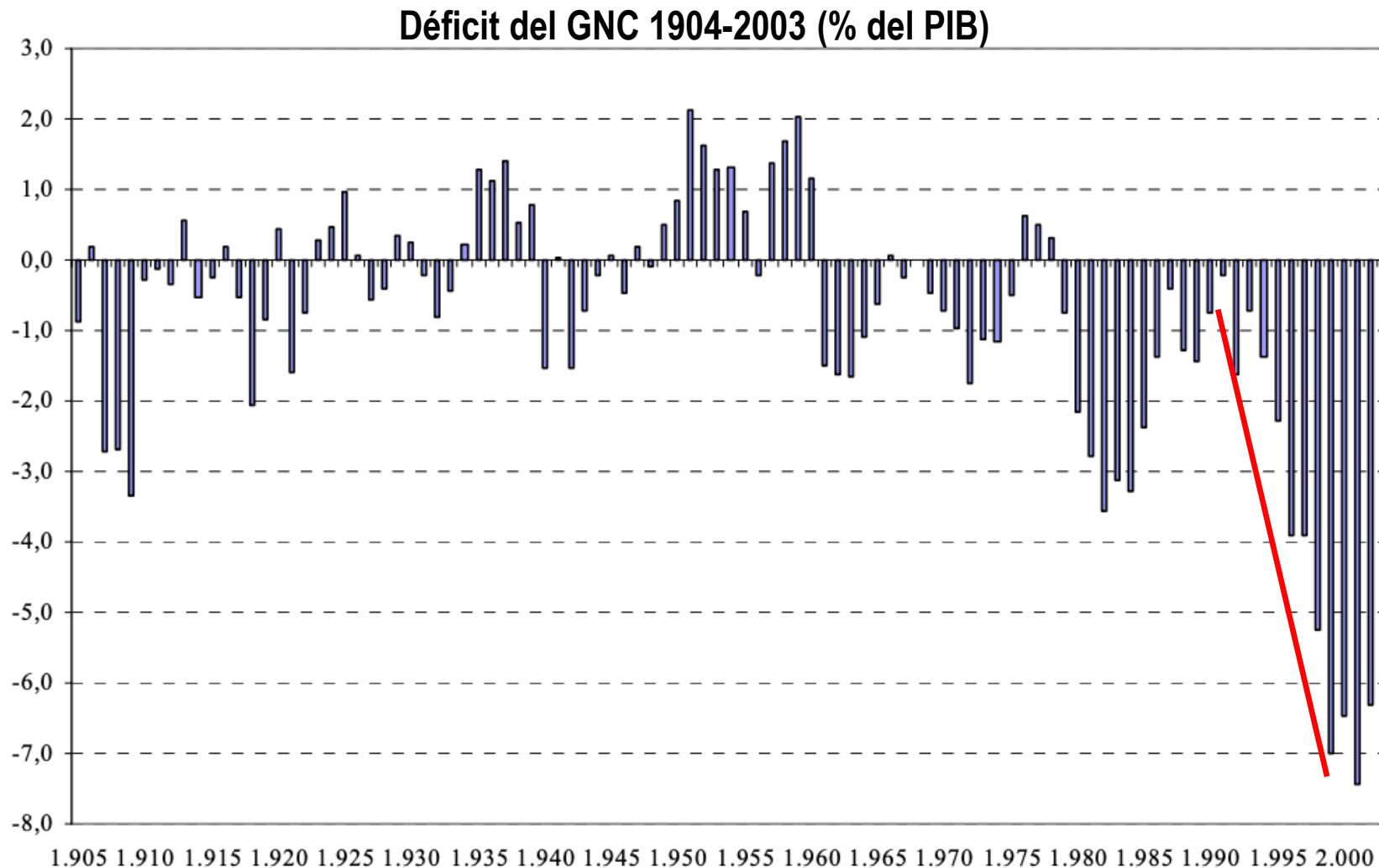


CAÍDA ECONÓMICA



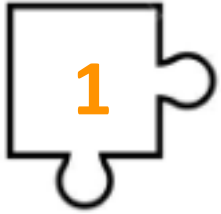


Déficit fiscal insostenible e inviabilidad financiera de las ET's



La tendencia al déficit nacional generó **balances fiscales negativos de niveles nunca antes vistos en el siglo XX de la historia colombiana**; aumentando más de 7 pp sobre el PIB en sólo 7 años.

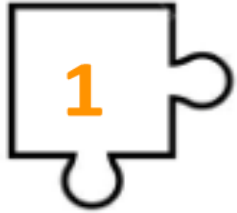
Ocho grandes reformas para la estabilización fiscal de las ET's



Ley 358/1997
Control del
endeudamiento

Reglamenta el artículo 364 de la Constitución. Estableciendo la **CAPACIDAD DE PAGO** como el límite para requerir o no autorizaciones de endeudamiento adicionales a las reglamentarias.

- Hay capacidad de pago si: el ahorro operacional de la ET permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.
- Cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito, superen en **40% su ahorro operacional**, dicho crédito no podrá ser aprobado y la entidad debe acatar un **plan de desempeño** que ajuste fiscal, financiera y administrativamente su solidez.



Ley 358/1997
Control del
endeudamiento

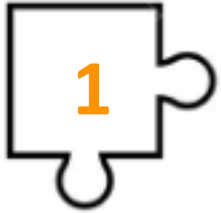


Ley 549/1999
Provisión del
pasivo
pensional

Establece el **cubrimiento total del pasivo pensional** a partir de los siguientes recursos:

- Nuevas Transferencias del situado fiscal.
- Incrementos en la participación en el SGP de los municipios.
- 7% del Fondo Nacional de Regalías.
- 10% de los recursos de privatizaciones.
- 10% de capitalizaciones de empresas públicas.

Y crea el **FONPET** (Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales): un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para administrar y asignar los recursos pagaderos de las pensiones.



Ley 358/1997
Control del
endeudamiento

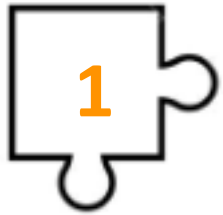


Ley 549/1999
Provisión del
pasivo pensional



Ley 550/1999
Reestructuración
de pasivos

También conocida como [Ley de Insolvencia](#). Establece un nuevo régimen de reactivación empresarial por medio de la celebración de [acuerdos de reestructuración de pasivos](#) para aliviar las cargas del pasivo de las entidades territoriales.



Ley 358/1997
Control del
endeudamiento



Ley 549/1999
Provisión del
pasivo pensional

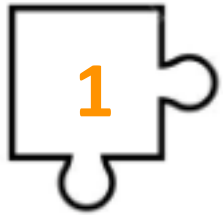


Ley 550/1999
Reestructuración
de pasivos



Ley 617/2000
Estabilización del
gasto

1. Crea la **categorización** de las ET`s.
2. Sanea fiscalmente las ET`s estableciendo que: **Los gastos de funcionamiento deben financiarse con** sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.
3. Reglamenta más estrictamente la **creación de un Municipio**.
4. Racionaliza gastos y establece límites a los gastos de funcionamiento.
5. Y establece **reglas** para la **transparencia** de la gestión fiscal.



Ley 358/1997
Control del
endeudamiento



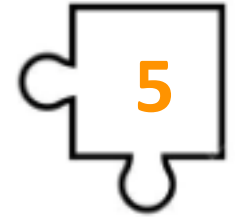
Ley 549/1999
Provisión del
pasivo pensional



Ley 550/1999
Reestructuración
de pasivos



Ley 617/2000
Estabilización del
gasto

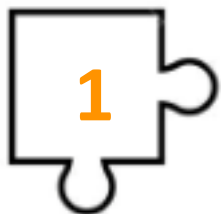


Ley 819/2003
Responsabilidad
fiscal

Crea el **MFMP** (Marco Fiscal de Mediano Plazo) para prever el efecto que tienen las políticas de ingresos y gastos actuales en un plazo de 10 años, y así mejorar la transparencia y credibilidad de las finanzas públicas.

Y establece **normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal**. Específicamente en los siguientes temas:

- Programación presupuestal.
- Información Obligatoria.
- Vigencias Futuras Ordinarias y Excepcionales.
- Capacidad de pago de las ET`s.
- Operaciones de crédito.
- Prohibición del endeudamiento de ET`s en mora con la Nación.
- Otras disposiciones.



Ley 358/1997
Control del
endeudamiento



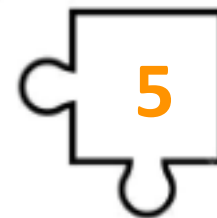
Ley 549/1999
Provisión del
pasivo pensional



Ley 550/1999
Reestructuración
de pasivos



Ley 617/2000
Estabilización del
gasto

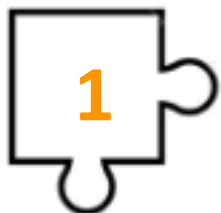


Ley 819/2003
Responsabilidad
fiscal



Decreto 028/2008
Gasto de calidad

Define el monitoreo, seguimiento y **control integral al gasto** que ejecutan las entidades territoriales con **recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)**, por medio de reponsables, medidas correctivas y preventivas y control social.



Ley 358/1997
Control del
endeudamiento



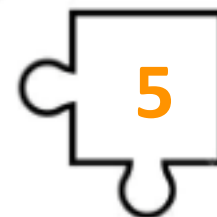
Ley 549/1999
Provisión del
pasivo pensional



Ley 550/1999
Reestructuración
de pasivos



Ley 617/2000
Estabilización del
gasto



Ley 819/2003
Responsabilidad
fiscal

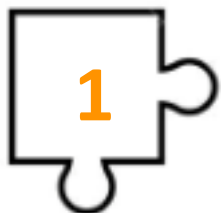


Decreto 028/2008
Gasto de calidad



Decreto 3402/2007
Sistema de información
fiscal territorial

Creación del **FUT** (Formulario Único Territorial) para el reporte uniforme de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos de todas las ET's.



Ley 358/1997
Control del
endeudamiento



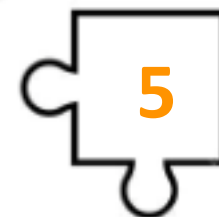
Ley 549/1999
Provisión del
pasivo pensional



Ley 550/1999
Reestructuración
de pasivos



Ley 617/2000
Estabilización del
gasto



Ley 819/2003
Responsabilidad
fiscal



Decreto 028/2008
Gasto de calidad



Decreto 3402/2007
Sistema de información
fiscal territorial



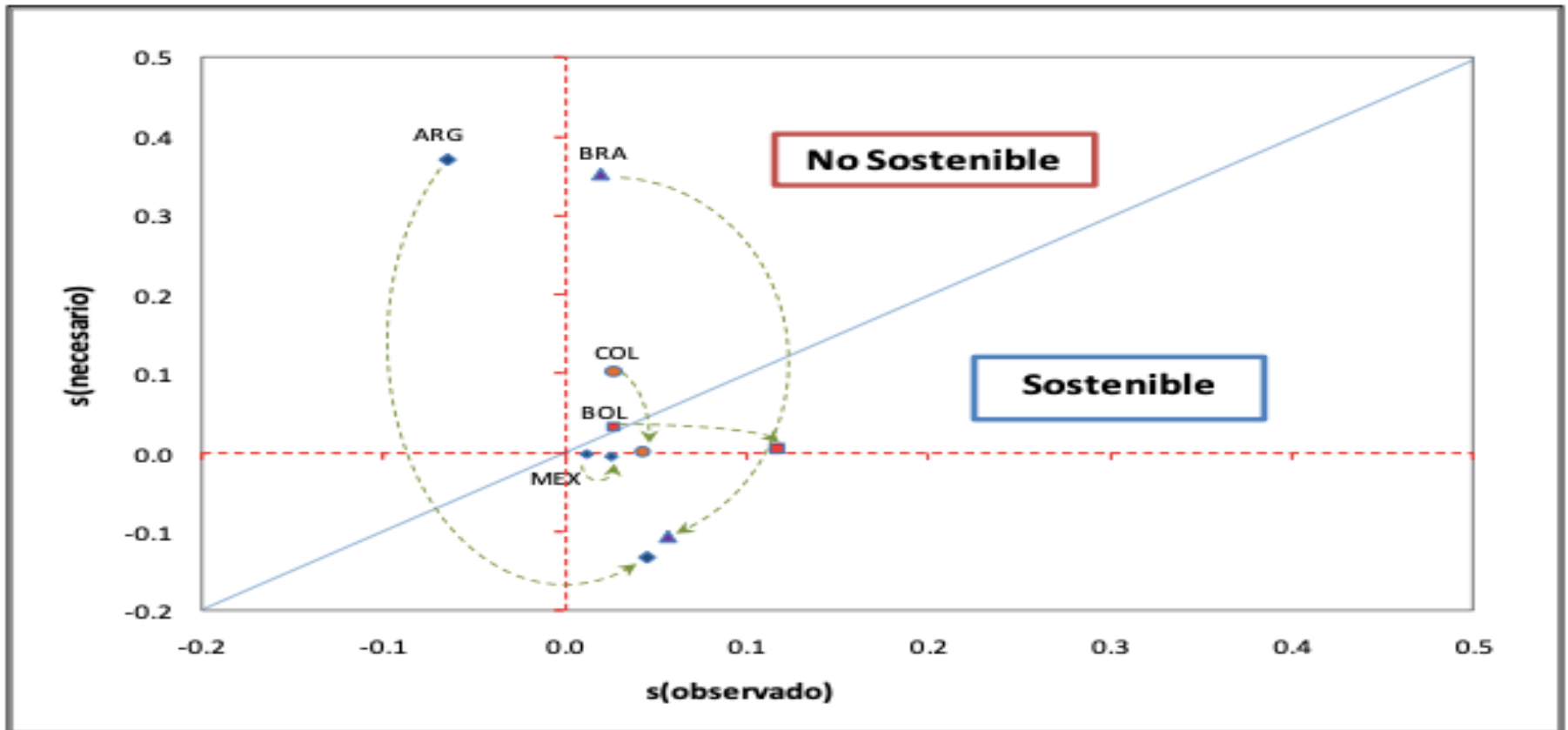
Ley 715/2001, 1176/2007 y
Acto legislativo 04/2007
Transferencias crecientes

Reglamentan el SGP para generar transferencias estables macroeconómicamente y con crecimiento real. Ligando las transferencias ya **no** a los ICN (Ingresos Corrientes de la Nación) sino al crecimiento anual de la economía.

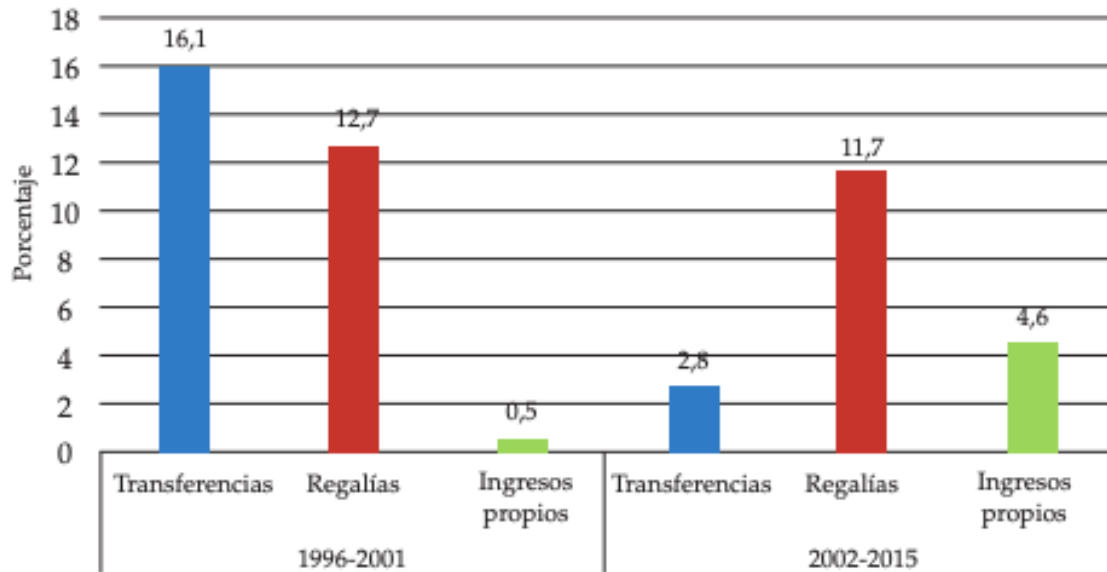
Resultados Parciales de las reformas

Según un análisis de la CEPAL, (2010) el nivel subnacional colombiano pasó de ser insostenible entre 1999 y 2002 a ser **sostenible entre 2003 y 2008**. Lo cual indica que las reformas fiscales estabilizadoras surtieron efectos casi inmediatos.

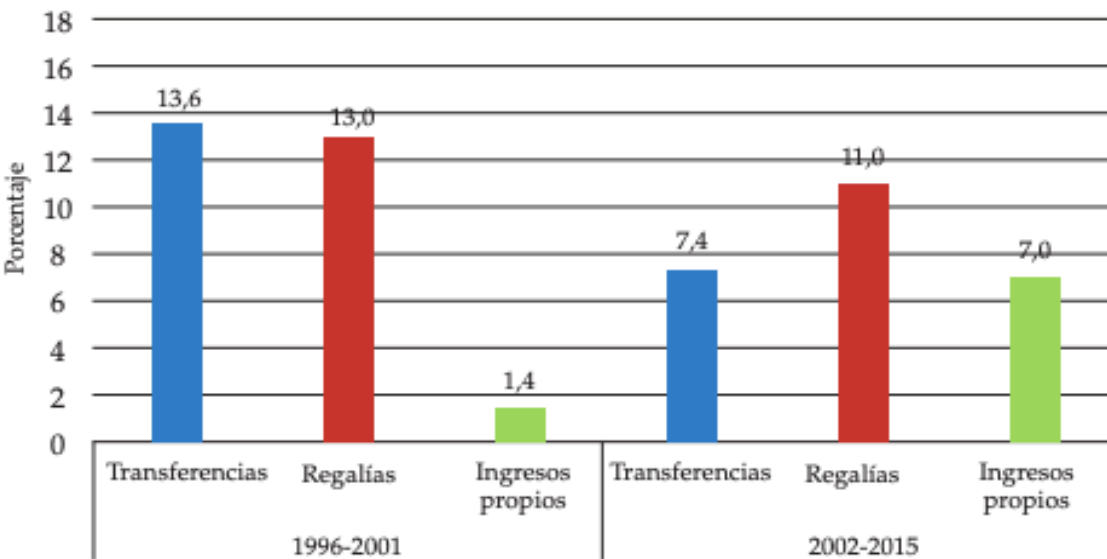
Sostenibilidad subnacional 1999-2002, y 2003-2008



Evolución de los recursos de las ET's (tasa de crecimiento promedio anual)



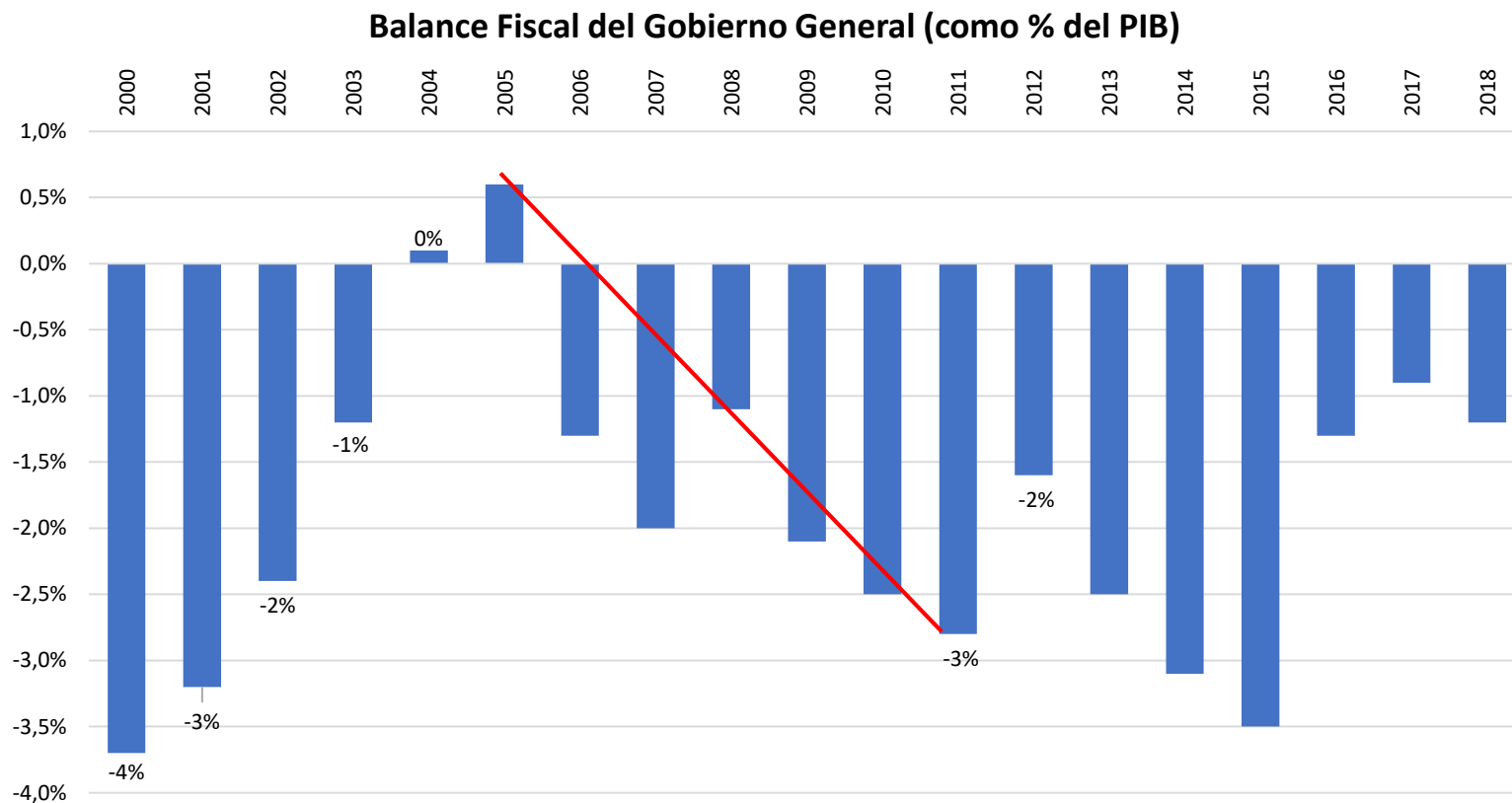
Después de las reformas estabilizadoras del fisco, tanto los departamentos (gráfica superior), como los municipios (gráfica inferior) **aumentaron sus ingresos propios** en 4,1 y 5,6 por ciento, respectivamente. Dejando a un lado el fenómeno de la pereza fiscal.



Y se detuvo la dependencia exclusivamente de las **transferencias nacionales**, pasando a recibir 13,3 y 6,2 por ciento menos de dicho recurso, respectivamente.

Resultados Parciales de las reformas

No obstante, las mejoras del déficit subnacional, el nivel de endeudamiento nacional y el balance deficitario del gobierno nacional no se detenían. Por lo que fue necesario continuar con la serie de acciones recomendadas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

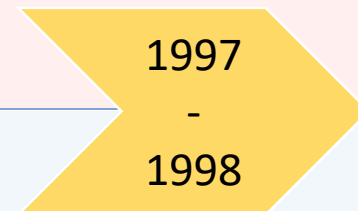
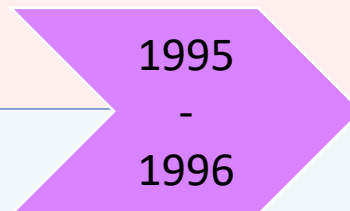
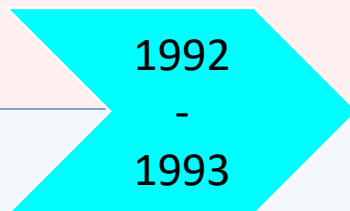
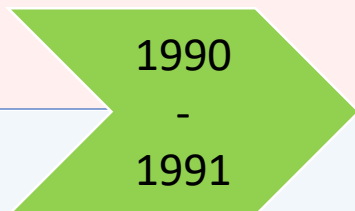


1. Apretar el balance fiscal.

1. Controlar la expansión del crédito.
2. Poner atención al desbalance financiero del sistema pensional.

1. Política fiscal más estricta.

1. Moderar el déficit fiscal: el aumento del gasto es mayor al aumento de los ingresos.
2. Mejorar la cuenta corriente.



- ✓ Reforma laboral
- ✓ Ajuste tributario: aumentar los ingresos de la Nación.
- ✓ Reforma comercial: liberalizar la importación.

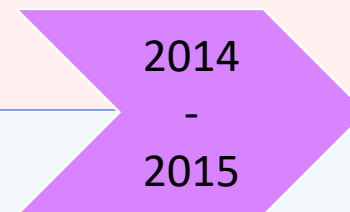
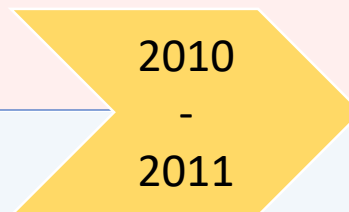
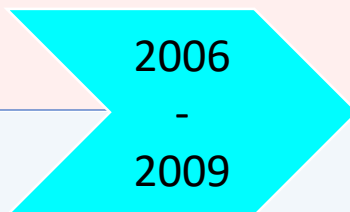
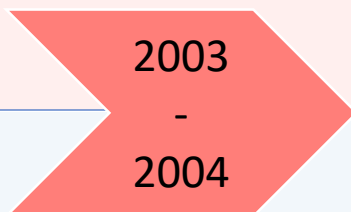
- ✓ Ley 100/93: creó las administradoras de fondos de pensiones privadas.

- ✓ Reforma tributaria: aumentar el IVA 2%.
- ✓ Crea el FEP.

1. Moderar el déficit fiscal: pues el aumento del gasto es mayor al aumento de los ingresos.

1. Resalta su andamiaje institucional ante la crisis, pero alerta sobre su vulnerabilidad frente a un choque en los productos de exportación.

1. Alertó sobre la exposición de la economía colombiana a los precios del petróleo.



- ✓ Ampliación del IVA
- ✓ Sobretasa temporal al impuesto sobre la renta.
- ✓ Reducción de pagos por cesantías y sobrecostos de trabajo dominical.

- ✓ Mejora del esquema de transferencias.
- ✓ Redujo el endeudamiento externo por medio de un encaje monetario.

- ✓ Desarrolla más la política fiscal (regla fiscal).

- ✓ Aumentó sus reservas petroleras para atender choques externos.

Regla fiscal Ley 1473 de 2011

¿Qué es?

Es una meta de **balance estructural** establecida anualmente por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, para garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país. El balance estructural es la relación entre ingresos y gastos que omite o separa de sí, los componentes cíclicos de la economía.

¿Cuál es la meta?

Que el déficit estructural del GNC no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022. Y antes de llegar a él, el déficit estructural de cada año no puede ser mayor al del año inmediatamente anterior.

¿Qué es el Comité Consultivo de la Regla Fiscal?

Es un órgano de carácter técnico, independiente al gobierno y revisor de las Finanzas Públicas. Conformado por:

- Representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes universidades del país
- Miembros de centros de investigación.
- Expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad.
- Los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República (Senado y Cámara).

Sin embargo, en ningún caso los pronunciamientos del Comité Consultivo para la Regla Fiscal serán vinculantes. Y no existen otros organismos independientes al Ejecutivo para la apelación de las leyes de financiamiento diferentes al debate y aprobación anual que hace el Congreso de la República del MFMP, el Presupuesto General de la Nación (PGN), o de reformas tributarias de ser necesarias.

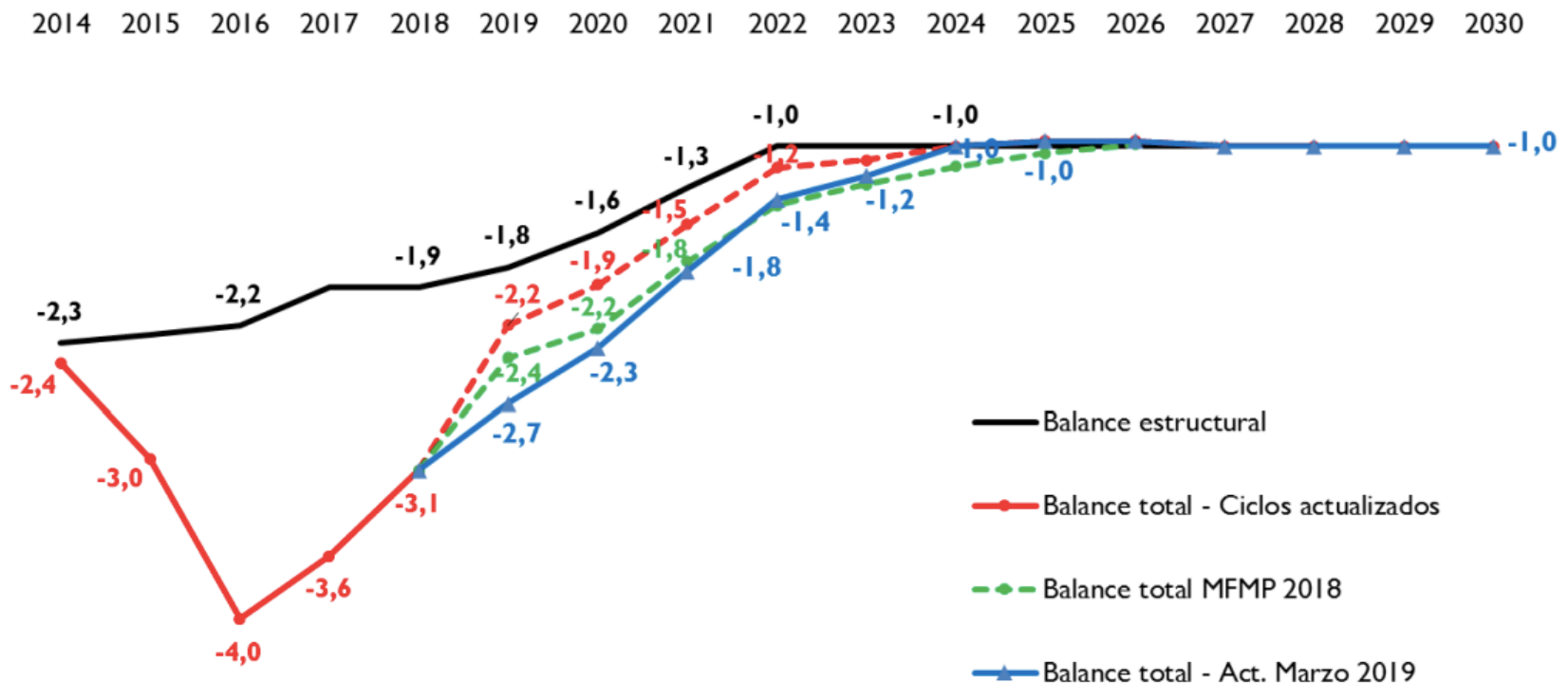
Recuérdese que el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), el cual dirige la política fiscal y coordina el sistema presupuestal, es un organismo adscrito al MHCP.



¿Cómo va la Regla Fiscal?

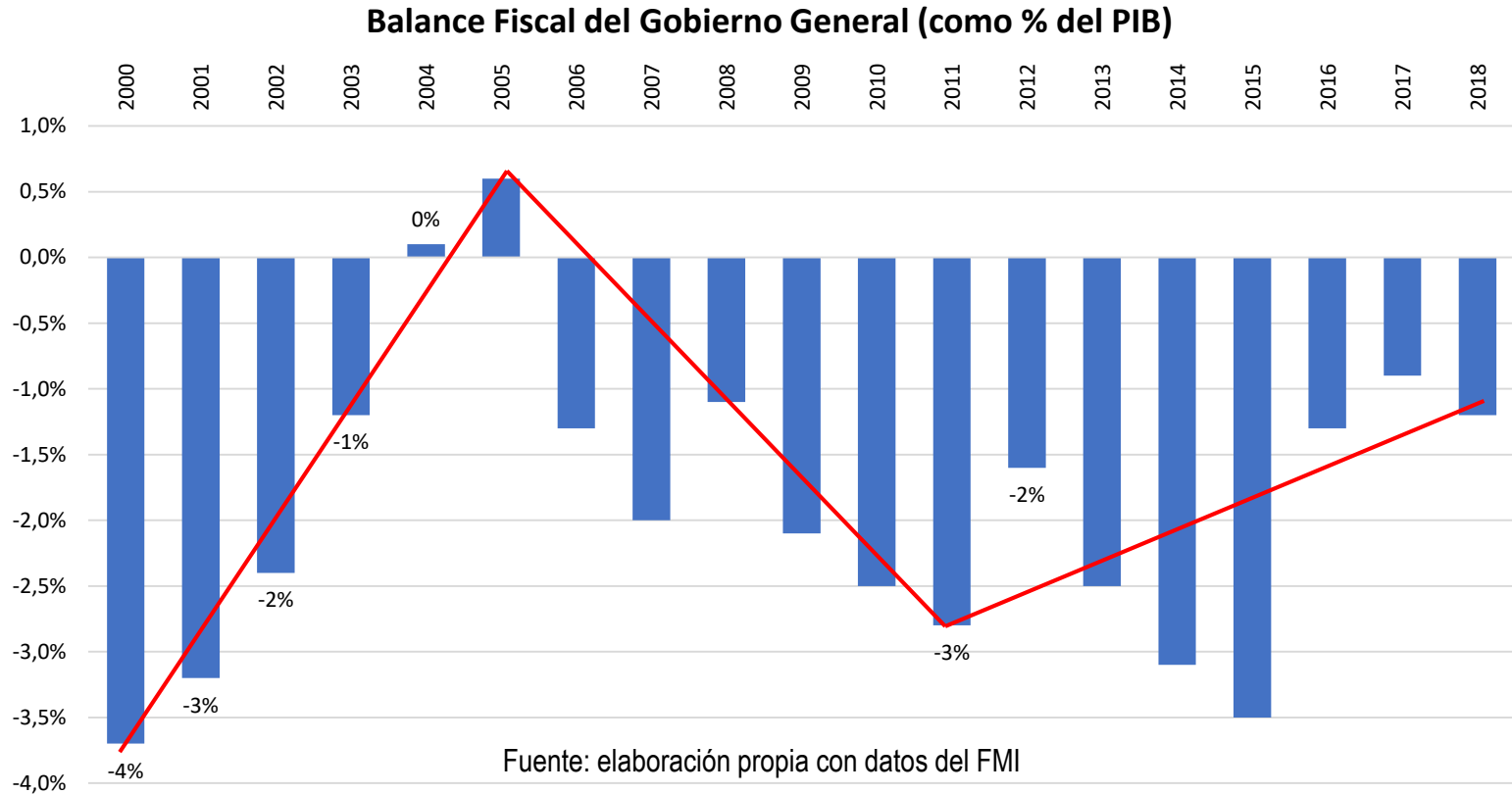
El último Comité Consultivo para la Regla Fiscal (marzo 27 de 2019) estableció que el choque migratorio de Venezuela al país genera costos fiscales transitorios de gran cuantía en el corto plazo, puesto que sus efectos en la productividad colombiana sólo se materializan una vez integrados y formalizados en la economía. Razón por la cual decidió un espacio adicional del déficit no mayor a 0,5% del PIB.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), también recomendaron al país flexibilizar la Regla Fiscal. Quedando así:



Resultados Finales

Al final, la serie de reformas fiscales y políticas adoptadas lograron que **el Gobierno General disminuyera su déficit**, en cumplimiento con la Regla Fiscal.



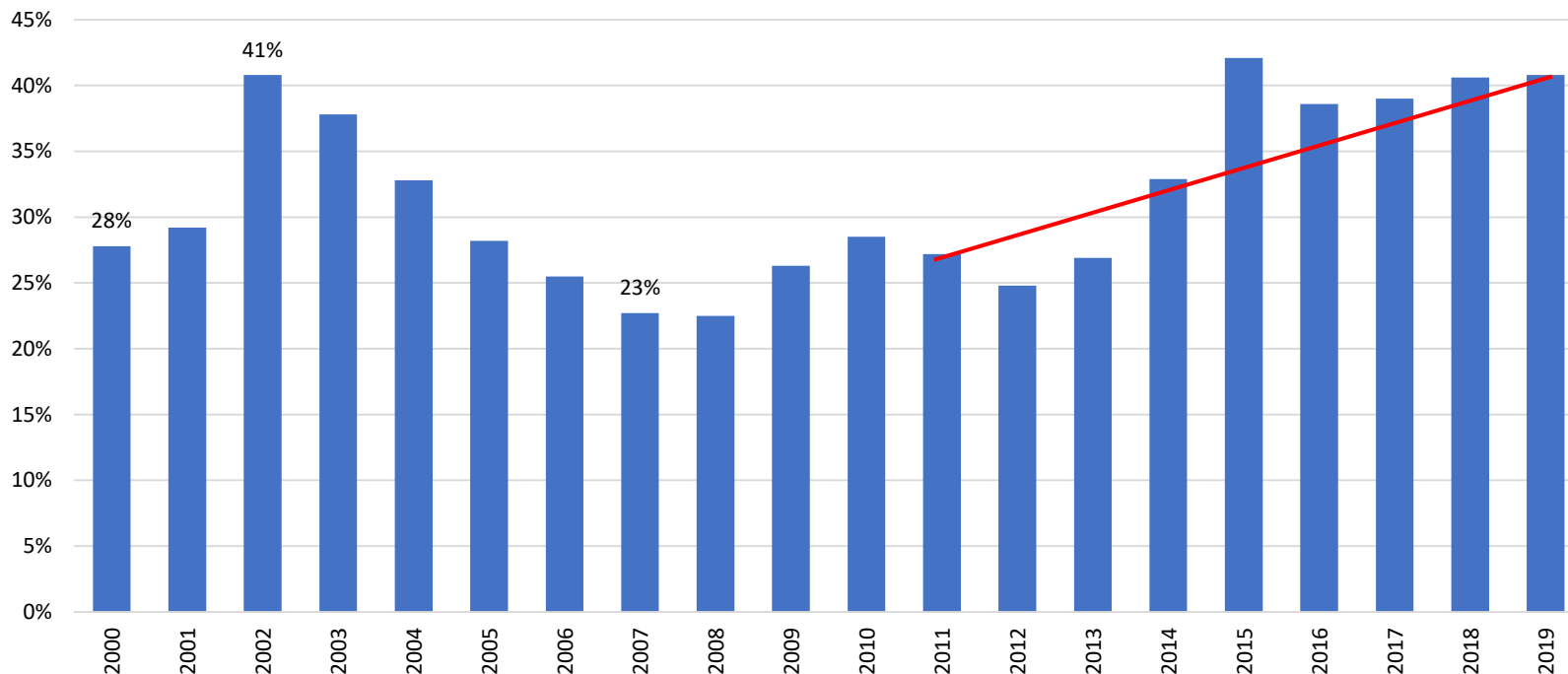
Es de resaltar que las calificadoras de riesgo país: **Fitch y Standard & Poor's**, han coincidido en subir la calificación de Colombia, en el 2007 y el 2011 como consecuencia, entre otros, por los resultados obtenidos en la regla fiscal en todos los niveles de gobierno. Y ha logrado mantener su calificación estable por mucho más que países latinoamericanos pares en calificación como lo son: Uruguay; Brasil; Perú; México; Panamá, y Bolivia.

Resultados Finales

Sin embargo, esta mejora no se ve equiparada con una disminución en la deuda neta, por el contrario, ha venido creciendo constantemente. Por lo que se concluye que **hace falta una herramienta que también controle el endeudamiento público**, ya que es el otro medio por el cual la nación ha venido gastando sin necesidad de incumplir la regla fiscal.





Por otro lado, se reconoce la necesidad de que estas herramientas técnicas, sean más que consultivas, **vinculantes**, para garantizar que el gobierno los cumpla.

Deuda Neta del Gobierno General (como % PIB)



Conclusiones

Retomando las respuestas a las preguntas iniciales:

-  El FMI y el BM han hecho varias recomendaciones sobre el manejo de la política fiscal en Colombia. El país ha acatado la gran mayoría de ellas, generando buenas prácticas y resultados visibles en la reducción del déficit de las entidades territoriales y de la Nación.
-  El principio de la sostenibilidad fiscal es un principio constitucional que debe guiar a todas las ramas del poder público. Aquí se resalta el muro de contención a las decisiones de los jueces constitucionales en el reconocimiento de derechos sociales que implican gasto público o la definición políticas públicas, en las sentencias estructurales.
-  Con la introducción de la Regla Fiscal en 2011, el gobierno introdujo un órgano técnico independiente que revisa las estimaciones fiscales y económicas del país y genera conceptos sobre la senda de déficit máximo del mismo. Sin embargo, sus pronunciamientos no son vinculantes.
-  El control de las leyes de financiamiento o reformas fiscales lo puede realizar el Congreso en el procedimiento legislativo y, la ciudadanía en el control público de constitucionalidad.