

*IMPACTO DE LA REFORMA AL SISTEMA DE
TRANSFERENCIAS EN EL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DEL PAIS*

MAURICIO GARCÍA GARZÓN

**GRUPO DESARROLLO Y EQUIDAD
UNIVERSIDAD DE AMERICA**

JUSTIFICACION

En el tema de las transferencias se manejan dos escenarios posibles: el primero representa los intereses de las finanzas nacionales y el segundo representa los intereses de las finanzas territoriales. Sin desconocer las razones esgrimidas por cada sector, se pretende desde la óptica de la academia adelantar un estudio del impacto de la reforma al sistema de transferencias del año 2007.

OBJETIVO

Determinar el impacto de la reforma al sistema de transferencias en el proceso de descentralización fiscal del País

*DEL RÉGIMEN DE
TRANSFERENCIAS*

LAS REFORMAS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 LEY 60 DE 1993

- **Situado Fiscal para los departamentos.**

Base liquidación porcentajes 23% en 1994, de 23,5% en 1995 y de 24,5% en 1996, a partir del cual este porcentaje permanecería constante

- **Participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación**

Base liquidación porcentajes 14% en 1994 a 22% en 2001

Monto en 2001: \$9,88 billones equivalente al 39% del total de los ICN (Situado Fiscal y PICN)

Ley 60 de 1993: Reglamentó la distribución de los recursos según los criterios mencionados en los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991.

- **Situado Fiscal:**

- 15% repartido por partes iguales entre los departamentos y distritos.
- 85% según usuarios actuales, potenciales y esfuerzo fiscal.
- Destinación: educación (60%), salud (20%) y otros (20%).

- **Participación de los municipios en ICN:**

Destinación:

Transferencia : De un 100%

Forzosa Inversión 70%

Libre asignación 30%

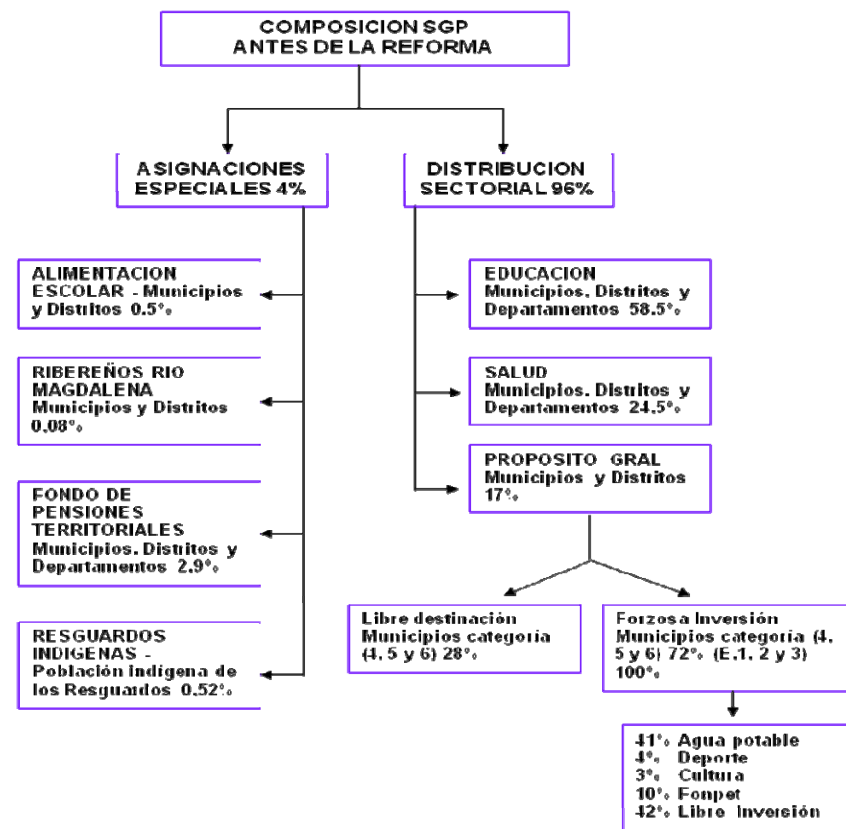
Del 70% correspondiente a forzosa inversión:

Educación (30%), salud (25%), agua potable (20%), libre inversión social (20%) y educación física y recreación (5%).

FORMULA REFORMA 2001

- **Base inicial para 2002: \$10,96 billones** (SF + PICN: \$9.886 FEC: \$907 mil millones y recursos propios que los ET estaban gastando en pago de docentes: \$169 mil millones)
- Se organiza los recursos del sector educación y salud, principalmente
- **Período de transición:**
 - 2002 a 2005: Inflación causada + 2% adicional
 - 2006 a 2008: Inflación causada + 2.5% adicional
 - Incrementos adicionales en el SGP cuando la economía crezca a más del 4% y descuentos en caso de que crezca a menos del 2%.

COMPOSICION SGP REFORMA 2001



Fuente: DNP

Acto Legislativo 4 de 2007 y Ley 1176 de 2007

- Se aprobó un crecimiento de inflación causada más 4 puntos para 2008 y 2009, de inflación y 3,5 puntos para 2010 y de inflación más 3 puntos para el período 2011-2016
- Incrementos adicionales en el SGP cuando la economía crezca a más del 4%

Acto Legislativo 4 de 2007 y Ley 1176 de 2007

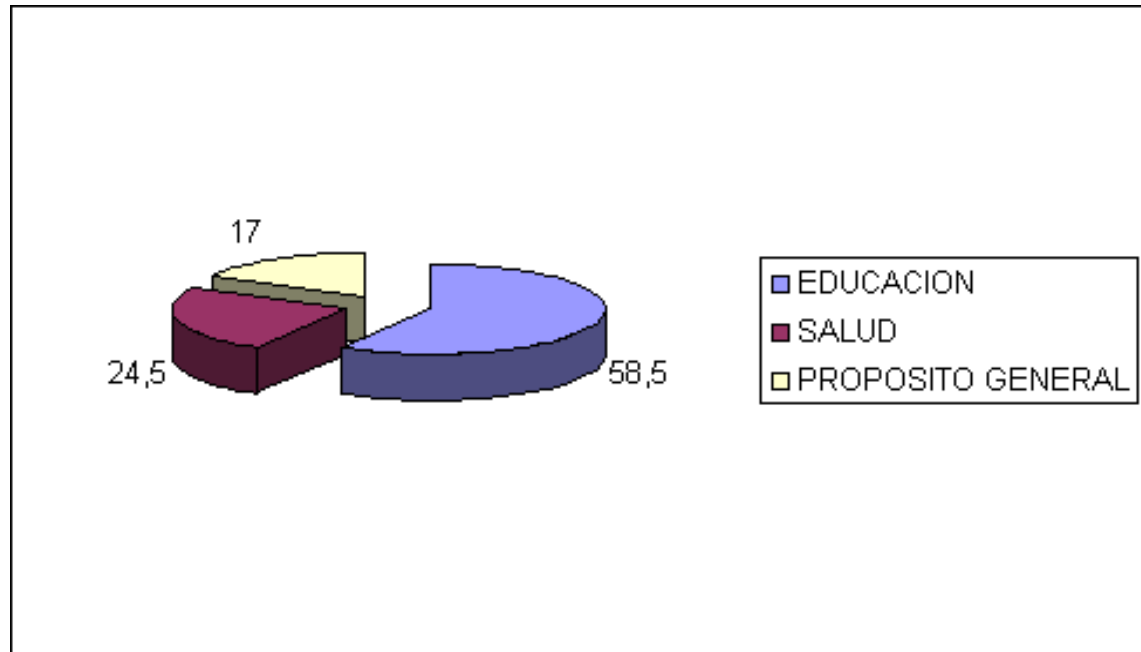
CUANTIA ADICIONAL PARA EDUCACION (Miles de millones de pesos)

AÑO	VALOR
2008	517.347
2009	517.347
2010	352.343
2011-2016	2.900.000

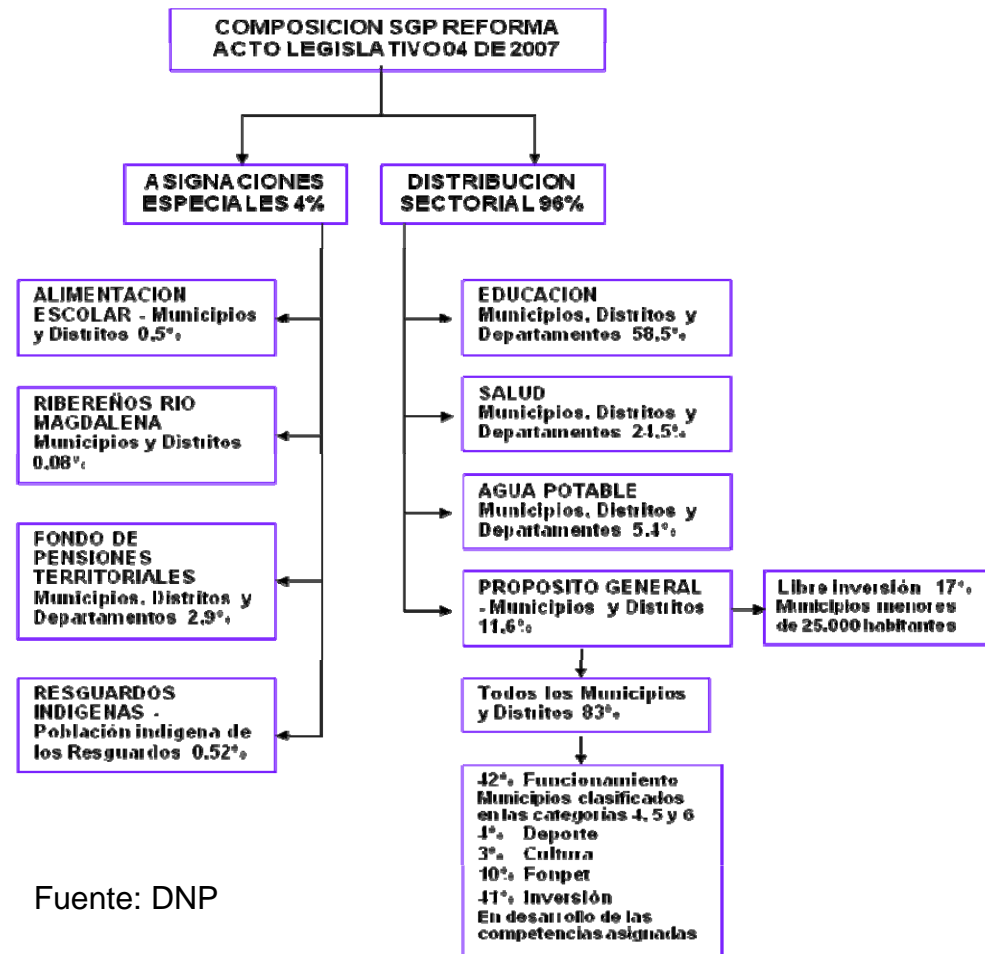
Fuente: DNP

Acto Legislativo 4 de 2007 y Ley 1176 de 2007

DISTRIBUCIÓN POR SECTORES NUEVA FÓRMULA



COMPOSICION SGP REFORMA 2007



Fuente: DNP

*DEL RÉGIMEN DE
TRANSFERENCIAS*

ESTUDIO ESCENARIOS

ESCENARIO GOBIERNO NACIONAL MOTIVOS DE LA REFORMA 2001

Situación de la Nación:

- Alto déficit fiscal que afectó las finanzas públicas, la estabilidad y el crecimiento económico
- Menor recaudo tributario por la caída del crecimiento
- Círculo vicioso negativo entre bajo crecimiento, menores ingresos tributarios y alto gasto. Esto conllevó a continuos recortes de los gastos de inversión del gobierno central.
- Presiones deficitarias a través de un mayor gasto público
- Grave riesgo para la estabilidad de las finanzas públicas nacionales por la inflexibilidad del gasto

MOTIVOS DE LA REFORMA

Situación entes territoriales:

- Fluctuaciones y reducciones de las fuentes de financiación para educación y salud y otros gastos financiados con los recursos del situado fiscal y la PICN.
- Volatilidad de los ingresos territoriales por la fluctuación de las transferencias
- Se comprometió la sostenibilidad de las coberturas en educación y salud
- Cesación de pagos de uno o más de los siguientes rubros; servicio de la deuda pública, pago del pasivo pensional o pago de los gastos ordinarios de la administración.
- En la mayoría de las entidades territoriales se supera su capacidad de pago

Situación ICN año 99

El presupuesto inicial ICN aprobado para el año 1999 fue de \$17,8 billones.

La liquidación definitiva de los ICN fue de \$16,7 billones.

Déficit rentístico \$1,1 billones

Debido a esta reducción la participación municipal en los ICN cayó en un 10% afectando la inversión social.

LOGROS DE LA REFORMA

Se garantizó transitoriamente la estabilidad de los recursos y su crecimiento real y sostenido a través del tiempo orientados a financiar la inversión social en las entidades territoriales, desligándolos de los ingresos corrientes de la Nación

JUSTIFICACION DE LA NUEVA REFORMA

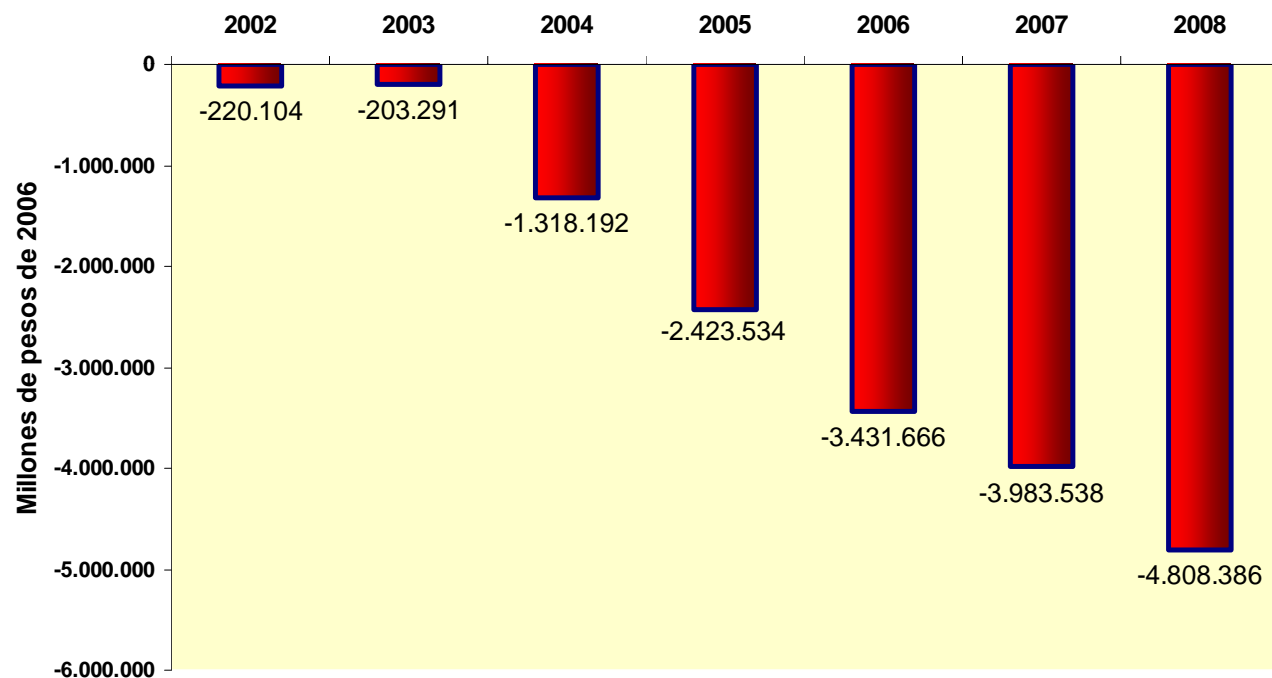
- Crecimiento más dinámico y estabilidad de las participaciones
- Coberturas plenas en educación y salud y avance significativo en agua potable y saneamiento básico
- Sostenibilidad macroeconómica y fiscal

JUSTIFICACION DE LA NUEVA REFORMA

- Mejor planeación de los recursos a mediano plazo por la certeza del comportamiento futuro de estos.
- Incremento de la productividad y de la cobertura de los sectores a los que se destinan los recursos girados por el Gobierno Nacional

ESCENARIO ENTES TERRITORIALES FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS-FCM

Disminución de las transferencias por el Acto Legislativo 01 de 2001



Fuente: FCM

TRANSFERENCIAS SIN REFORMA

Simulación sin reforma
Miles de millones de pesos de 2006

AÑO	TRANSFERENCIAS SIN REFORMA
2009	21.800.000
2010	23.510.000
2011	25.000.000
2012	26.450.000
2013	27.870.000
2014	29.220.000
2015	30.640.000
2016	32.120.000
TOTAL	216.610.000

Fuente: Reforma al SGP 2007. FCM

EFFECTOS

- Disminución de los recursos de las transferencias en **\$51,6 billones**
- Los territorios no se ven favorecidos por el crecimiento de los ingresos de la Nación – Reformas tributarias
- Menores coberturas en educación y salud

ESCENARIO ENTES TERRITORIALES FEDERACION NACIONAL DE DEPARTAMENTOS-FND

Simulación sin reforma Miles de millones de pesos de 2006*

AÑO	TRANSFERENCIAS SIN REFORMA
2009	21.294
2010	22.117
2011	22.973
2012	23.862
2013	24.785
2014	25.744
2015	26.741
2016	27.776
TOTAL	195.292

Fuente: Documento FND

* El estudio original se presentó a precios de 2005, para efectos comparativos se llevó a precios de 2006

EFFECTOS

Las reformas se traduce en un mayor beneficio fiscal para el Gobierno Nacional en detrimento de la financiación de servicios sociales en **\$30,2 billones** para los territorios.

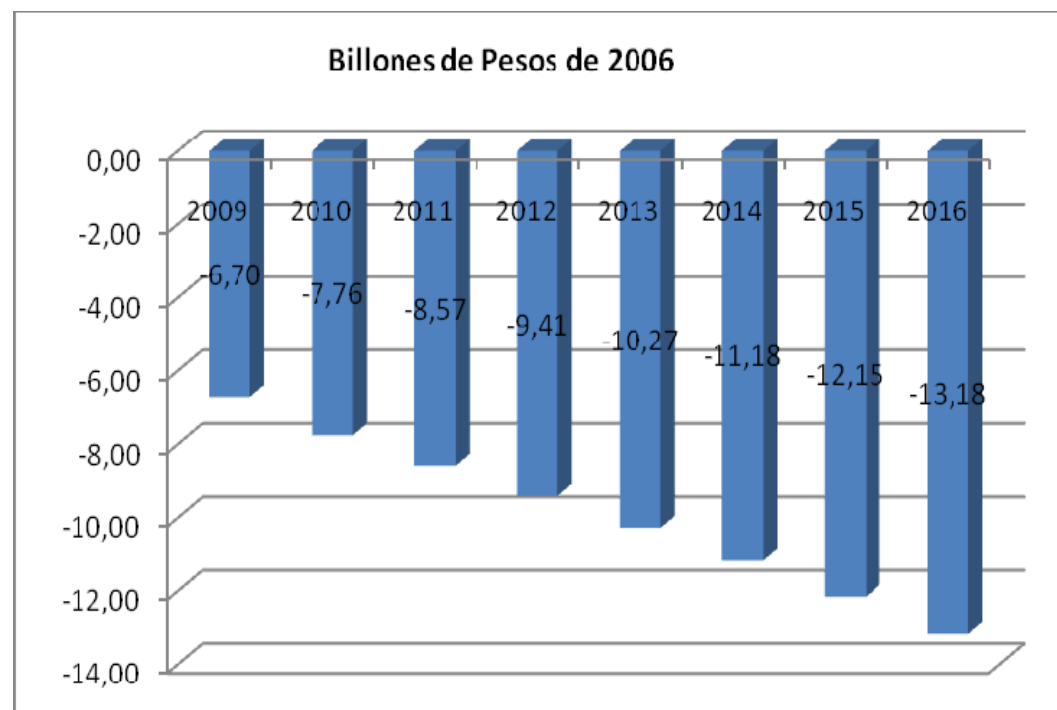
Impactos en las coberturas de educación y salud para los entes territoriales.

ESCENARIO ENTES TERRITORIALES
PROMOTORES REFERENDO
ANTIMODIFICATORIO TRANSFERENCIAS

El partido liberal junto con Fecode, organizaciones sindicales y otros partidos de la oposición promovieron un proyecto de reforma constitucional para no modificar el sistema de transferencias en el año 2007

ESCENARIO ENTES TERRITORIALES PROMOTORES REFERENDO ANTIMODIFICATORIO TRANSFERENCIAS

Transferencias perdidas



Fuente: Exposición de motivos Referendo no modificatorio

TOTAL TRANSFERENCIAS PERDIDAS

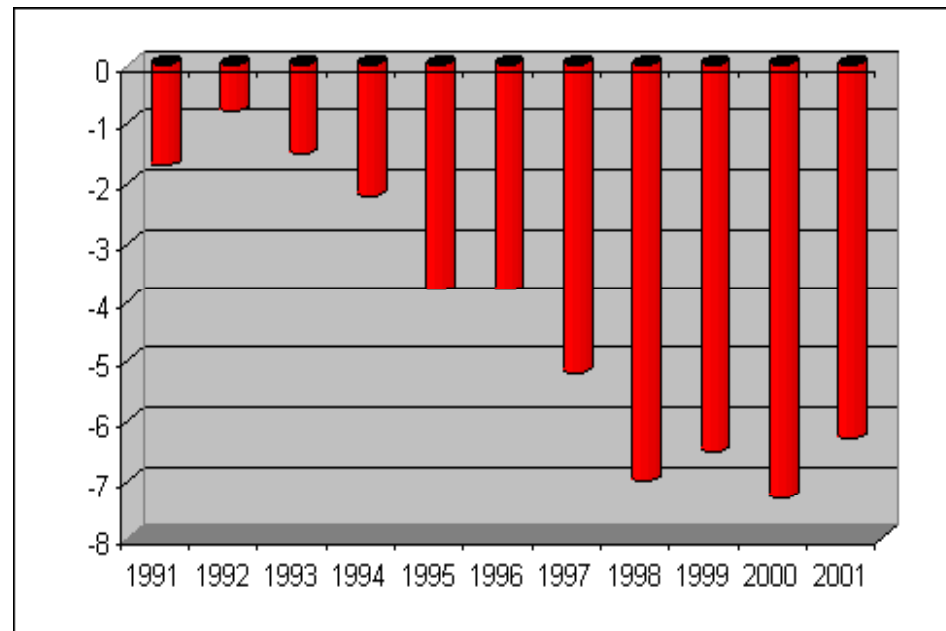
Con el Acto Legislativo 04 de 2007 los municipios y departamentos estarían perdiendo por transferencias **\$79,2 billones** entre 2009 y 2016

REFORMA AL SISTEMA DE LAS TRANSFERENCIAS

IMPACTO DE LA REFORMA

PANORAMA DE LA ECONOMIA AÑOS DE LA REFORMA DE 2001

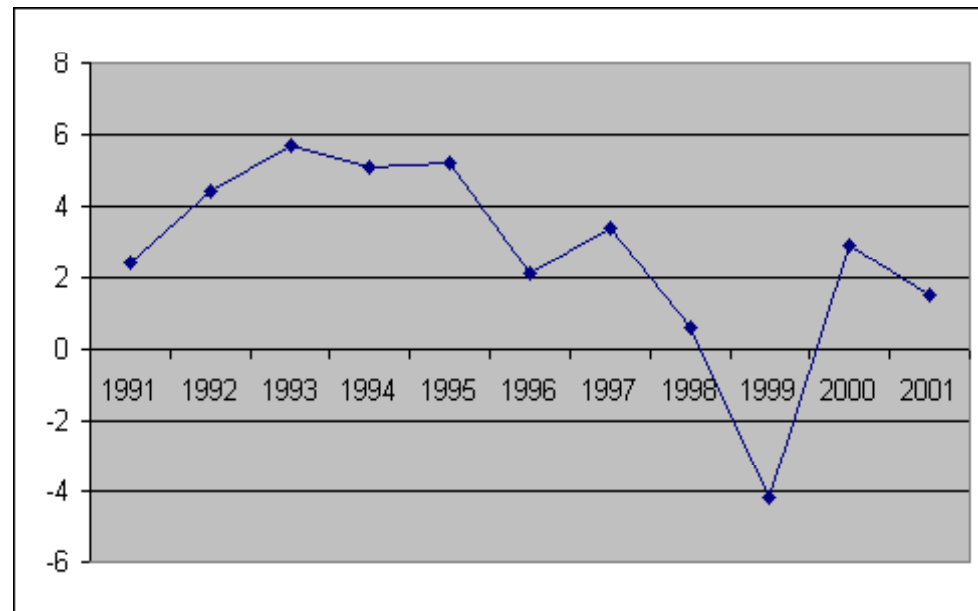
Resultado Fiscal del GNC % del PIB



Fuente: DNP

PANORAMA DE LA ECONOMIA AÑOS DE LA REFORMA DE 2001

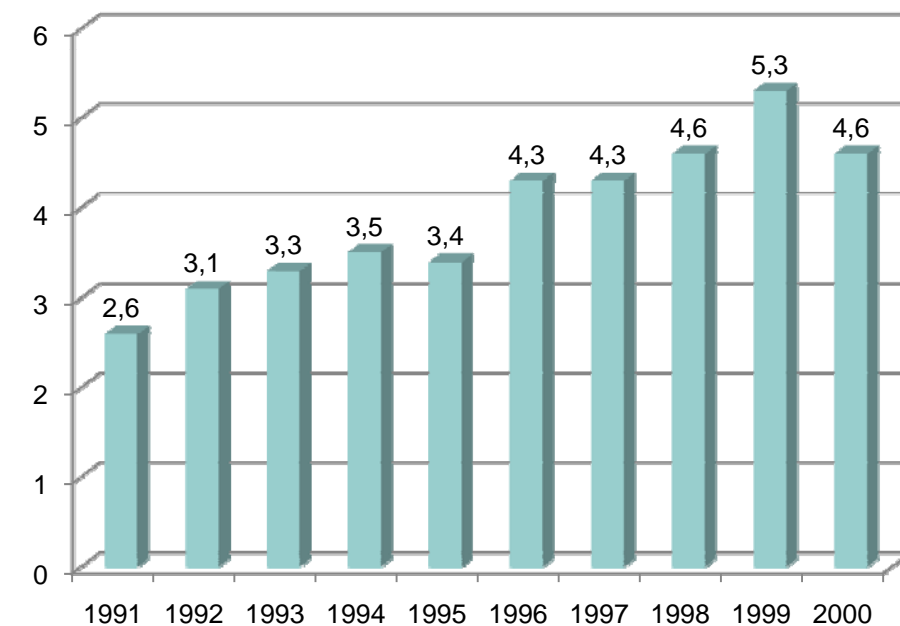
Comportamiento Porcentual del PIB Base 1994



Fuente: DANE

PANORAMA DE LA ECONOMIA AÑOS DE LA REFORMA DE 2001

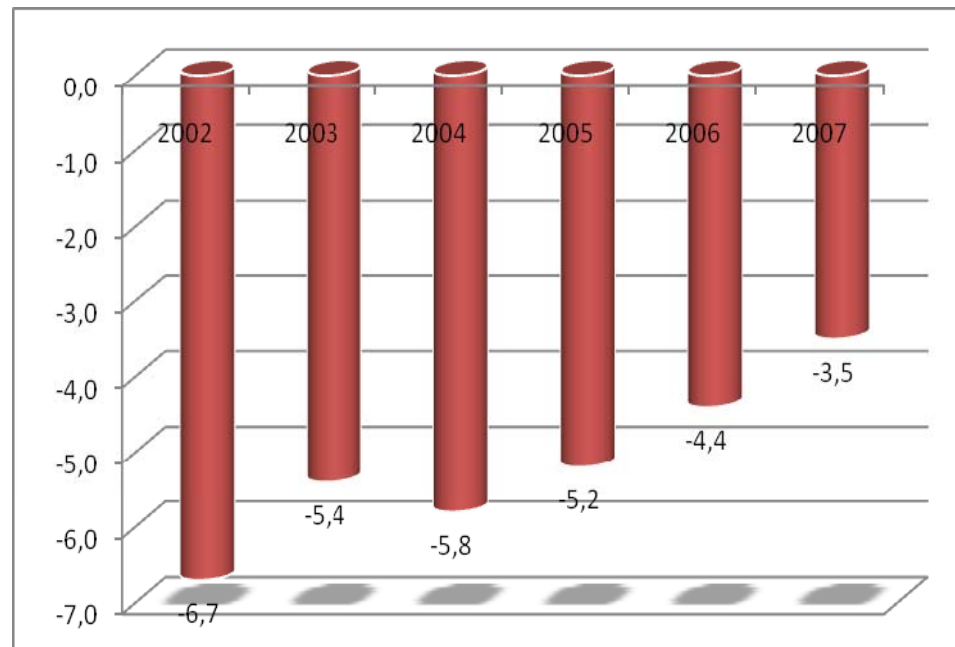
Transferencias % del PIB



Fuente: DANE

PANORAMA ECONOMIA AÑOS DE LA REFORMA DE 2007

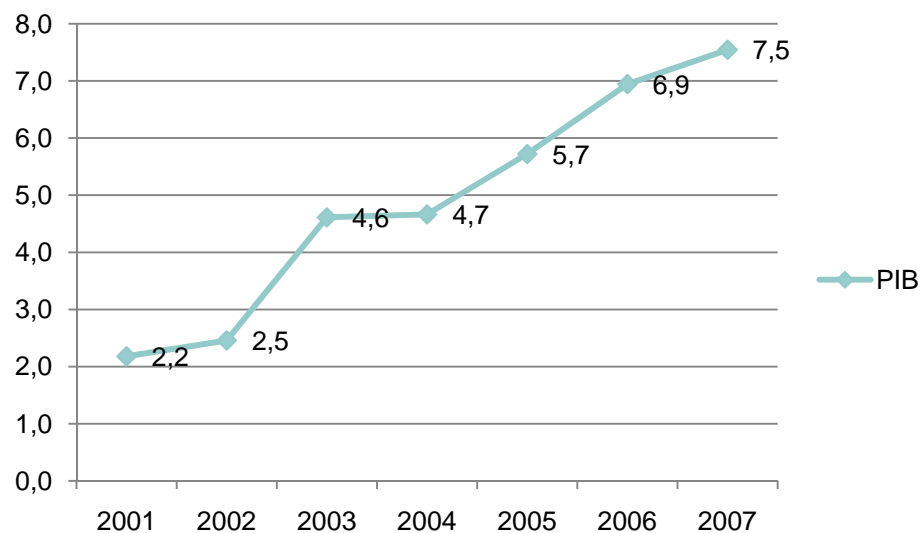
Resultado Fiscal GNC % del PIB



Fuente: Lozano, 2008

PANORAMA DE LA ECONOMIA AÑOS DE LA REFORMA DE 2007

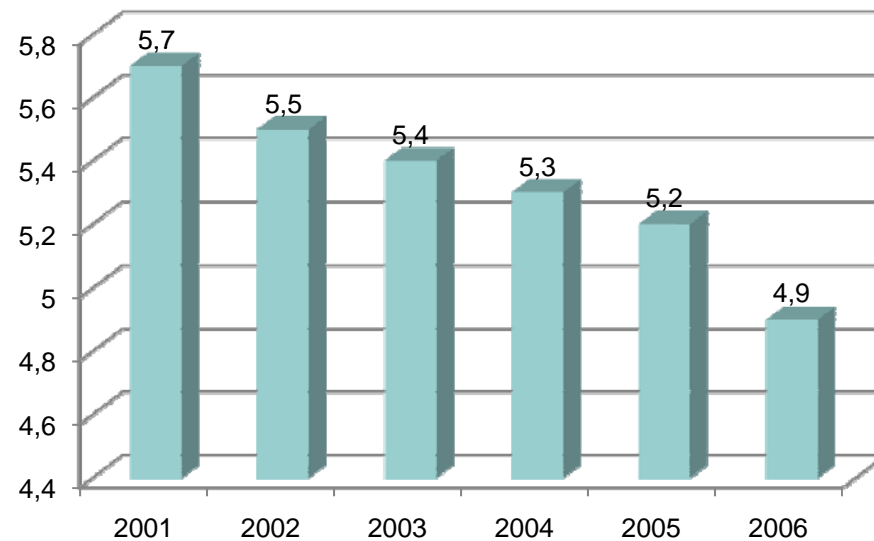
Comportamiento porcentual PIB Base 2000



Fuente: DANE

PANORAMA ECONOMIA AÑOS DE LA REFORMA DE 2007

Transferencias % del PIB



Fuente: DNP

PANORAMA ECONOMIA AÑOS DE LA REFORMA DE 2007

El déficit del Gobierno Nacional Central se mantuvo entre niveles del 5% y el 6%, solo los buenos resultados de los entes territoriales lograron reducir el déficit consolidado y llevarlo a niveles de equilibrio en el año 2005

PANORAMA ECONOMIA AÑOS DE LA REFORMA DE 2007

El buen comportamiento de los sectores de la construcción, manufacturas, comercio y los buenos precios de las materias primas llevaron a la economía por la senda del crecimiento.

De otro lado, las transferencias han venido perdiendo participación como porcentaje del PIB, afectando los recursos para adelantar inversión social en los entes territoriales.

REFORMA AL SISTEMA DE LAS TRANSFERENCIAS

RESULTADO DEL ESTUDIO

RESULTADO DEL ESTUDIO

Producto Interno Bruto – ICN Millones de pesos de 2006

AÑO	PIB	ICN
1994	268.599.037	24.304.528
1995	282.572.734	25.221.617
1996	288.382.019	27.020.147
1997	298.274.369	29.777.617
1998	299.973.889	28.797.046
1999	287.362.941	27.744.266
2000	295.767.909	30.313.526
2001	302.219.126	35.625.652
2002	309.650.715	36.415.670
2003	323.932.565	38.763.999
2004	339.039.976	41.874.176
2005	358.436.350	45.418.242
2006	383.322.872	51.531.810
2007	412.253.971	55.748.541

FUENTE: Valores deflactados por el Autor con base en información del DANE y el DNP

PROYECCIONES DEL PIB

Proyecciones del PIB Millones de pesos de 2006

AÑO	PIB
2008	422.560.321
2009	422.560.321
2010	428.053.605
2011	447.316.017
2012	467.445.238
2013	488.480.274
2014	510.461.886
2015	533.432.671
2016	557.437.141

Fuente: Autor

Se hicieron las proyecciones del PIB a partir del año 2009, tomando para ello las cifras del Banco de la República y el FMI que determinaron crecimientos del 0% para 2009, 1,3% para el 2010 y 4,5% a partir del 2011 al 2016.

MODELO

$$ICN_i = -39294335,37 + 0,235669075 \text{ PIB}_i$$

$$ee \quad (4214683,392) \quad (0,013156981)$$

$$t \quad (-9323199802) \quad (17,91209395)$$

$$R^2 \quad 0,96094$$

Con los valores proyectados del PIB al 2016 se procedió a la aplicación del anterior modelo de regresión para hallar los valores de los ICN de los años 2008 al 2016

PROYECCIONES DE ICN

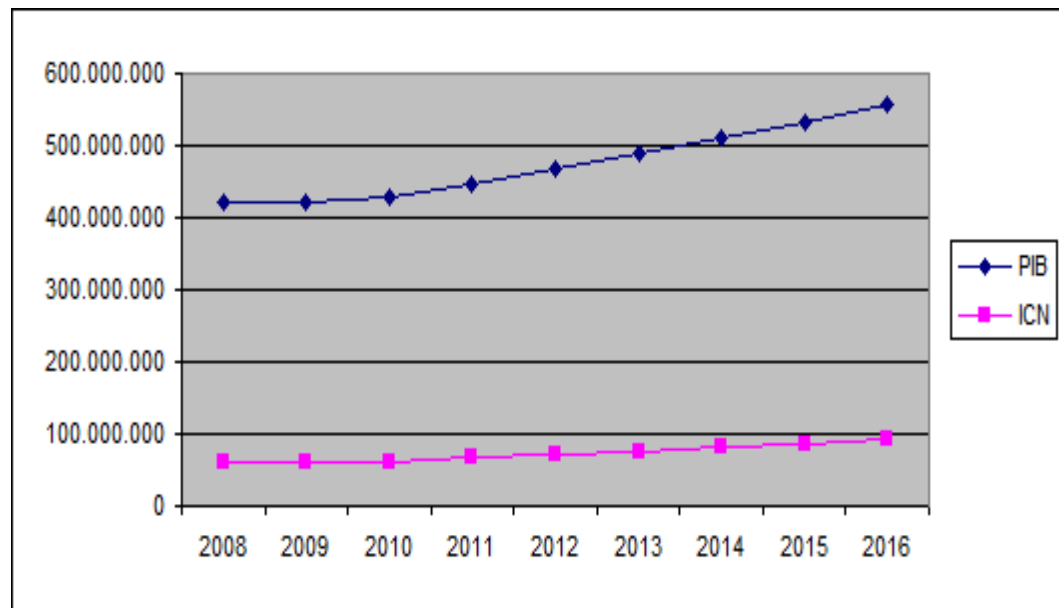
Proyecciones ICN Millones de pesos de 2006

AÑO	ICN
2008	60.290.064
2009	60.290.064
2010	61.584.662
2011	66.124.216
2012	70.868.051
2013	75.825.359
2014	81.005.745
2015	86.419.249
2016	92.076.360

Fuente: Autor

TENDENCIAS

Tendencia PIB-ICN



Fuente: Autor

SIN REFORMA

Transferencias sin reforma Millones de pesos de 2006

AÑO	ICN	TRANSFERENCIAS
2009	60.290.064	23.513.125
2010	61.584.662	24.018.018
2011	66.124.216	25.788.444
2012	70.868.051	27.638.540
2013	75.825.359	29.571.890
2014	81.005.745	31.592.241
2015	86.419.249	33.703.507
2016	92.076.360	35.909.780

Fuente: Autor

Para hacer las proyecciones de las transferencias se tomó el Parágrafo transitorio 3 del Art. 357 de la Constitución, que estipula que en el año 2009 las participaciones del SGP no podrán ser inferiores al porcentaje que constitucionalmente se transfirió en el año 2001. El Porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación que constitucionalmente se transfirió en el año 2001 fue del 39% (DNP. Distribución del SGP. 2007)

CON REFORMA

ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007

Transferencias con reforma Millones de pesos de 2006

AÑO	TRANSFERENCIAS
2009	18.500.000
2010	19.200.000
2011	19.700.000
2012	20.300.000
2013	20.900.000
2014	21.500.000
2015	22.100.000
2016	22.800.000
TOTAL	165.000.000

Fuente: Autor

COMPARATIVOS

Transferencias sin reforma - comparativos Miles de millones de pesos de 2006

FUENTE	AUTOR	FCM	FND	REFERENDO NO MODIFICATORIO
AÑO	TRANSFERENCIAS SIN REFORMA	TRANSFERENCIAS SIN REFORMA	TRANSFERENCIAS SIN REFORMA	TRANSFERENCIAS PERDIDAS
2009	23.513	21.800	21.294	6.700
2010	24.018	23.510	22.117	7.760
2011	25.788	25.000	22.973	8.570
2012	27.639	26.450	23.862	9.410
2013	29.572	27.870	24.785	10.270
2014	31.592	29.220	25.744	11.180
2015	33.703	30.640	26.741	12.150
2016	35.910	32.120	27.776	13.180
TOTAL	231.735	216.610	195.292	79.220
Transferencias con Reforma-DNP	165.000	165.000	165.000	N.A
Transferencias Perdidas	66.735	51.610	30.292	79.220

Fuente: Autor

CONCLUSIONES

- Los entes territoriales estarían dejando de recibir durante los próximos ocho años la suma de **66,7 billones de pesos** como producto de la reforma del Acto Legislativo 04 de 2007, contrastando con el modelo descentralista y de autonomías territoriales definido por la constitución.

CONCLUSIONES

Disminución de las transferencias (otros estudios):

- Según la Federación Colombiana de Municipios sería de \$51,6 billones
- Según la Federación Nacional de Departamentos sería de \$30,2 billones
- Según los Promotores del Referendo no modificadorio SGP sería de \$79,2 billones

CONCLUSIONES

- El crecimiento de las transferencias sería muy inferior al crecimiento de la economía
- Se refleja inequidad en la participación de los entes territoriales en el buen desempeño de la economía durante el período analizado, por cuenta de depender de un incremento en términos reales muy inferior al crecimiento de la economía
- El Gobierno Nacional Central con la reforma no reduciría su déficit fiscal

CONCLUSIONES

- El déficit fiscal consolidado se redujo gracias a los buenos resultados de los entes territoriales y no por el resultado del Gobierno Nacional Central
- El régimen de transferencias se encuentra ligado a la problemática del déficit fiscal
- Las metas propuestas para alcanzar coberturas universales en educación y salud se verían afectadas, por cuanto el crecimiento de las transferencias sería muy inferior al crecimiento de la economía

BIBLIOGRAFIA

- BARRERAS, Roy. Coordinador Ponente y otros, Bogotá, D.C. mayo 29 de 2007 Ponencia para primer debate en segunda vuelta al proyecto de Acto Legislativo 169 de 2006 Cámara-011 de 2006 Senado.
- CARRASQUILLA Barrera Alberto. Exposición de motivos al Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.
- DNP. Distribución del Sistema General de Participaciones. Vigencia 2007

BIBLIOGRAFIA

- LOZANO, Ignacio. La política Fiscal en Colombia: Banco de la República. 2008
- Promotores Referendo anti modificadorio SGP. Exposición de motivos por la cual se convoca a un Referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.
- TORO, Gilberto Reforma al SGP. Federación Colombiana de Municipios. 2007