

# **Cómo la Constitución de 1991 transformó la economía política de las reformas fiscales**

**(con Mónica Pachón y Guillermo Perry)**

# **Cómo las Instituciones Políticas influyen en el proceso presupuestal**

**(con Mauricio Cárdenas y Carolina Mejía)**

**Mauricio Olivera**

Fedesarrollo

Septiembre 2010



**FEDESARROLLO**  
Centro de Investigación Económica y Social

## Contenido

---

- **Hechos Estilizados**
- **Preguntas e hipótesis**
- **Reformas fiscales**
- **Proceso Presupuestal**



# Contenido

---

→ **Hechos Estilizados**

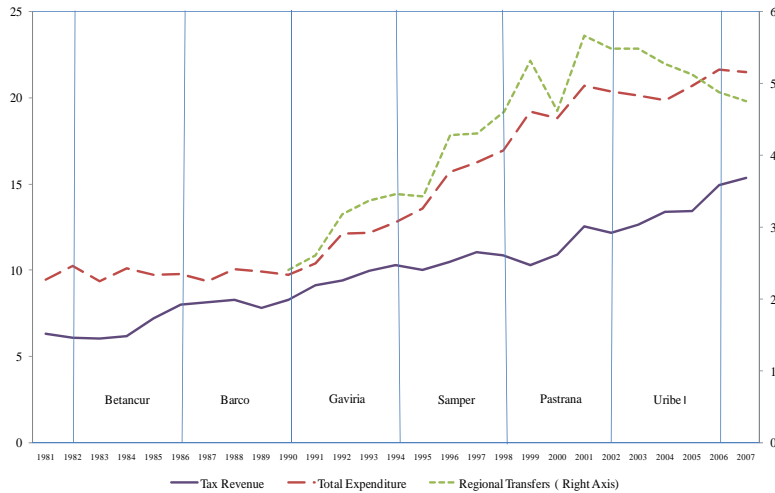
→ Preguntas e hipótesis

→ Reformas fiscales

→ Proceso Presupuestal



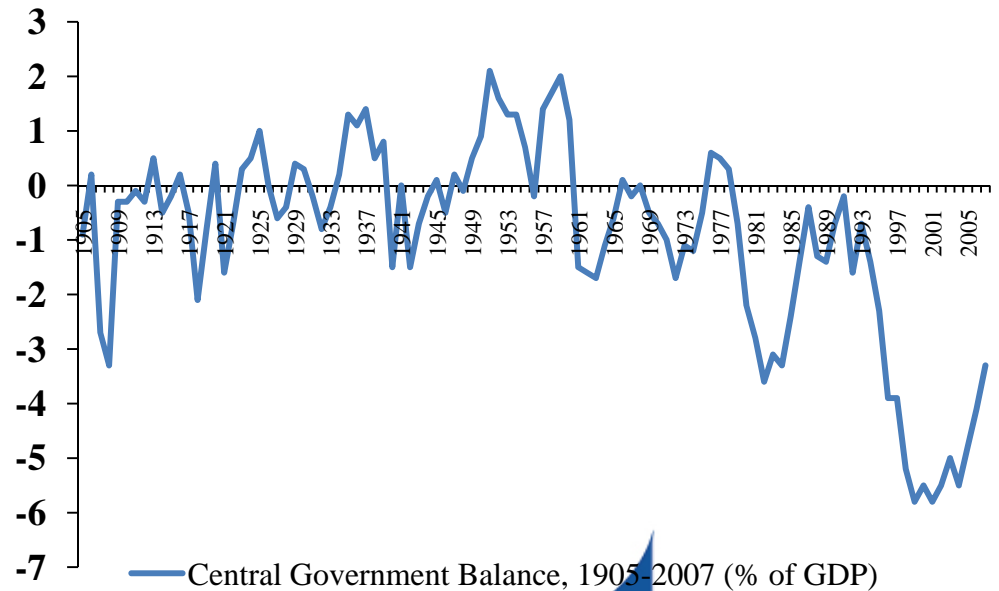
# Desde 1991, desbalance fiscal



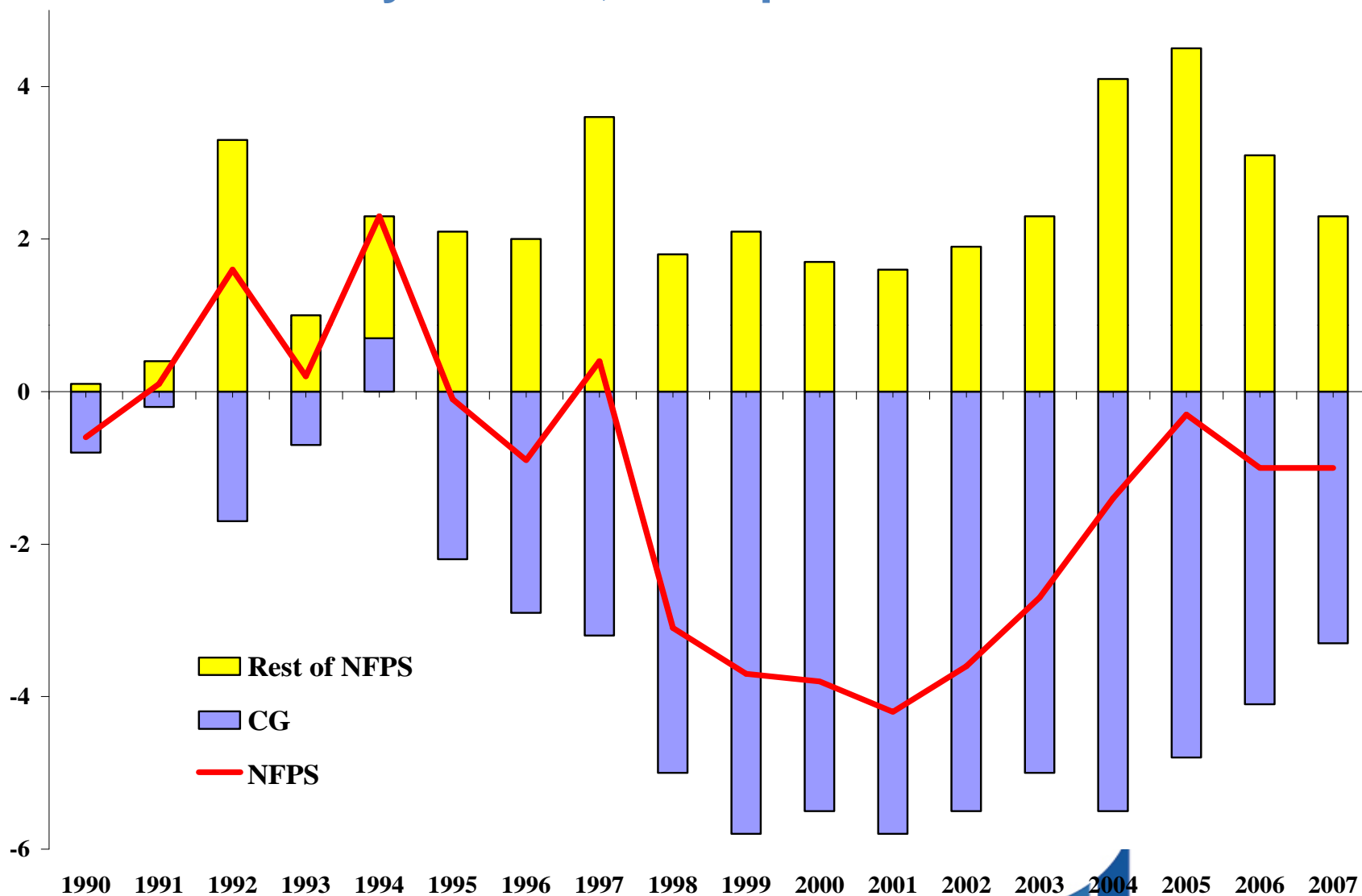
**El gasto del Gobierno Central crece 11 puntos porcentuales del PIB, y los recaudos aumentan 7 ...**



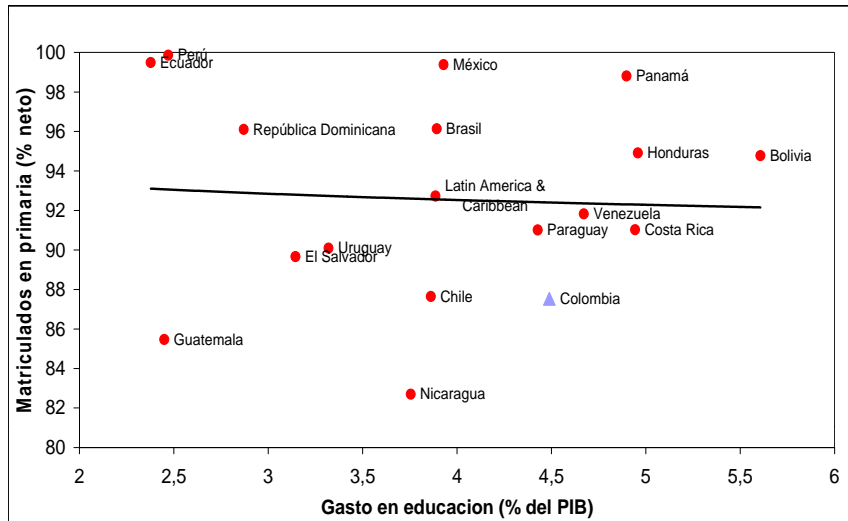
**... lo que implica un desbalance sin precedentes en las finanzas del gobierno central**



# El resto del SPNF, incluyendo los gobiernos regionales y locales, es superavitario.

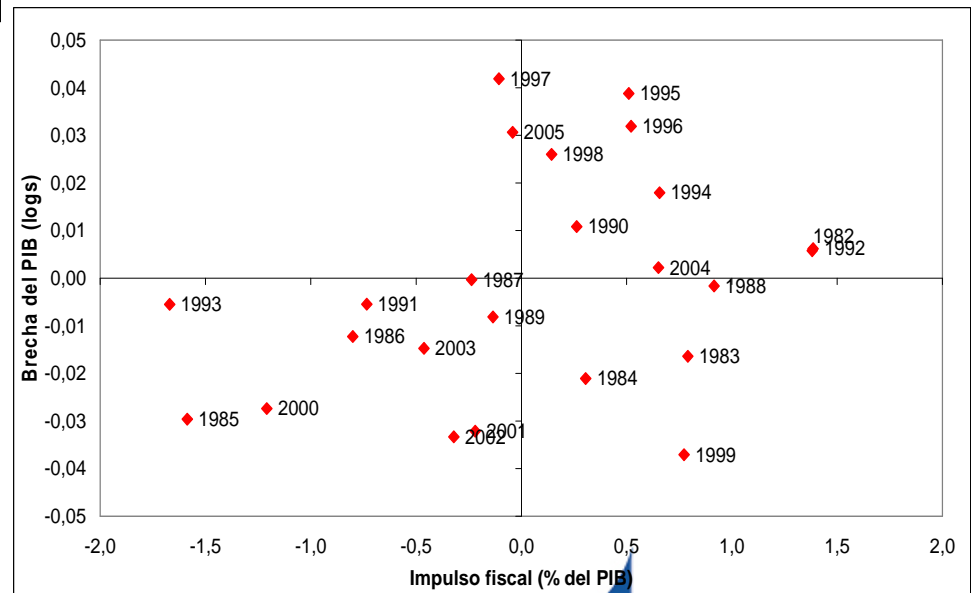


# Además, el gasto es:



← I- Ineficiente

... y II- procíclico



# Contenido

---

→ Hechos Estilizados

→ Preguntas e hipótesis

→ Reformas fiscales

→ Proceso Presupuestal



# Preguntas e hipótesis (I)

## Preguntas:

- Desde la Constitución del 91, el gasto crece más que los ingresos. ¿Cómo financiar o controlar el gasto creciente (reformas tributarias, al gasto, a la descentralización)? ¿Cuál es la economía política de las reformas fiscales después de la constitución de 1991?

## Hipótesis:

- Factores económicos:
  - Crisis económica (vs. reformas estructurales)
- Factores políticos:
  - El proceso legislativo (en general, reformas a la descentralización son constitucionales)
  - La fragmentación política, más alta desde 1991 y los costos de transacción.
  - La descentralización y la multiplicación de arenas políticas
  - La transparencia y los auxilios parlamentarios



# Preguntas e hipótesis (II)

Adicionalmente, el proceso presupuestal ha sido poco estudiado

## Preguntas:

- ¿Las reglas del proceso presupuestal regulan la relación-ejecutivo legislativo en las decisiones de gasto?
- ¿El Congreso presiona el aumento del gasto, o su composición?

## Hipótesis:

- ¿Las reglas formales del presupuesto están alineadas con los efectos de la reforma constitucional, en términos de
  - (i) mayor número de actores,
  - (ii) mayor gasto, y
  - (iii) más gasto con destinación específica?

# Contenido

---

→ Hechos Estilizados

→ Preguntas e hipótesis

→ Reformas fiscales

→ Proceso Presupuestal



# Se han dado 57 reformas fiscales

<b>Reformas Fiscales 1974-2008</b>				
	<b>Reformas tributarias</b>	<b>Reformas de gasto</b>	<b>Reformas de descentralización</b>	<b>Reformas pensionales</b>
<b>Decretos</b>	6	0	0	0
<b>Leyes</b>	7	1	4	0
<b>Reformas constitucionales</b>	0	0	0	0

<b>1991-2008</b>				
	<b>Reformas tributarias</b>	<b>Reformas de gasto</b>	<b>Reformas de descentralización</b>	<b>Reformas pensionales</b>
<b>Decretos</b>	3	3	0	0
<b>Leyes</b>	10	3	6	3
<b>Reformas constitucionales</b>	0	0	3	0

## Más reformas, pero menos equilibrio

- 57 reformas fiscales, 30 entre 1990 y 2008
- Promedio de reformas tributarias por año aumentó en el segundo período
- Aparecen reformas a la descentralización, que en general son constitucionales

# Por período presidencial

## Combinación de reformas fiscales por periodo presidencial

	Impuestos	Descentralización	Gasto	Contexto	
Gaviria	IVA	De 10 a 14%	Regulación del régimen de transferencias	Ninguna	Mayoría liberal; gasto crece de 10 a 13% del PIB; big bang approach que funciona
	Renta	De 30 a 37.5%			
	Otras reformas relevantes	Privatizaciones y reformas pensionales			
	Notas	Aumentos temporales de las tasas de renta e IVA, hasta finalizar la administración			
Samper	IVA	De 14 a 16%	Expedición de la "Ley de Semáforos" que controla el endeudamiento territorial	Ninguna	Mayoría legislativa pero (i) fragmentación, y (ii) crisis política; gasto crece de 13 a 17, se financia con privatizaciones y con reforma tributaria; crisis subnacionales
	Renta	Permanente en 35%			
	Otras reformas relevantes	Privatizaciones			
	Notas	Intento fallido de expedir una reforma tributaria estructural. Acuerdo político entre los dos principales partidos políticos y creación de la comisión de racionalización del gasto público			
Pastrana	IVA	Reforma constitucional que controla el incremento de las transferencias regionales (Acto legislativo 01 de 2001), Ley 617 que controla el gasto corriente del gobierno central y de los gobiernos descentralizados, Ley 549 de 1999	Ninguna	Minoría en el Congreso, crisis económica (dispara deficit y deuda); uso creciente de pork.	
	Renta				
	Otras reformas relevantes				Creación del impuestos a las transacciones financieras (2 por mil) y Bonos de Paz
Uribe I y II	IVA	Falla una reforma estructural	Reforma constitucional que controla el incremento de las transferencias regionales (Acto legislativo 04 de 2007)	Reforma Fallida al Estatuto Orgánico de Presupuesto	Elegido en primera ronda.
	Renta	Ninguna relevante			
	Otras reformas relevantes	Impuesto al patrimonio aumento de 2 a 3, y posteriormente de 3 a 4 por mil del impuesto a las transacciones financieras;			
	Otras reformas relevantes	Reforma pensional que reducía el deficit pensional, declarada inconstitucional por corte constitucional; Ley de responsabilidad fiscal, incentivos tributarios y reforma al regimen de zonas francas			

# Economía política de las reformas fiscales (I)

1. 13 reformas tributarias que no han ajustado completamente las finanzas.
2. Las reformas a la descentralización resultaron mas fáciles que las de impuestos o al proceso presupuestal! (Acto Legislativo de 2001)
3. Las reformas a las finanzas de los gobiernos regionales y locales han sido exitosas.
4. Las reformas al gasto, escasas.
5. Las crisis económicas facilitaron la adopción de reformas. Sin embargo, con objetivos fiscalistas sobre los de eficiencia.

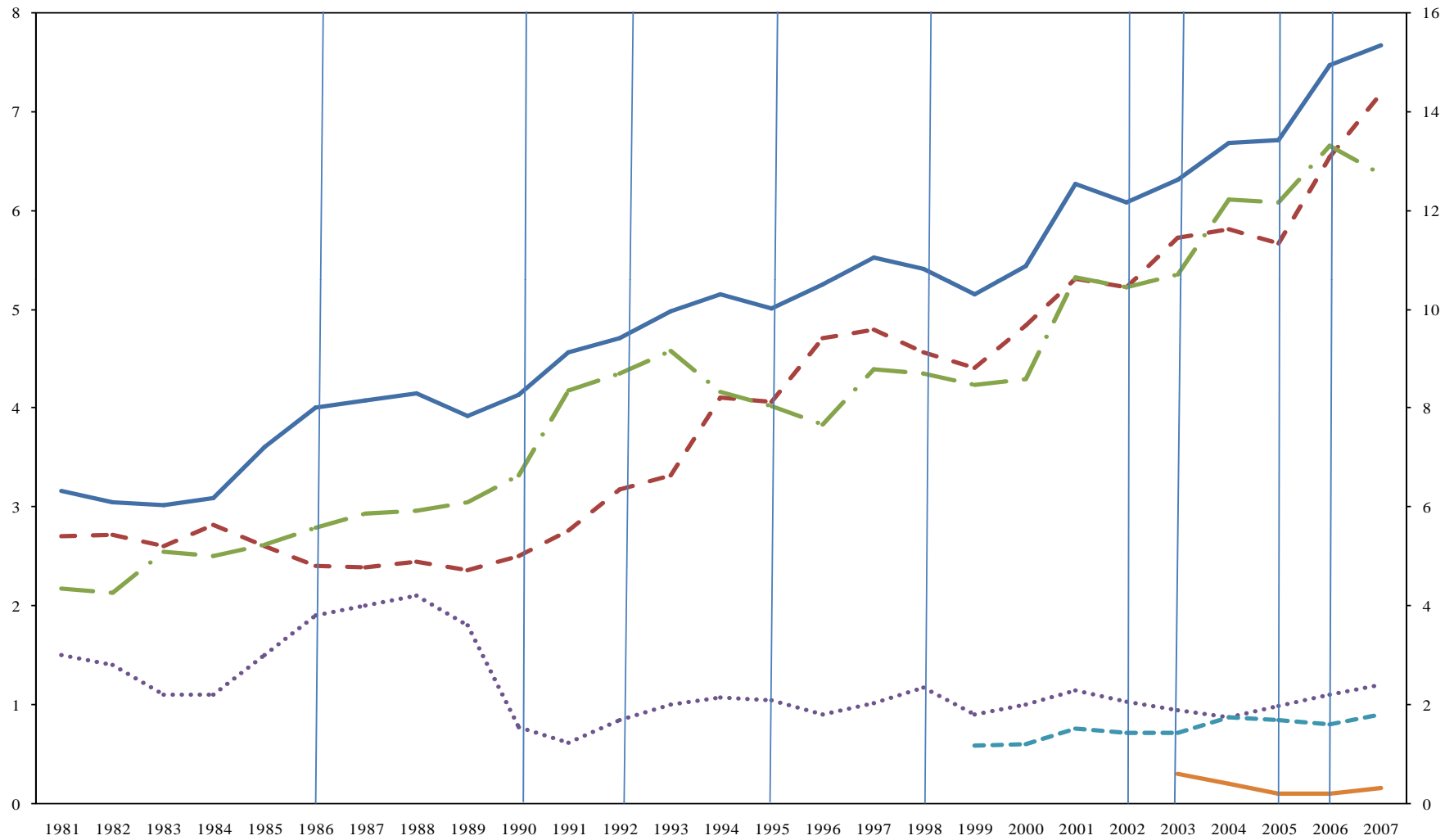
# Economía política de las reformas fiscales (II)

6. Las crisis políticas (o la falta de mayorías) dificultaron las reformas y elevaron su costo (mayor uso de pork).
7. El debilitamiento y fragmentación de los partidos dificultó las reformas estructurales y elevó el costo de cualquier reforma (uso creciente de pork),
8. La Corte Constitucional limitó significativamente el control del gasto y las reformas al gasto y los impuestos
9. El “big-bang” resultó en Gaviria: cuando hay un portafolio amplio de reformas se facilita la negociación o control de intereses específicos.
10. Los estilos presidenciales fueron importantes: las reformas se facilitaron cuando el Presidente delegó y apoyó a la tecnocracia (Min- Hacienda y DNP).

# Sobre reformas tributarias (I)

- Urgencia de disminuir el déficit privilegia reformas fiscalistas (versus las estructurales) y la creación de nuevos impuestos (frecuentemente distorsionantes, que no se comparten con entidades descentralizadas, producen recaudo rápido y tiene aceptación: impuesto a las transacciones financieras).
- Los pocos intentos de reforma estructural (1995, 2006) fracasan en parte por las consecuencias políticas de la Constitución de 1991:
  - Mayores limitaciones al uso de poderes de excepción (aunque hay algunos cambios, 1974 a 1983).
  - Menor capacidad de nombramiento,
  - Mayor fragmentación y debilitamiento de los partidos que obliga a negociar con muchos congresistas individualmente,
  - Financiamiento de congresistas individuales por intereses específicos, que los lleva a defender exenciones y privilegios puntuales.
  - El lobbying se desplaza del Ejecutivo al Congreso y los Gremios pierden influencia frente al lobby de intereses mas particulares.

# Resultados de reformas Tributarias en los recaudos



--- VAT    - - - Income Tax    ..... Tariff    - - - - Financial Transactions Tax    — Total Tax Revenues (Right Axis)    — Patrimony Tax



# Sobre reformas a la descentralización (I)

- Hechos:
  - 1- Rápido aumento del endeudamiento territorial
  - 2- Volatilidad en las transferencias
  - 3- Baja eficiencia en el gasto (“las transferencias persiguen los maestros!”)
- Desde 1993, cinco reformas, de dos tipos:
  - 3 que buscaron controlar el gasto (ley de semáforos, creación de FONPET y control a gastos de funcionamiento),
  - 2 que reformaron la esencia de la descentralización (actos legislativos 2001 y 2007 y respectivas leyes).
- Reformas implementadas en crisis políticas (ley de semáforos) y económicas (crisis financiera de 1999), y en boom (acto legislativo de 2007)
- Procedimentalmente, estas reformas son más difíciles de implementar (i.e. reformas constitucionales), pero, bajo la economía política existente, más fáciles de implementar, y en la práctica más efectivas

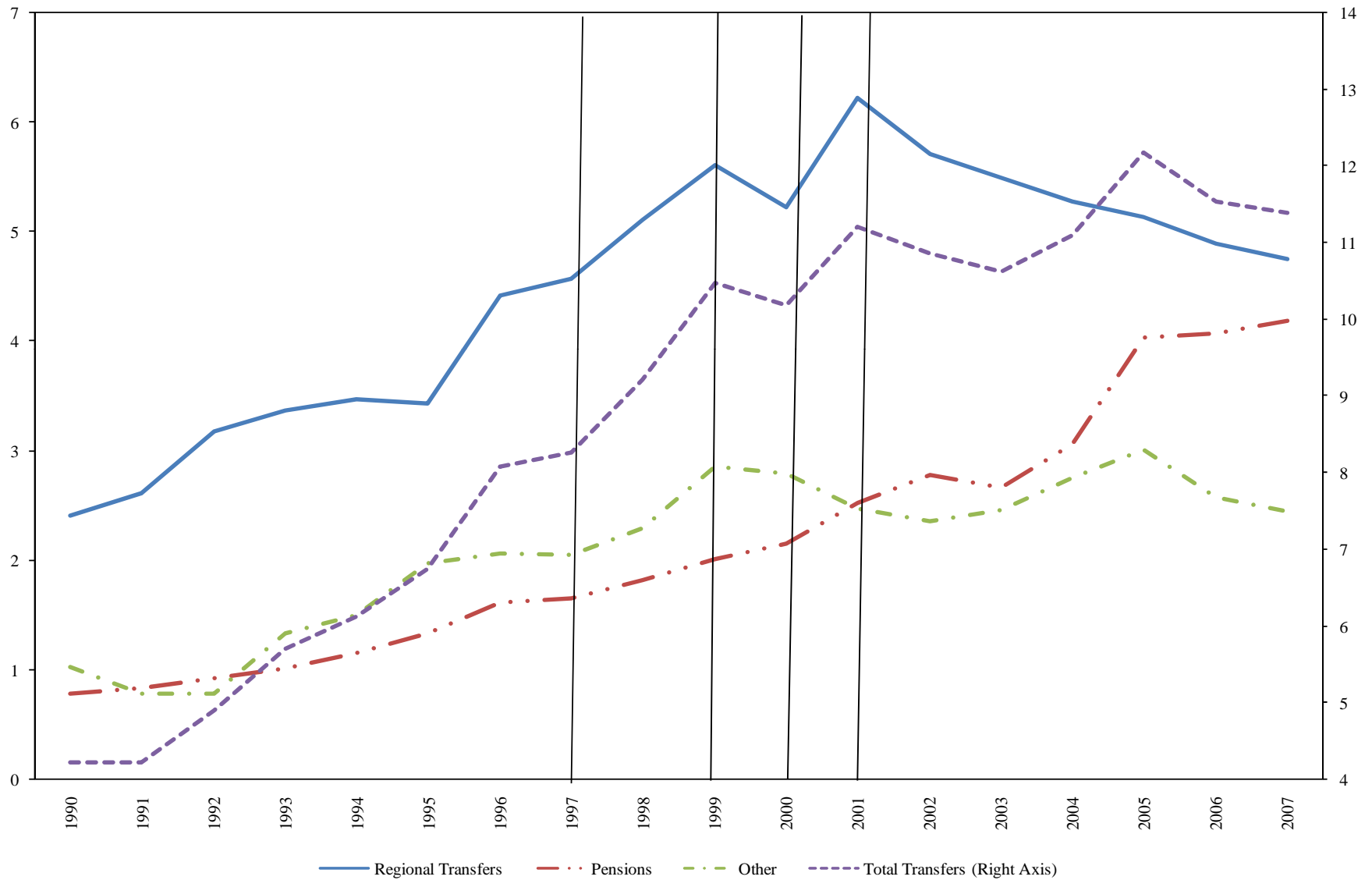
# Sobre reformas a la descentralización (II)

→ Controlar las transferencias regionales, el endeudamiento y el gasto subnacional resultó mas fácil que reducir los gastos del GC o aumentar sus ingresos, por cuanto la Constitución del 91 cambió los incentivos de los congresistas:

- ANTES: Los Gobernadores (que nombraban los alcaldes) eran acordados con congresistas del Departamento a cambio de su apoyo legislativo.
- DESPUES: Gobernadores y Alcaldes son mas independientes y los Congresistas están mas dispuestos a que limiten sus ingresos, gastos y deuda, a cambio de “pork” discrecional (los auxilios eran un “pork” automático que no se negociaba).

→ Adicionalmente, los resultados de la descentralización no fueron los esperados (múltiples casos de captura del estado, ineficiencia y corrupción) lo que creó un ambiente favorable a la reforma.

# Resultados de reformas a la descentralización



## Sobre reformas al gasto

- Pocas reformas al gasto, comparando con reformas tributarias o a la descentralización (Reforma al EOP de 1989, Ley de Responsabilidad Fiscal de 2003, Decreto 4730 de 2005).
- La mayoría implementadas en boom, y poco efectivas (LRF muy técnica)
- Las reformas al proceso presupuestal se perciben como:
  - Menos urgentes: inflexibilidades insuperables de un lado, dictadura fiscal del otro;
  - Menos deseables: no se quiere obstaculizar las negociaciones sobre “pork” que se han vuelto claves para conseguir apoyo legislativo
  - Y mas riesgosas: en éste ambiente la reforma puede resultar en una mayor limitación al control del Ministerio de Hacienda.

# Contenido

---

→ Hechos Estilizados

→ Preguntas e hipótesis

→ Reformas fiscales

→ **Proceso Presupuestal**

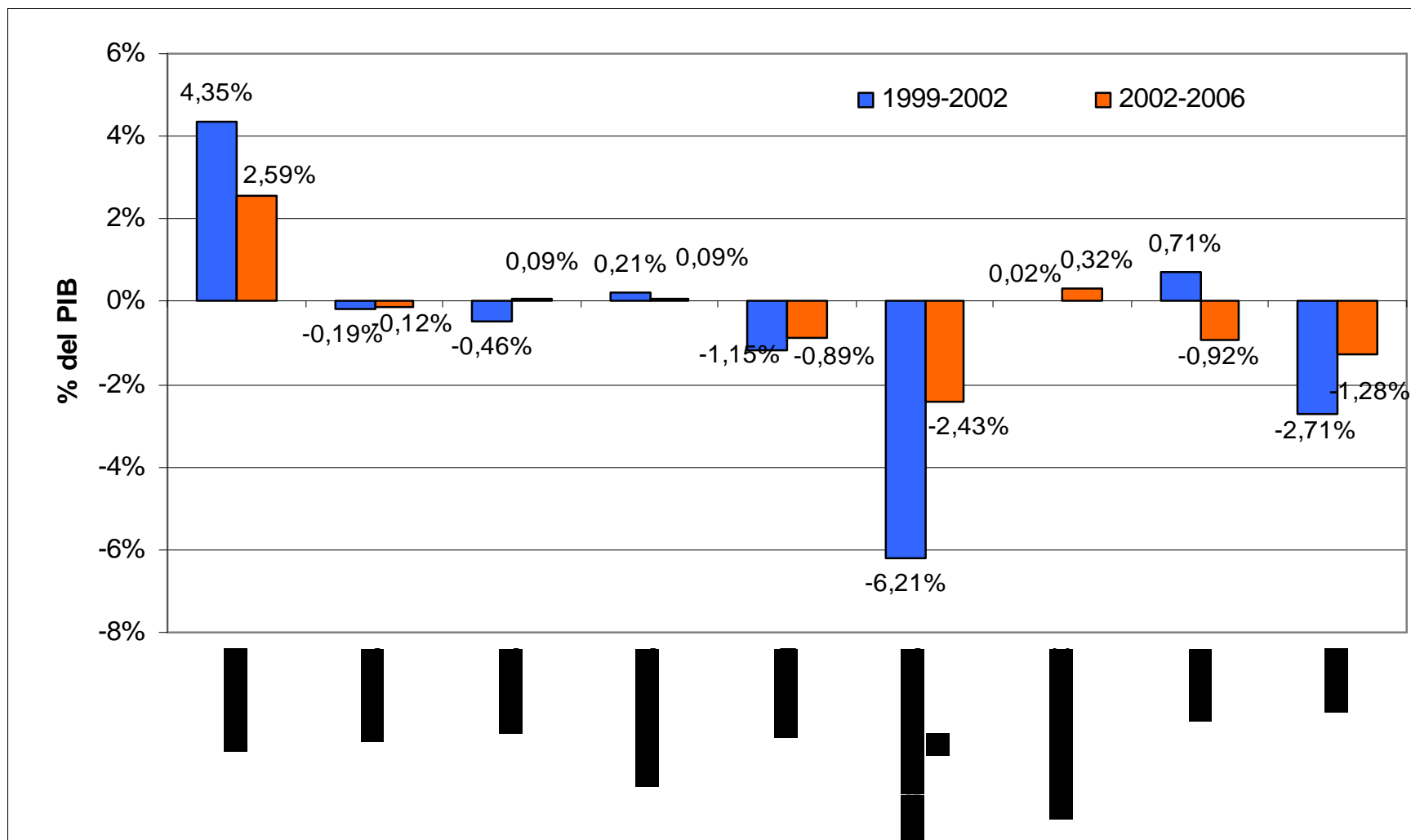


# Proceso presupuestal: reglas de formulación, discusión y aprobación

1. Ley 38 de 1989:
  - Más flexibilidad al gasto
  - Creación del CONFIS y del BPIN
2. La constitución de 1991
  - Inflexibilidades
  - Representatividad (por ejemplo, en la planeación)
3. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (*Ley 152 de 1994*)
4. EOP (*Decreto 111 de 1996*)
5. Ley de Responsabilidad Fiscal (*Ley 819 de 2003*) y *Decreto 4730 de 2005*
6. Ahora: Regla Fiscal

# ¿Qué tan Relevante es la Planeación?

## Plan de Desarrollo vs. ejecución (% del PIB)



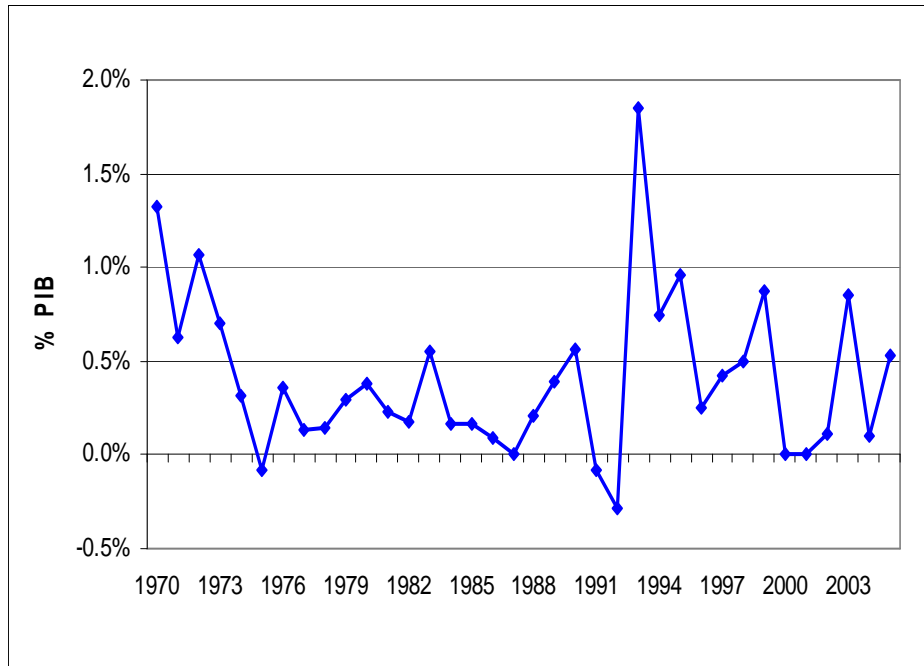
## Cambios en el monto del presupuesto

- **Etapa I:** del Proyecto de Ley a la Ley de Presupuesto. Estos cambios muestran los costos de discusión y aprobación presupuestal.
- **Etapa II:** de la Ley de Presupuesto a la Apropiación Definitiva (incluye adiciones, reducciones y modificaciones).
- **Etapa III:** de la Apropiación definitiva a la Ejecución Presupuestal. Mide la eficiencia en el gasto.

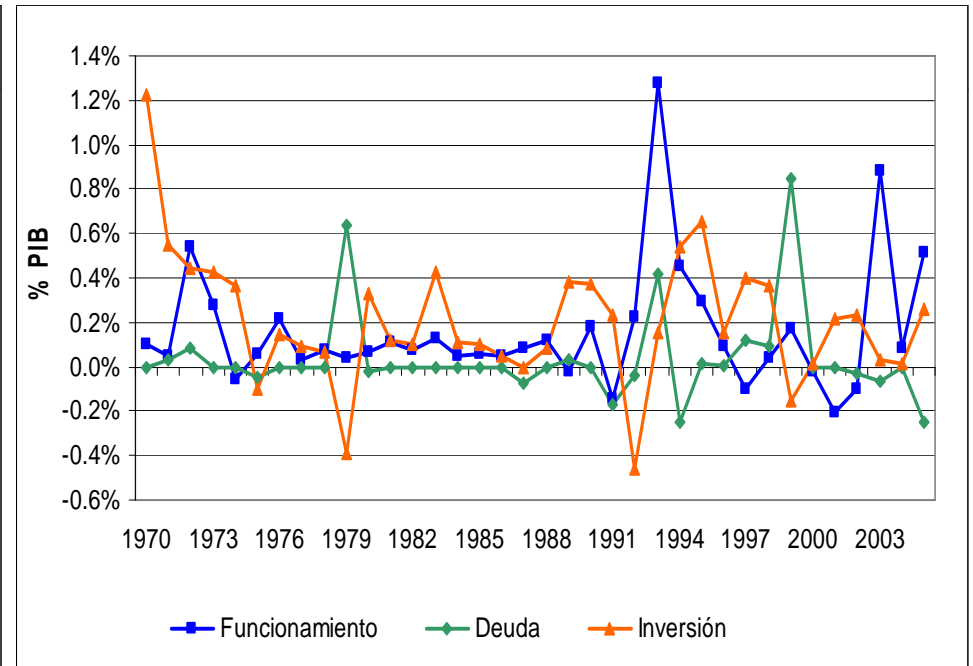


# Etapa I: Proyecto de Ley a Ley de Presupuesto

- El aumento promedio es de 0.41% del PIB, y 0.51% desde 1991.
- El aumento promedio en inversión es de 0.28% del PIB, y 0.34% desde 1991



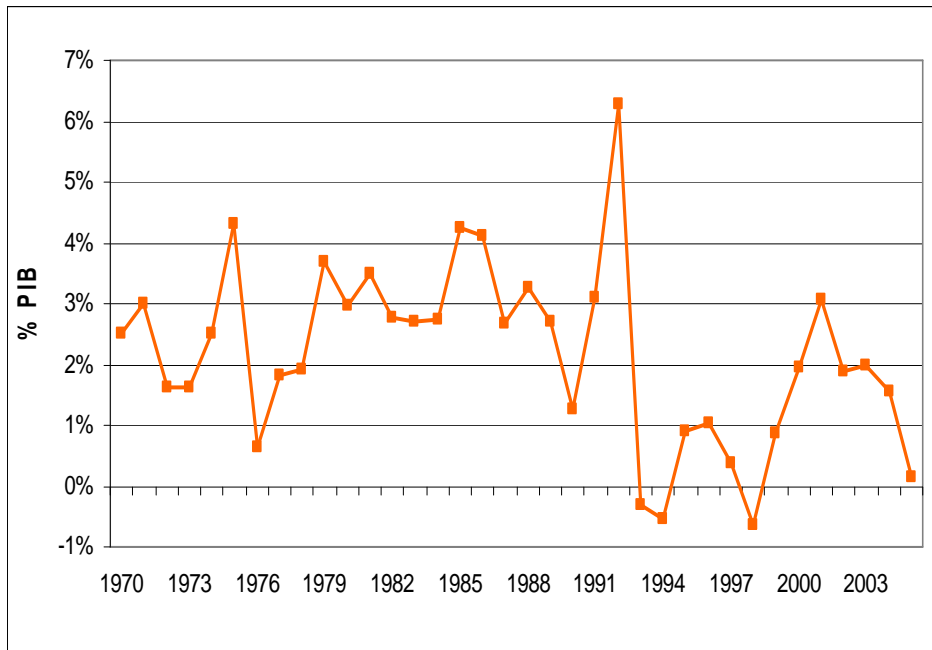
Presupuesto total



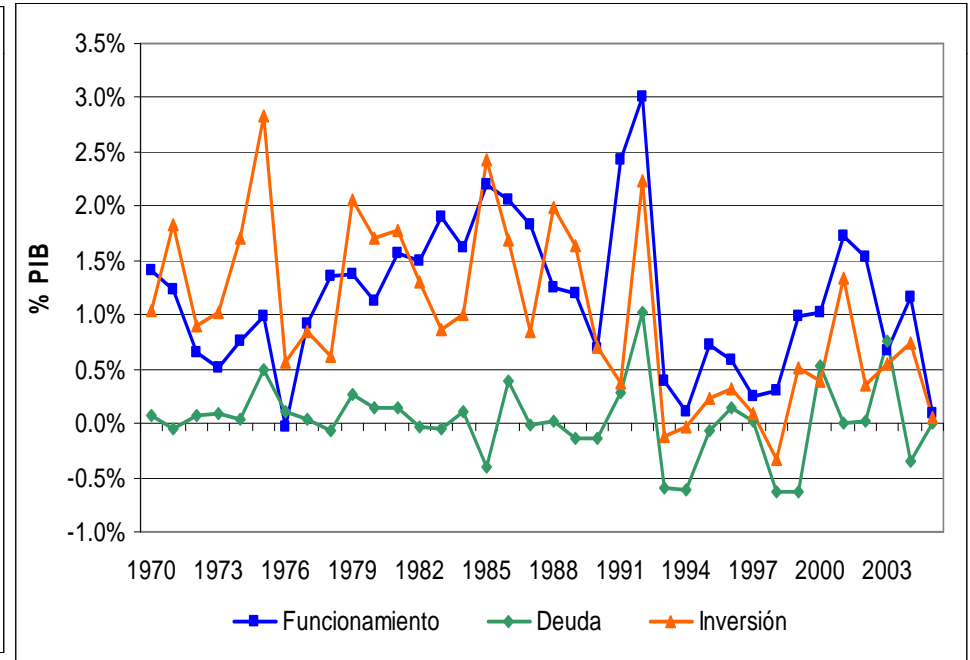
Componente funcional

# Etapa II: De Ley de Presupuesto a Apropiación Definitiva

- Los mayores cambios ocurren en esta etapa
- Aunque después de 1991, las adiciones netas disminuyeron (de 2.7% a 0.94% del PIB).



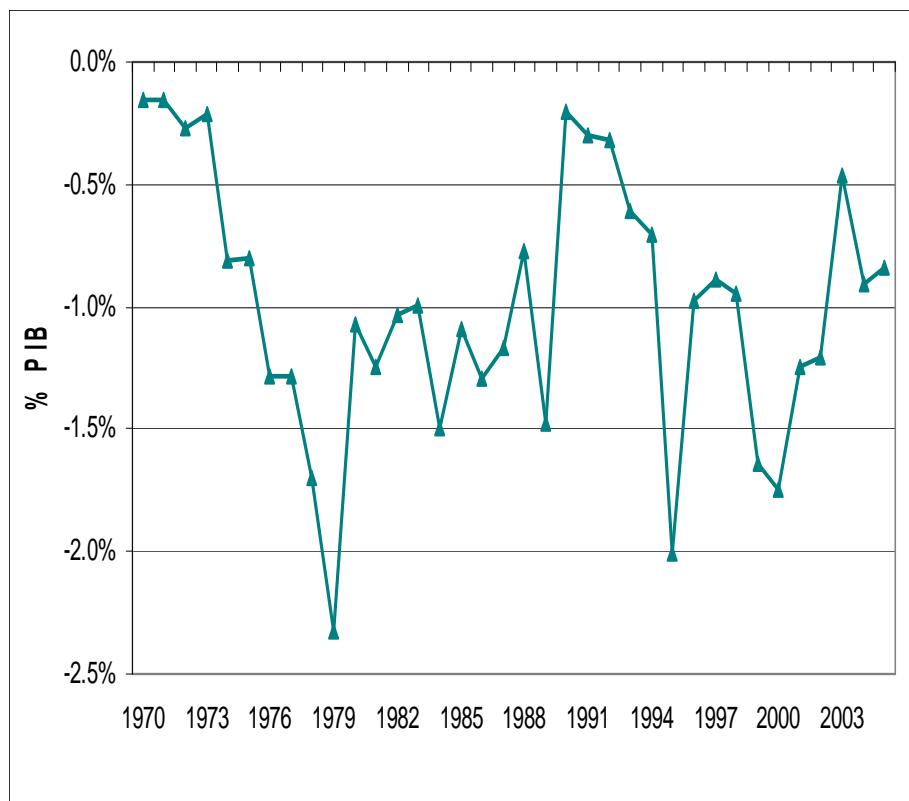
Presupuesto total



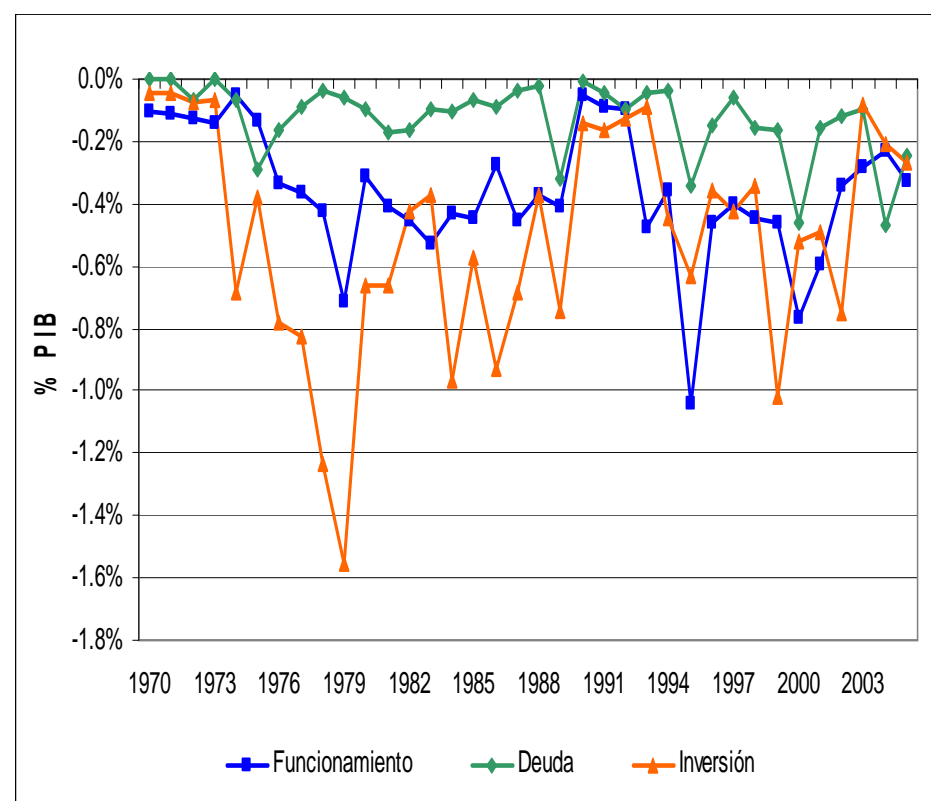
Componente funcional

# Etapa III: Apropiación Definitiva a Ejecución

- Baja ejecución, especialmente en inversión



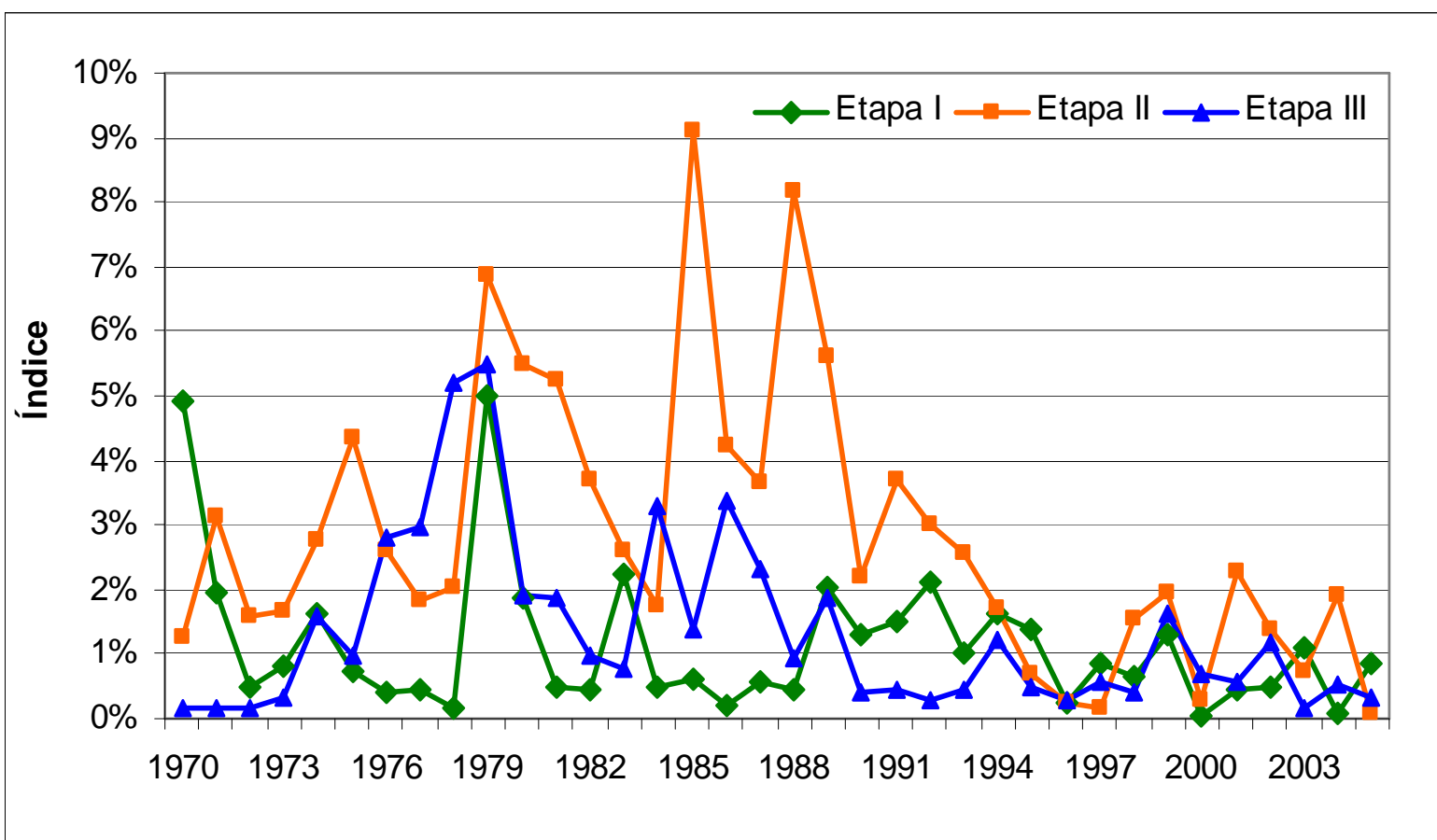
Presupuesto total



Componente funcional

# Cambios en la Composición

- Mayores en etapa II
- Menos cambios después de 1991.



# Inflexibilidades Presupuestales

- La literatura sugiere que es el mayor problema.
- De acuerdo con el FMI (2004), Colombia es el país con mayor gasto con destinación específica.
- Muchas vienen de la Constitución, y luego de las decisiones de la Corte Constitucional.
- En un entorno con muchos jugadores, horizonte corto y falta de reglas de cumplimiento, las rigideces surgen como un resultado natural del proceso político.

# Inflexibilidades (I): ejemplo del presupuesto de 2003

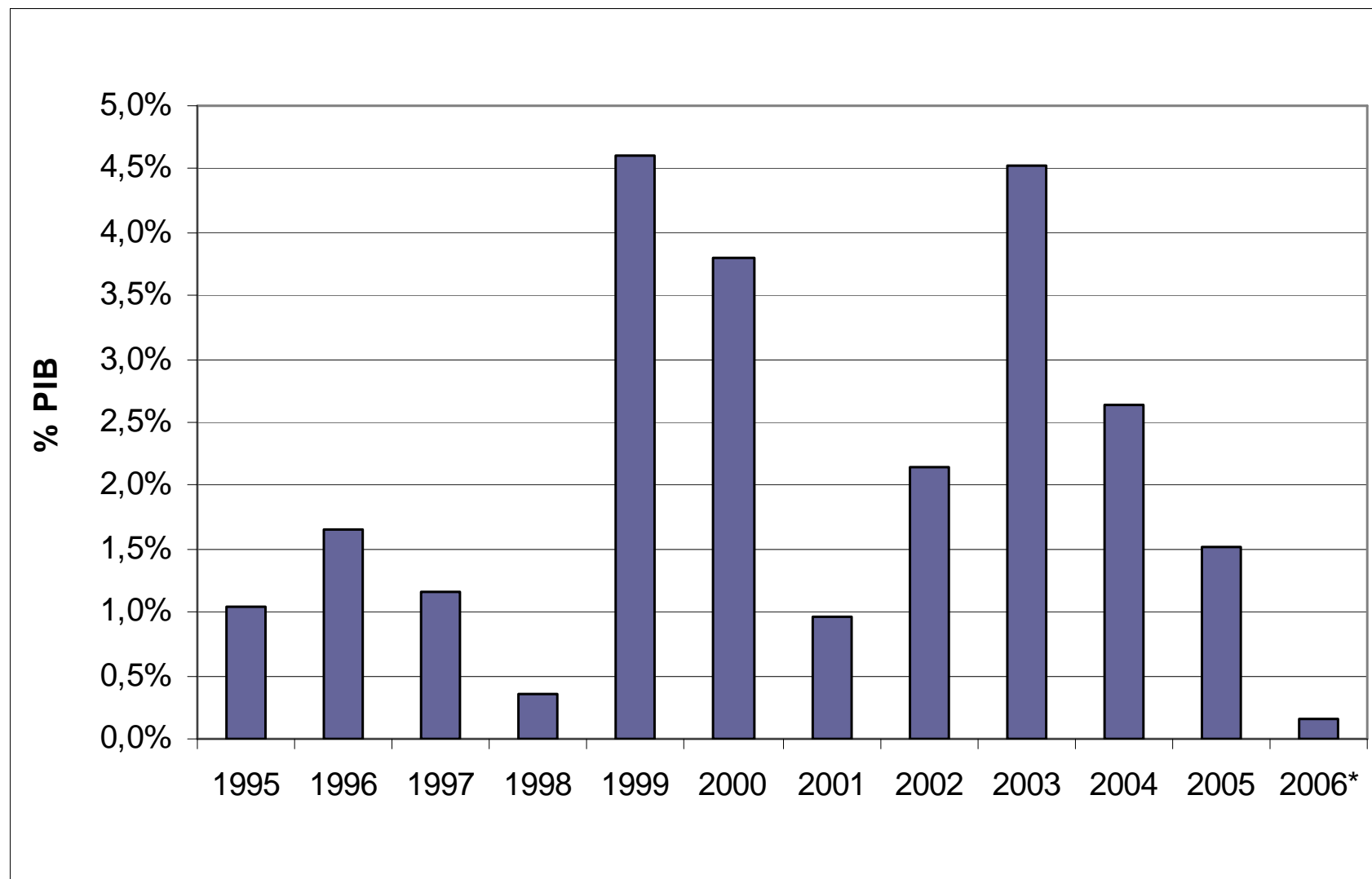
## Apropiaciones e Inflexibilidades 2003 (Recursos Nación, Miles de millones de pesos)

CONCEPTO	APROPIACIONES	INFLEXIBILIDADES	% INFLEXIBLE	% TOTAL DE PRESUPUESTO INFLEXIBLE
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	33.221	32.090	97%	50%
Gastos de Personal	7.207	7.207	100%	11%
Gastos Generales	2.252	1.121	50%	2%
Transferencias	23.762	23.762	100%	37%
SGP	12.901	12.901	100%	20%
Pensiones	5.961	5.961	100%	9%
Universidades	1.331	1.331	100%	2%
Otras Transferencias	3.569	3.569	100%	6%
<b>SERVICIO DE LA DEUDA</b>	27.336	27.336	100%	43%
Externa	12.829	12.829	100%	20%
Amortizaciones	7.839	7.839	100%	12%
Intereses	4.990	4.990	100%	8%
Interna	14.507	14.507	100%	23%
Amortizaciones	7.872	7.872	100%	12%
Intereses	6.635	6.635	100%	10%
<b>INVERSION</b>	6.198	4.176	67%	7%
<b>TOTAL CON DEUDA</b>	66.755	64.231	96%	100%
<b>TOTAL SIN DEUDA</b>	39.419	36.863	94%	

Fuente: Ministerio de Hacienda

Nota: La definición de inflexibilidad es propia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## Inflexibilidades (II): Vigencias Futuras aprobadas por año



## Inflexibilidades (III): Pork

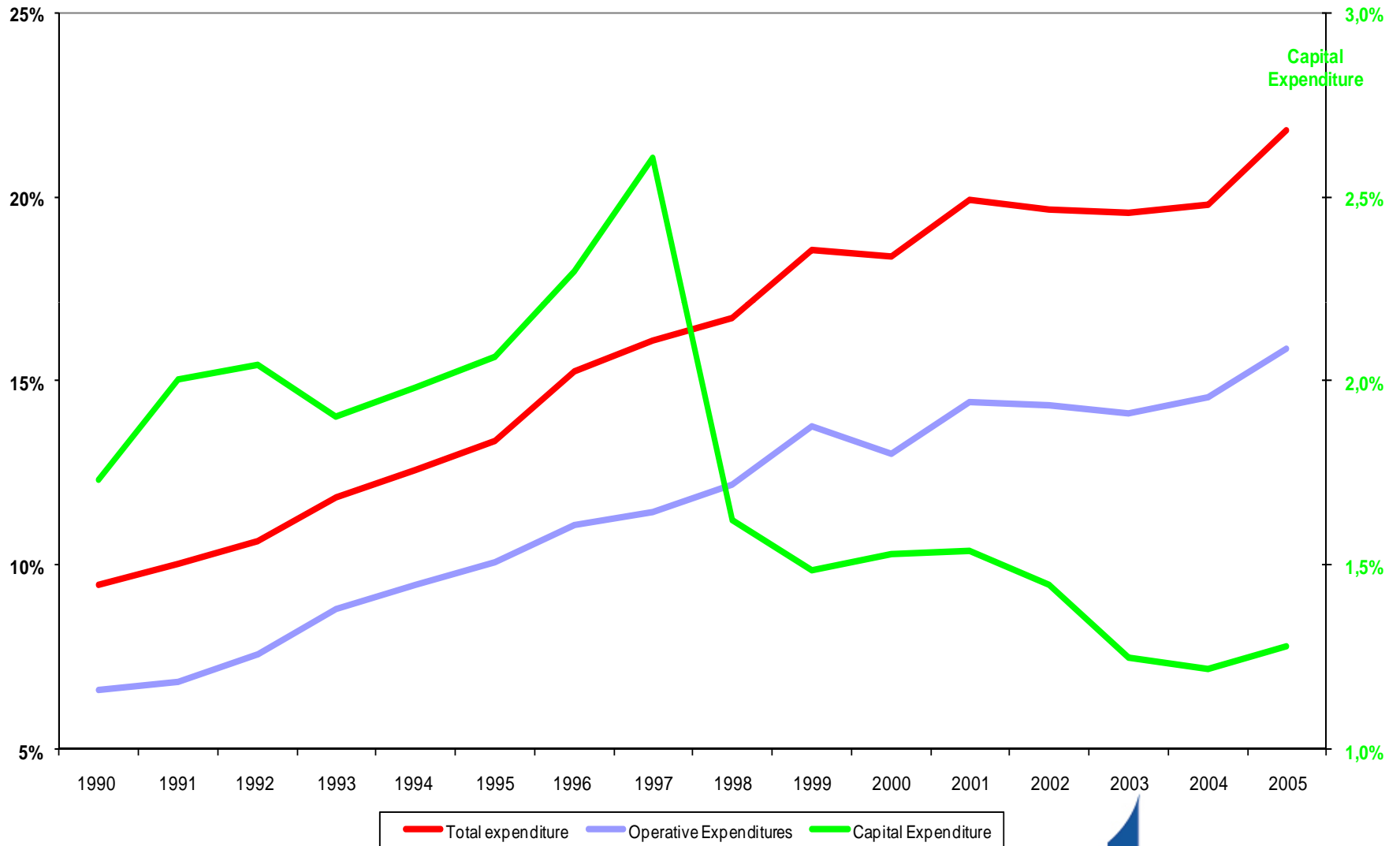
- Para el ejecutivo es importante incluir proyectos de inversión regionales. Antes, a través de los *auxilios parlamentarios*, después a través de vehículos menos transparentes (generalmente con las comisiones económicas que en plenaria)

### Ejemplos (en % del PIB)

Año	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS)	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI)	Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV)	Fondo Nacional de Regalías (FNR)
1990		0,2%	0,8%	
1991		0,4%	0,8%	
1992		0,3%	0,6%	
1993		0,5%	0,6%	
1994	1,3%	1,0%	0,4%	
1995	1,4%	0,8%	0,2%	0,8%
1996	1,4%	0,5%	0,2%	1,1%
1997	0,8%	0,3%	0,1%	1,1%
1998	0,3%	0,4%	0,1%	0,7%
1999		0,1%	0,1%	2,4%
2000		0,0%	0,1%	2,5%
2001		0,2%	0,3%	5,6%
2002		0,1%	0,1%	4,2%
2003			0,0%	1,8%
2004				1,3%
2005				0,9%



# Inflexibilidades (IV): Inversión



# Sobre el proceso presupuestal (I)

→ Las reglas formales funcionan

→ Cambios mínimos en la relación ejecutivo-legislativo

→ Cambios en la segunda etapa, pero cada vez menos

– El ejecutivo negocia el apoyo con proyectos regionales

– El Congreso se aprovecha del “incentivo” en el EOP sobre las adiciones presupuestales

– Sin embargo, estos cambios son menores desde 1991

→ La inflexibilidad es importante

→ La corte constitucional tiene un peso importante en estas

## Sobre el proceso presupuestal (II)

- ¿Son reglas informales?
- ¿Se aplican estas reglas inclusive en la formulación del presupuesto?
- Reducir inflexibilidades y controlar uso de vigencias futuras
- Soporte contable a la Corte
- De todas maneras, revisar las reglas del proceso presupuestal es importante
- ... especialmente para mejorar le eficiencia en el uso de los recursos