

**No. 1628**  
Octubre 15 de 2024

ISSN 1794-2616

## ANIF

Calle 70A No. 7-86  
PBX: 601 744 6700  
Bogotá D.C.

**José Ignacio López G.**  
Presidente

**Luz Magdalena Salas B.**  
Vicepresidente

**Andrea Ríos S.**  
Jefe de estudios  
macroeconómicos

**Fabián Suárez N.**  
Jefe de estudios sectoriales

## Investigadores

Laura Llano C.  
María Camila Carvajal P.  
María Camila Oliveros M.  
Juan Felipe Triana G.  
Sofía Vega A.  
Laura Castaño O.  
Thomas Martínez R.

[www.anif.com.co](http://www.anif.com.co)

E-mail: [anif@anif.com.co](mailto:anif@anif.com.co)

 @ANIFCO

 AnifOficial

 ANIF

 @ANIFCO

 @AnifOficial

## UNA DESCENTRALIZACIÓN FISCALMENTE INSOSTENIBLE NO LE SIRVE A NADIE

- La plenaria del Senado se prepara para discutir en su sexto debate el Acto Legislativo 018 de 2024 Senado-437 Cámara de iniciativa parlamentaria.
- Desde ANIF lanzamos hace algunas semanas una alerta en relación a dicho proyecto, dado que la opinión pública poco lo ha discutido.
- El Acto Legislativo 018 busca que el Sistema General de Participaciones (SGP) crezca como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación hasta el 46,5% en 10 años contados a partir del año 2027.
- Con esta fórmula, las transferencias del SGP aumentarían hasta un 9,2% del PIB en 2036, implicando una presión de gasto adicional de 395 billones de pesos constantes de 2024 para todo el período 2027-2036.
- De aprobarse dicho proyecto, las transferencias territoriales irían ganando participación hasta el punto de que el 83% de los ingresos del Gobierno Nacional en 2036 estarían comprometidos en tres rubros: pensiones, intereses y transferencias del SGP.
- El Acto Legislativo 018 contempla que, en caso de ser aprobado, el Gobierno Nacional presentaría en un término de 12 meses ante el Congreso un proyecto de ley para precisar las competencias de los entes territoriales. Resulta difícil analizar las bondades de un modelo de descentralización sin conocer una propuesta concreta de dichas competencias.
- Si este proyecto genera un debate nacional que incluya los temas de competencias y mejoras en la autonomía y administración tributaria de los entes territoriales, así como una reflexión sobre los montos y el período de transición, nos daríamos por bien servidos.
- No obstante, seguir avanzando en su trámite sin discutir sus enormes implicaciones fiscales y los importantes elementos ausentes no solo es grave para el país, sino que también puede ser contraproducente para el objetivo genuino de profundizar el desarrollo regional. Una descentralización fiscalmente inviable no le sirve a nadie.

*“El éxito de la política social del país y su mayor gobernabilidad dependen, en una gran medida, de la descentralización” - Eduardo Wiesner*

Octubre 15 de 2024

Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Así reza el primer artículo de nuestra Constitución Política. A pesar de ello, el nivel de descentralización y de autonomía territorial es limitado. Colombia es un país de regiones, pero el centralismo ha sido históricamente el modelo predominante.

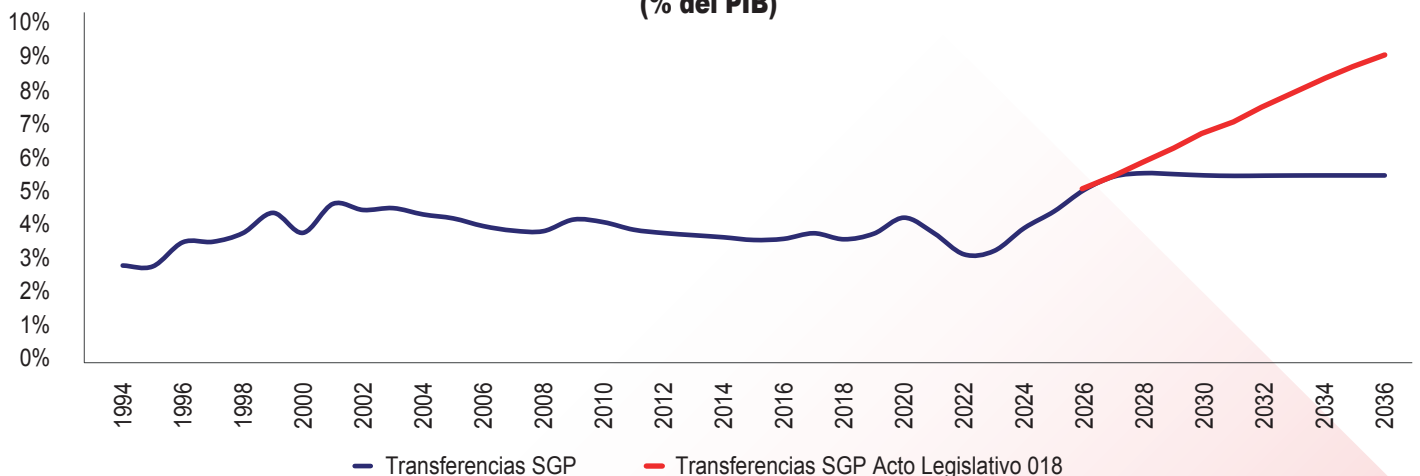
La Constitución de 1991 hizo una apuesta importante por profundizar la descentralización. En los artículos 356 y 357 se estableció un aumento importante de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación a los departamentos y municipios. Dicho aumento se programó de forma gradual y se proyectaba que hacia el año 2002 los municipios recibirían un 22% de las rentas que, sumadas a una mayor participación del Situado Fiscal de aquel entonces de hasta un 24%, asegurarían unas transferencias para los entes territoriales de hasta 46% de los ingresos corrientes de la Nación. Este proceso se vio truncado por la falta de un reordenamiento apropiado de las competencias entre la Nación, los departamentos y los municipios y porque las presiones de gasto social derivadas del nuevo modelo de Estado

de la Constitución de 1991, combinadas con la llegada de las crisis económica de fin de siglo, agotaron rápidamente el espacio fiscal del Gobierno Nacional.

La fórmula inicial fue modificada dos veces, mediante los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 que desactivaron la bomba fiscal de las transferencias. En esas dos ocasiones se establecieron períodos transitorios donde dichos recursos quedaron atados a la inflación más ciertos puntos porcentuales adicionales y se fijó un régimen permanente, que rige en la actualidad, en el cual los recursos de los entes territoriales, en el creado Sistema General de Participaciones -en remplazo del Situado Fiscal-, aumentan cada año en proporción a la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores. Las Leyes 715 de 2001 y 117 de 2007 se encargaron de determinar las competencias en respuesta a dichas modificaciones.

Adelantamos la película y nos encontramos en 2024 con un nuevo esfuerzo por profundizar la descentralización con la misma receta. Entra el Acto Legislativo 018 de 2024 a la escena. Estamos a pocos días de que inicie el sexto debate de este Acto Legislativo de iniciativa parlamentaria. El lugar será la plenaria del Senado.

**Gráfico 1. Transferencias Sistema General de Participaciones proyectadas y de aprobarse el Acto Legislativo 018 de 2024 (% del PIB)**



Fuente: cálculos ANIF con base en Ministerio de Hacienda.

Octubre 15 de 2024

Desde ANIF lanzamos una alerta hace algunas semanas en relación a dicho proyecto. Sorprende lo poco que se ha debatido en el país. Una modificación al SGP implica un cambio importante en el modelo de desarrollo y de las finanzas públicas. Durante cinco debates, poco o nada se ha escuchado en la opinión pública sobre este tema. Es cierto que el país enfrenta un número importante de debates, pero un cambio al modelo de descentralización no debe pasar desapercibido. Este informe busca visibilizar el tema. El país se merece una discusión profunda y responsable de cómo avanzar en el desarrollo regional.

También sorprende el intento de avanzar en la descentralización con una fórmula idéntica a la originalmente propuesta en la Constitución de 1991 y que el tiempo mostró infructuosa. El Acto Legislativo 018 de 2024 busca que el SGP crezca como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación a partir de 2027 hasta alcanzar 46,5% en 2036 y en adelante.

Lo primero que debemos advertir es que un incremento gradual de las transferencias del SGP hasta llegar al 46,5% de los ingresos corrientes de la Nación en 2036 pondría en aprietos las finanzas del Estado. El gráfico 1 muestra la dinámica proyectada de dichas transferencias como porcentaje del PIB hasta 2036. Como puede verse, ya en el escenario actual y con base en las proyecciones oficiales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) las transferencias del SGP irán en aumento en la me-

didada que los ingresos corrientes de la Nación han venido creciendo como proporción del tamaño de la economía. No obstante, con el Acto Legislativo 018, la presión adicional sería significativa, llevando a las transferencias del SGP a niveles nunca vistos, ni siquiera en la década de los 90. Vale recordar que, a comienzos de dicha década, cuando se estrenaba la Constitución de 1991, los ingresos del Gobierno Nacional Central eran inferiores al 10% del PIB. Veinte reformas tributarias después, los ingresos del Gobierno Nacional equivalen a 17,1% del PIB en 2024 y, de acuerdo con el MFMP, alcanzarían un 19,7% del PIB en una década. Esto explica por qué la fórmula inicial de los 90 para el SGP en términos de los ingresos corrientes de la Nación implicaría una presión de gasto para los próximos años mucho mayor en porcentaje del PIB.

En pesos constantes de 2024, dicha presión de gasto vía transferencias por cuenta del Acto Legislativo 018 sería de \$395 billones para el período 2027-2036. El próximo Gobierno (2026-2030) enfrentaría entre 2027 y su último año, 2030, un gasto adicional por \$45 billones constantes de 2024. El siguiente Gobierno en turno, 2030-2034, heredaría un cheque por pagar por \$191 billones. Es difícil imaginarse un escenario donde esta senda de compromisos fiscales sea viable.

Un segundo elemento de análisis es la inflexibilidad de gasto del Gobierno Nacional. En un documento reciente del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF)<sup>1</sup> se muestra cómo el 85,3% del presu-

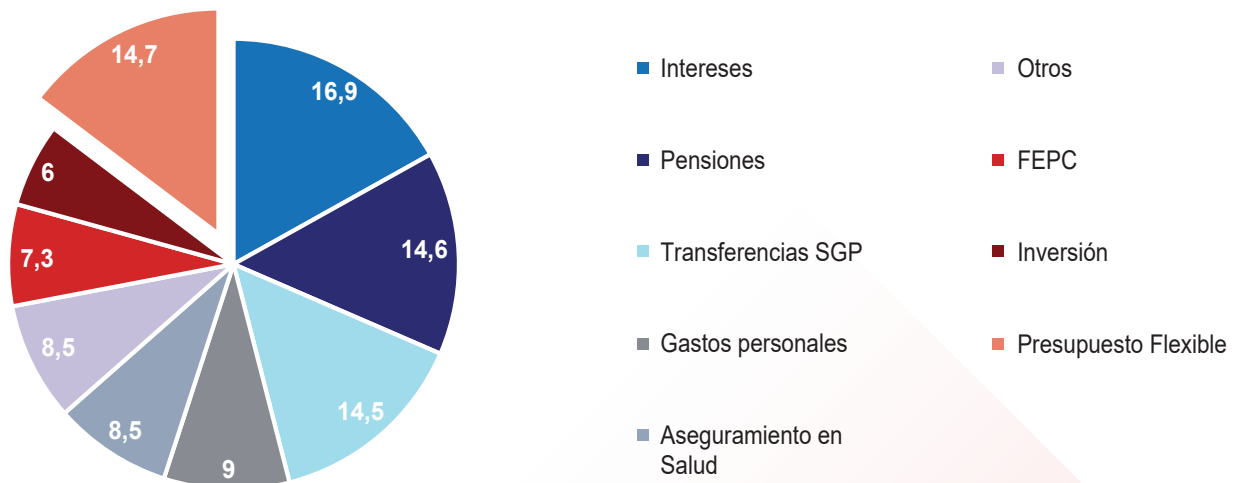
<sup>1</sup> Comunicado 10. Informe del CARF al Congreso: [enlace](#).

Octubre 15 de 2024

puesto de gasto del Gobierno Nacional Central estuvo comprometido en rubros inflexibles en 2023 (Gráfico 2). Los tres primeros son bien conocidos: intereses de la deuda, pensiones y transferencias del SGP. No obstante, hay muchos otros rubros de gasto inflexible: destinación de 9 puntos porcentuales del Impuesto de la Renta y Complementarios de personas jurídicas al SENA, ICBF y otras destinaciones (art. 102 de la Ley 1819 de 2016), las contribuciones inherentes a la nómina de los funcionarios públicos destinadas a entidades del sector público, las transferencias para la financiación de las universidades públicas y para las cesantías y servicio de salud del magisterio (FOMAG), los subsidios energéticos, los programas de protección de la niñez y adultos mayores, las transferencias monetarias para población vulnerable, el Programa de Alimentación Escolar (PAE), entre otros.

Los intereses de la deuda, las pensiones y las transferencias del SGP consumen buena parte de los ingresos corrientes de la Nación. De aprobarse el Acto Legislativo 018 de 2024, las transferencias territoriales irían ganando participación hasta tal punto que el 83% de los ingresos del Gobierno en 2036 quedarían comprometidos en esos tres rubros (Gráfico 3). Esta cifra podría ser mayor si por la presión adicional de gasto y mayor inflexibilidad aumenta el servicio de la deuda frente a lo proyectado por el MFMP para los próximos años. Luce imposible lograr unas finanzas públicas sostenibles con un 83% de los recursos ya comprometidos en solo tres rubros e ignorando otros compromisos de gasto como los subsidios energéticos y los programas sociales, entre otros. La única salida sería un reordenamiento profundo sobre las competencias y responsabilidades de gasto social.

**Gráfico 2. Participación de diferentes rubros en el gasto total del Gobierno Nacional Central (% , 2023)**



Fuente: cálculos ANIF con base en CARF.

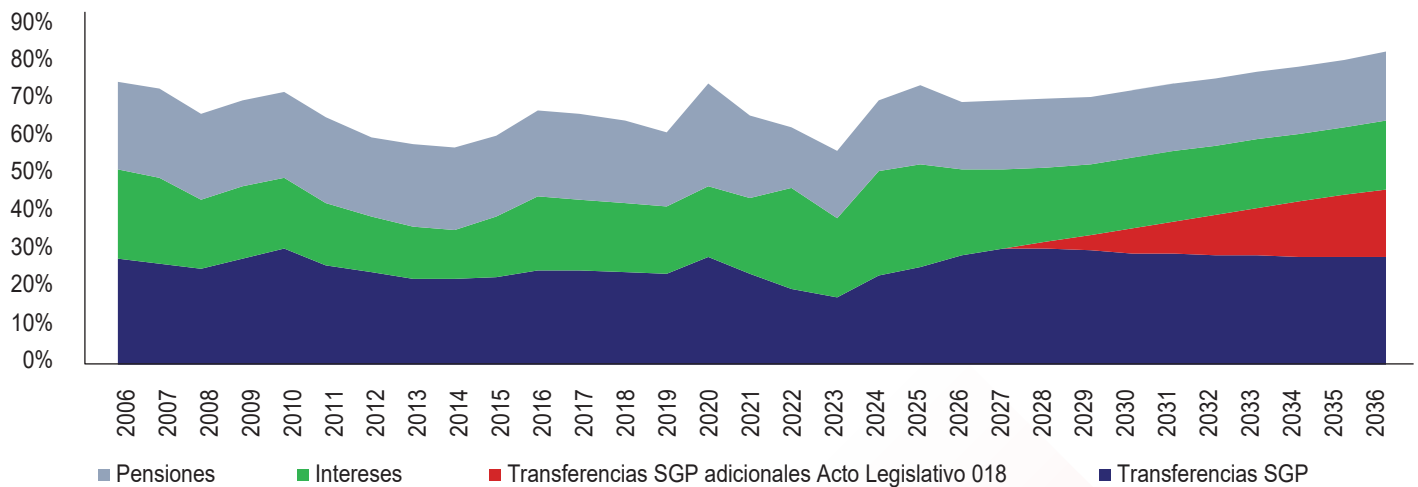
Octubre 15 de 2024

Precisamente ese es un tercer tema de reflexión. El Acto Legislativo 018 de 2024 contempla que, en caso ser aprobado, el Gobierno Nacional presentará en un término de 12 meses ante el Congreso un proyecto de ley para precisar las competencias de los entes territoriales. Es difícil ser optimista con un modelo de descentralización que no incluye propuestas concretas de competencias en materia de salud, educación y de otros gastos en cabeza de departamentos y municipios, más cuando el Gobierno Nacional quedaría prácticamente sin espacio fiscal para atender varias de las funciones más básicas de gasto.

Frente a estos interrogantes, valdría la pena tener una discusión no solo del monto de recursos del SGP,

sino de las competencias, la construcción de capacidades y la misma autonomía fiscal de las regiones. Los departamentos tienen una reclamación genuina cuando aducen que sus fuentes de ingresos no son idóneas ya que dependen del monopolio rentístico de licores y los juegos de azar, entre otros. Para los municipios se puede hacer un argumento similar, pero hay evidencia de que el aumento de transferencias ha generado una suerte de pereza fiscal. Los trabajos de Ramírez y Bedoya (2014)<sup>2</sup> y Martínez (2019)<sup>3</sup> muestran que en los municipios con alta participación de las regalías dentro de sus ingresos totales el esfuerzo de recaudo en materia del impuesto predial ha sido menor.

**Gráfico 3. Pensiones, intereses y transferencias (participación en los ingresos corrientes de la Nación de aprobarse el Acto Legislativo 018 de 2024)**



Fuente: cálculos ANIF con base en MFMP-Ministerio de Hacienda.

<sup>2</sup> L. Ramírez, J. M., & Bedoya, J. G. (2014). Regalías directas por hidrocarburos y esfuerzo fiscal municipal en Colombia. Fedesarrollo.

<sup>3</sup> Martínez, L. (2019). Sources of Revenue and Government Performance: Evidence from Colombia.

Octubre 15 de 2024

La Comisión de estudio del Sistema Tributario Territorial realizó una serie de recomendaciones sobre la autonomía y la administración tributaria regional, como modificaciones al impuesto de industria y comercio y a los impuestos departamentales, que deberían ser parte de la discusión<sup>4</sup>. Por su parte, la Misión de Descentralización recomendó pensar en un piso frente al nivel de transferencias del SGP y aumentar las partidas que gozan de autonomía en su destinación, así como una recomposición de los rubros de gasto asociados a las transferencias.

El Ministerio de Hacienda se abstuvo de emitir un concepto favorable en materia fiscal frente al proyecto de Acto Legislativo 018 de 2024 de iniciativa parlamentaria. Por su parte, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) advirtió que dicho proyecto tendría un impacto fiscal negativo sobre las finanzas del Gobierno Central, ya que el incremento de la participación territorial de los ingresos de la Nación aumenta la inflexibilidad del gasto y no

se justifica con una redistribución de las competencias nacionales y regionales.

Desde ANIF reiteramos que es muy importante visibilizar este debate. A nuestro modo de ver, es inviable una transición de 10 años hacia niveles de transferencias tan altas e inflexibles, que deberían tener si se quiere un piso, pero también un máximo no más allá de 6% del PIB.

Si el Acto Legislativo 018 promueve un debate nacional que incluya los temas de competencias y mejoras en la autonomía y administración tributaria de los entes territoriales, así como una modificación de los montos y una extensión de la transición, nos daríamos por bien servidos. No obstante, seguir avanzando en su trámite sin discutir sus enormes implicaciones fiscales y los importantes elementos ausentes no solo es grave para el país, sino que también puede ser contraproducente para el objetivo genuino de profundizar la descentralización.

---

<sup>4</sup> [Comisión de estudio del Sistema Tributario Territorial.](#)

Octubre 15 de 2024

## INDICADORES ECONÓMICOS

### \$MM(1) CAMBIO PORCENTUAL ANUAL

	27 septiembre 2024	A la última fecha	Un mes atrás	Tres meses atrás	Un año atrás
<b>1.</b> Medios de pago (M1)	183.985	9,4	7,0	4,7	-5,6
<b>2.</b> Base monetaria (B)	148.498	6,8	8,2	5,9	-2,9
<b>3.</b> Efectivo	114.363	11,9	9,1	7,4	-3,7
<b>4.</b> Cuentas corrientes	69.623	5,5	3,7	0,6	-8,3
<b>5.</b> Cuasidineros	602.721	6,6	7,5	10,0	13,2
<b>6.</b> Total ahorro bancos comerciales	290.474	7,5	9,9	10,7	-7,1
<b>7.</b> CDTs	312.247	5,8	5,4	9,4	41,7
<b>8.</b> Bonos	22.992	-21,1	-19,2	-14,6	-13,1
<b>9.</b> M3	832.953	6,3	5,8	8,1	7,2
<b>10.</b> Cartera total	631.793	0,6	0,8	1,1	5,4
<b>11.</b> Cartera moneda legal	615.277	0,7	0,9	1,3	6,4
<b>12.</b> Cartera moneda extranjera	16.516	0,3	-4,6	-7,5	-21,9
<b>13.</b> TES <sup>(2)</sup>	4/24Oct 566.467	15,1	13,2	14,7	10,5
<b>14.</b> I.P.C.	Sept	5,81	6,12	7,18	10,99
<b>15.</b> IPC sin alimentos	Sept	6,55	6,78	7,64	10,88
<b>16.</b> IPC de alimentos	Sept	2,73	3,38	5,27	11,47
<b>17.</b> TRM (\$/US\$)	15Oct 4.192,56	-1,33	6,25	-3,53	-8,36

### VALORES ABSOLUTOS

<b>18.</b> Reservas internacionales <sup>(3)</sup>		63.652	62.788	60.901	57.335
<b>19.</b> Saldo de TES (\$MM)		566.467	555.658	550.661	493.130
<b>20.</b> Unidad de Valor Real (UVR)	15Oct	\$ 375,8401	\$ 375,8401	\$ 373,8934	\$ 354,1645
<b>21.</b> DTF efectiva anual	15/20Oct	9,46	9,85	10,08	12,80
<b>22.</b> Tasa interbancaria efectiva	15Oct	10,25	10,74	11,28	13,25

## FECHAS CLAVE

Octubre 14 a  
Octubre 18 de 2024

### LUNES 14

**COL:** GEIH-Empleo Informal y Seguridad Social, Mercado Laboral Inactividad, Mercado Laboral Según Sexo, Juventud y parentesco, agosto.

**China:** Inversión Extranjera Directa, septiembre. Balanza Comercial, septiembre.

### MARTES 15

**COL:** Encuesta mensual de servicios (EMS), Encuesta mensual de comercio al por menor y comercio de vehículos (EMCM), Encuesta mensual manufacturera con enfoque territorial (EMMET), agosto. Índice de Producción Industrial (IPI), agosto.

**EEUU:** Índice de Fabricación Empire State NY, octubre.

**Unión Europea:** Producción Industrial, agosto.

**Japón:** Producción Industrial, agosto.

### MIÉRCOLES 16

**Reino Unido:** Índice de precios al consumidor, septiembre. Índice de precios al productor, septiembre.

### JUEVES 17

**EEUU:** Producción industrial, septiembre.

**Unión Europea:** Balanza comercial, agosto. Índice de precios al consumo armonizado (IPCA), septiembre.

**Japón:** Índice de precios al consumidor, septiembre.

### VIERNES 18

**COL:** ISE, agosto 2024.

**EEUU:** Viviendas iniciadas, septiembre. Permisos de construcción, septiembre.

**Unión Europea:** Balanza de cuenta corriente, agosto.

**Reino Unido:** Ventas minoristas, septiembre.

**China:** PIB, tercer trimestre. Índice de precios de Vivienda, septiembre. Producción Industrial, septiembre.

(1) Miles de millones de pesos. (2) Saldo TES del sector público. (3) Millones de dólares.

Nota: Las reservas internacionales y el saldo de TES están con corte al 4 de octubre, último corte disponible.

La tasa interbancaria está con corte al último resultado disponible.

Fuente: cálculos ANIF con base en el Banco de la República.