



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

Septiembre de 2024

Análisis del Proyecto de Acto Legislativo 437 de 2024/C – 018 de 2024/S “Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

El Observatorio Fiscal de la Javeriana fue establecido con el propósito de democratizar el acceso a la información sobre las finanzas públicas nacionales. Específicamente, buscamos empoderar a la ciudadanía para enfrentar la corrupción y el mal uso de los recursos públicos mediante el ejercicio de un voto informado y la participación en el activismo civil.

Para lograr este objetivo, llevamos a cabo análisis del gasto público, respaldamos a los medios de comunicación para mejorar su comprensión del impacto de las políticas fiscales y nos comunicamos directamente con la ciudadanía utilizando un lenguaje claro. Adicionalmente, aportamos información y recomendaciones para una mejor toma de decisiones de política pública. Producimos análisis de calidad para que los diseñadores de política pública tengan a su disposición la mejor información posible a la hora de tomar decisiones.

En el marco de este esfuerzo se presentan comentarios generales con el ánimo de informar la discusión, a continuación se presentan algunos comentarios para que sean tenidos en cuenta en el marco del trámite del Proyecto de Acto Legislativo 437 de 2024/C – 018 de 2024/S “Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

otras disposiciones”, respecto de su conveniencia e impacto en las finanzas del públicas en el mediano y largo plazo.

1. Contexto general

La descentralización implica la transferencia de poder y recursos desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales o locales, con el objetivo de mejorar la eficiencia administrativa y fomentar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones. Esta transferencia se realiza en al menos tres ámbitos: político, administrativo y fiscal.

En Colombia, el proceso de descentralización política se inició con la elección popular de alcaldes en 1986. La Constitución de 1991 reforzó este proceso, ampliando la descentralización administrativa y fiscal mediante la transferencia de recursos y funciones a las entidades territoriales. Sin embargo, persiste una concentración de recursos y capacidades en las grandes ciudades y los departamentos más desarrollados. Esto ha generado brechas significativas en el desarrollo económico, el bienestar social y las capacidades institucionales entre los territorios.

En la actualidad, pese a que el proceso de descentralización debió llevar a la convergencia y evolución regional, la mayoría de los entes territoriales del país tienen pocas capacidades de generar recursos a través del recaudo de impuestos territoriales. Esto, salvo contadas excepciones, los hace altamente dependientes del Sistema General de Participaciones (SGP), el esquema que estructura las transferencias de recursos públicos del gobierno central a los gobiernos subnacionales para financiar gasto en salud, educación, agua potable y saneamiento básico.



La fórmula de crecimiento del SGP está ligada al comportamiento de los ingresos corrientes de la nación, lo que genera una presión considerable sobre el gasto del gobierno nacional. En específico, el artículo 357 de la Constitución Política establece que el SGP se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores, incluido el correspondiente al del presupuesto en ejecución.

Esto quiere decir que teniendo en cuenta que la senda de ingresos prevista en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2024, se esperaría que el SGP aumente a una velocidad menor en los años siguientes. Lo anterior implica que cualquier propuesta que pretenda aumentar las transferencias a los entes territoriales debe ser consistente con las proyecciones de ingresos corrientes de la nación en el mediano y largo plazo, de lo contrario, no habría forma de financiar el incremento.

2. Resumen de la iniciativa

La iniciativa bajo estudio busca otorgar una mayor autonomía fiscal a los entes territoriales, aumentando los ingresos que reciben por concepto de transferencias del gobierno central. Los principales cambios propuestos al esquema actual de transferencias son:

- 2.1.** Desvincula el SGP de las variaciones en los ingresos corrientes de la Nación y lo vincula a un porcentaje fijo de estos. El SGP pasará a ser un porcentaje fijo del 46,5% de los ingresos corrientes de la Nación en el año 2034.



- 2.2.** Para lo anterior, el proyecto plantea un régimen de transición durante el cual el SGP, como mínimo, será el 24,65% de los ingresos corrientes de la nación en 2025; el 27,08% en 2026; el 29,51% en 2027; 31,94% en 2028; 34,37% en 2029; 36,80% en 2030; el 39,23% en 2031; el 41,66% en 2032; el 44,09% en 2033; y el 46,52% en 2034.
- 2.3.** El proyecto le da un término de seis meses al gobierno para presentar al congreso un proyecto de ley que regule el funcionamiento del nuevo SGP que cumpla los siguientes objetivos: i) definir la distribución de competencias y recursos entre los gobiernos nacional y subnacionales; ii) proponer un esquema de fortalecimiento fiscal e institucional para las entidades territoriales menos calificadas; iii) fortalecer la transparencia y la participación ciudadana en los entes territoriales; y iv) definir mecanismos de vigilancia y control a la ejecución de los recursos del SGP.
- 2.4.** Priorizar la asignación de recursos a la protección de páramos y cuencas hidrográficas.

3. Consideraciones sobre la propuesta

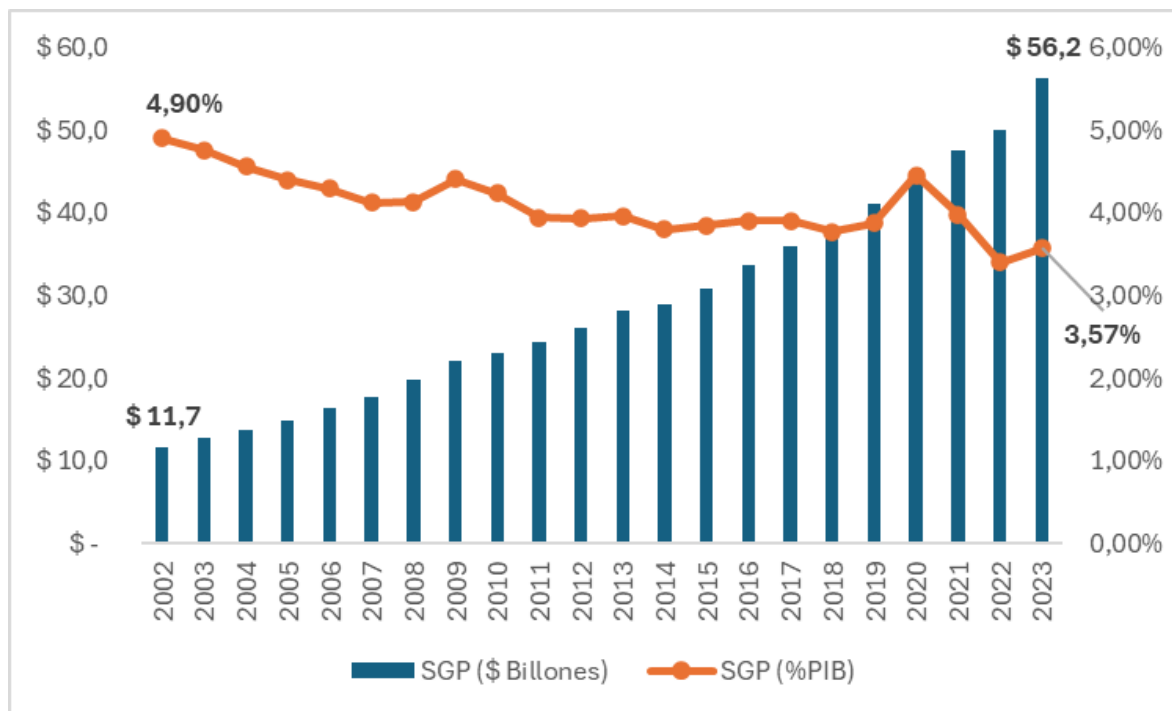
El modelo actual de descentralización en Colombia debe ser revisado, el actual esquema de distribución de recursos y competencias tiende a perpetuar las desigualdades entre regiones, beneficiando en mayor medida a las regiones más desarrolladas.

Sin embargo, cualquier cambio en el esquema que busque incrementar el monto que reciben los entes territoriales por transferencias debe ser consistente con la sostenibilidad en el mediano y largo plazo de nuestras finanzas públicas.



Gráfico 1. Evolución del SGP (2002 – 2023)

Cifras en billones de pesos

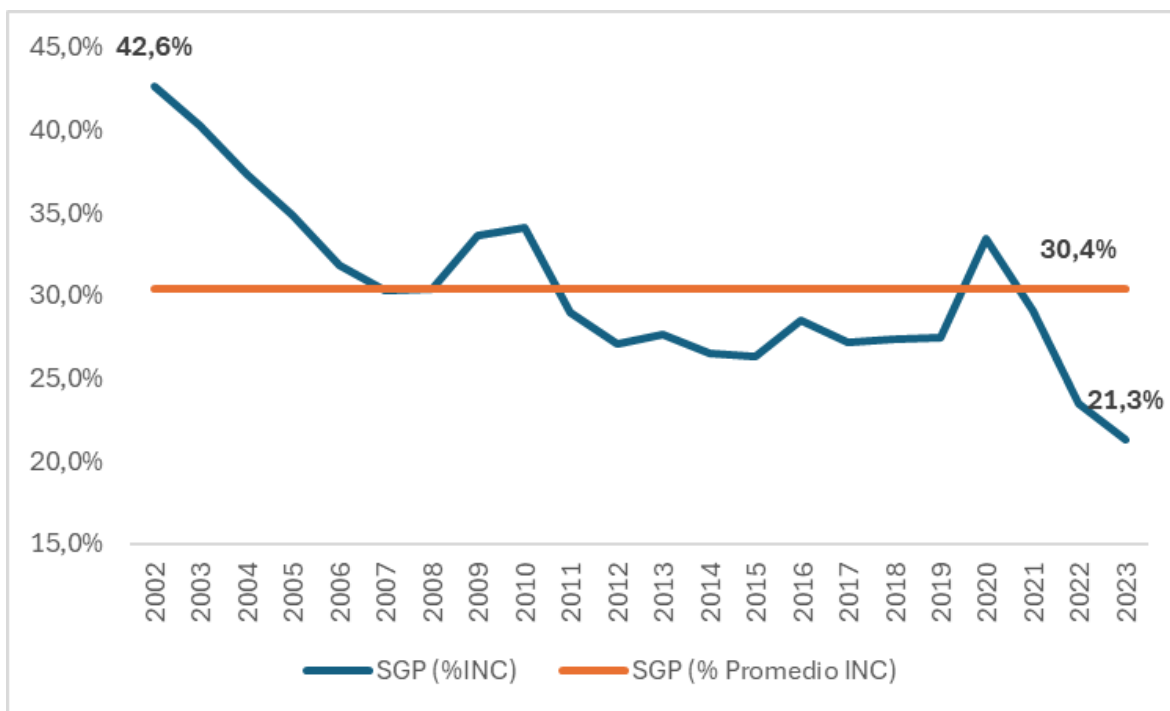


Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Gráfico 1 muestra el crecimiento de las transferencias del gobierno nacional central a los gobiernos subnacionales. En específico, las participaciones han pasado de \$11,7 billones en 2002 cuando representaba el 4,9% del PIB a \$56,2 billones en 2023 representando 3,57% del PIB. Según cálculos propios, con la reforma el SGP incrementa, como porcentaje del PIB, al 4% en el 2025; 4,5% en el 2026; 5% en el 2027; 5,5% de 2028; 6% en el 2029; 6,5% en el 2030; 6,9% en el 2031; 7,4% en el 2032; 7,9% en el 2033; y 8,5% en el 2034.



Gráfico 2. Comportamiento ingresos corrientes de la nación y SGP (2002 – 2023)

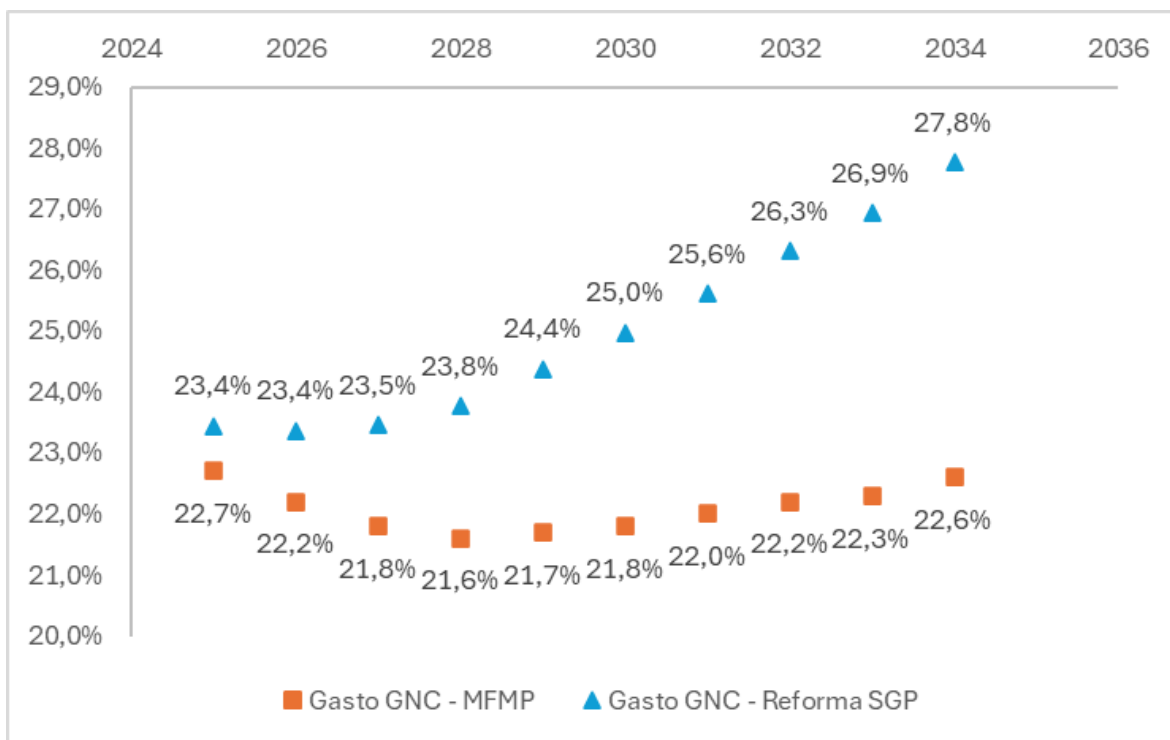


Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Gráfico 2 muestra el comportamiento de los ingresos corrientes de la nación y el SGP. En el 2002, las transferencias de la nación representaron el 42,6% del recaudo del gobierno central (IVA, Renta, etc.). En promedio, las transferencias representaron durante el periodo observado el 30,4% de los ingresos corrientes de la nación. En la medida en que los ingresos corrientes de la nación han crecido a lo largo del tiempo, la participación porcentual del SGP sobre los ingresos corrientes ha caído a 21,3% en el 2023. La reforma incrementa considerablemente las transferencias por encima del monto actual e incluso por encima del promedio histórico del sistema sin contemplar fuentes de financiación adicionales.



Gráfico 3. Gasto del GNC como porcentaje del PIB con o sin reforma (2025 – 2034)



Fuente: elaboración propia con base en el MFMP 2024.

El Gráfico 3 muestra las proyecciones de crecimiento del gasto del gobierno nacional central como porcentaje del PIB en los escenarios con o sin reforma.

En específico, mientras que de acuerdo con el MFMP 2024 el gasto del gobierno sufrirá una pequeña contracción en los años siguientes, disminuyendo al 21,6% del PIB en el 2028, recuperándose y llegando cerca a niveles actuales en el 2034 donde se ubicaría en el 22,6% del PIB. Con la reforma, el gasto del gobierno nacional central como porcentaje del PIB incrementa 0,7pp en el 2025; 1,2pp en el 2026; 1,7pp en el 2027; 2,2pp en el 2028; 2,7pp en el 2029; 3,2pp en el 2030; 3,6pp en el 2031; 4,1pp en el 2032; 4,6pp en el 2033 y 5,2pp en el 2034 pasando de 22,7% al 27,8% del PIB.



Sin una fuente de ingresos adicionales que financie este incremento el gasto producto de mayores transferencias a las regiones, la única alternativa para que esta modificación al Sistema General de Participaciones sea consistente con las restricciones impuestas por la regla fiscal, es que el tamaño del gobierno central disminuya en la misma proporción.

4. Conclusiones

El Proyecto de Acto Legislativo busca un incremento significativo en los ingresos fiscales de los departamentos, distritos y municipios al proponer un esquema de transferencias basado en un porcentaje fijo de los ingresos corrientes de la Nación.

Este cambio busca corregir las desigualdades históricas en el desarrollo regional y aumentar las capacidades fiscales de los entes territoriales. Sin embargo, pese a los beneficios potenciales para las regiones, la reforma presenta desafíos en cuanto a la sostenibilidad fiscal. Las proyecciones indican que, sin fuentes de financiación adicionales, el incremento en las transferencias podría desfinanciar el gasto del gobierno central a mediano y largo plazo, lo que pondría en riesgo el equilibrio fiscal de la Nación.

El modelo propuesto de transición gradual en las transferencias (iniciando en el 24.65% de los ingresos corrientes en 2025 y llegando al 46.52% en 2034) no está acompañado de un fortalecimiento de las capacidades institucionales de los entes territoriales menos desarrollados, para evitar profundizar las brechas regionales existentes.

El análisis demuestra que, con la reforma, el gasto del gobierno nacional central como porcentaje del PIB incrementa 0,7pp en el 2025; 1,2pp en el 2026; 1,7pp en el 2027; 2,2pp en el 2028; 2,7pp en el 2029; 3,2pp en el 2030; 3,6pp en el 2031; 4,1pp en el 2032; 4,6pp en el 2033 y 5,2pp en el 2034 pasando de 22,7% al 27,8% del PIB.



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

La reforma rompe con las proyecciones de gasto del gobierno nacional central contenidas en el MFMP 2024, amenazando con la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo. Este incremento plantea riesgos de sostenibilidad, especialmente si no se contemplan mecanismos claros para generar ingresos adicionales que compensen el aumento en las transferencias.

En específico, resulta alarmante cómo mientras que el comportamiento de los ingresos corrientes de la nación como porcentaje del PIB se mantiene estable por encima del 15% hasta el 2034, el porcentaje de estos ingresos que se transferirán a los entes territoriales con la reforma se duplicaría. Sin ingresos adicionales, esta situación dejaría desfinanciado el gasto del gobierno nacional central.

Cualquier modificación al Sistema General de Participaciones (SGP) debe alinearse con las proyecciones de ingresos de la Nación. En este sentido, la propuesta de acto legislativo es inconveniente pues compromete la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Finalmente, es grato para nosotros invitar a los miembros del Congreso de la República a estar atentos a nuestro trabajo en el análisis de las reformas propuestas y la formulación de políticas públicas. Desde el Observatorio Fiscal de la Javeriana les manifestamos que en caso de que se requiera ampliar alguno de los puntos del presente documento, estamos dispuestos a llevar a cabo una reunión de trabajo sobre la reforma en cuestión.