

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

Finanzas Públicas en Colombia

Una visión desde la «política fiscal»
y la «descentralización fiscal»

Mauricio García Garzón

Colección: Informes académicos



Finanzas Públicas en Colombia

**Una visión desde la «política fiscal» y la
«descentralización fiscal»**

Finanzas Públicas en Colombia

Una visión desde la «política fiscal» y la
«descentralización fiscal»

Mauricio García Garzón

Economista, magíster en Administración Pública
Docente investigador,
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Fundación Universidad de América



Bogotá D. C., Colombia, 2020

García Garzón, Mauricio
Finanzas públicas en Colombia: Una visión desde la «política fiscal» y la «descentralización fiscal» / Mauricio García Garzón. – Bogotá, D.C.: publicaciones Universidad de América, 2020.

315 páginas: anexos, figuras y tablas; 23 cm.

Bibliografía p. 301

ISBN: 978-958-53030-0-3

E-ISBN: 978-958-53030-1-0

1. Finanzas públicas – Colombia 2. Hacienda pública – Colombia 3. Política fiscal – Reformas – Colombia 4. Presupuesto público – Colombia

336.9861 G216

Título: Finanzas públicas en Colombia
Una visión desde la «política fiscal» y la «descentralización fiscal»

Primera edición, 2020

© Mauricio García Garzón

DOI: <https://doi.org/10.29097/9789585303010>

© 2020 Fundación Universidad de América

Dirección de Investigaciones

www.uamerica.edu.co

Eco Campus de Los Cerros:

Avenida Circunvalar # 20 - 53 - Bogotá D.C., Colombia

PBX: (57 1) 3376680 Ext. 220

Sede Norte, Calle 106 # 19 - 18

PBX: (57 1) 6580658

Correo electrónico: coordinador.editorial@uamerica.edu.co

Libro electrónico publicado a través de la plataforma

Open Monograph Press.

Tiraje de 500 ejemplares

Impreso en Colombia - *Printed in Colombia*

ISBN impreso 978-958-53030-0-3

ISBN digital 978-958-53030-1-0

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su totalidad ni en sus partes, tampoco registrada o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, foto-químico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Cuerpo Directivo

MARIO POSADA GARCÍA-PEÑA
Presidente Institucional y Rector del Claustro

LUIS JAIME POSADA GARCÍA-PEÑA
Consejero Institucional

MARÍA CLAUDIA APONTE GONZÁLEZ
Vicerrectora Académica y de Investigaciones

RICARDO ALFONSO PEÑARANDA CASTRO
Vicerrector Administrativo y Financiero

ALEXANDRA MEJÍA GUZMÁN
Secretaria General

LUIS FERNANDO SÁNCHEZ-HUERTAS
Director de Investigaciones

MARÍA MARGARITA ROMERO ARCHBOLD
Decana Facultad de Arquitectura

MARCEL HOFSTETTER GASCÓN
Decano Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

JULIO CÉSAR FUENTES ARISMENDI
Decano Facultad de Ingenierías

AMELIA SALAS TORRADO
Decana Facultad de Ciencias y Humanidades



Fundación
Universidad de América

Código SNIES 1715

A Dios, toda la gloria.
Para Claudia y Juan Sebastián.

Contenido

Prólogo	17
Introducción	21
CAPÍTULO 1	
Marco general de las finanzas públicas	25
Concepciones teóricas	25
El papel del Estado en la economía	45
Libre mercado	47
Intervencionismo	48
El Consenso de Washington	50
Políticas de primera generación	50
Políticas de segunda generación	54
CAPÍTULO 2	
Hacienda Pública	59
Objeto de la hacienda pública	59
Propósitos de la hacienda pública	59
Suministro de bienes colectivos	60
Función redistributiva	61
Función estabilizadora	62
Desarrollo económico	62
Ingresos fiscales	63
Evolución de los ingresos fiscales	63
Clasificación de los ingresos fiscales	69
Composición de los ingresos por los diferentes niveles de gobierno	74

Principios tributarios	78
Gasto público	83
Concepto del gasto público	83
Finalidad del gasto público	86
Clasificación del gasto público	88
Composición del gasto de los gobiernos centrales	91
Gasto público social	92

CAPÍTULO 3

Presupuesto público	97
Aspectos normativos	97
Constitución Política	97
Legislación	98
Cobertura del estatuto presupuestal	103
El sistema presupuestal	103
Los principios presupuestales	106
El ciclo presupuestal	111
Programación del proyecto de presupuesto.	112
Presentación del proyecto de presupuesto al Congreso de la República	112
Estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República	114
Liquidación del presupuesto general de la Nación	114
Ejecución presupuestal	115
Modificaciones y autorizaciones al presupuesto	118
Seguimiento y evaluación del presupuesto	120

CAPÍTULO 4

Determinantes e instrumentos de la política fiscal y crisis financiera internacional	125
Determinantes de la política fiscal	125
Instrumentos de la política fiscal	126
Instrumentos de política fiscal en función de la demanda agregada	126
Instrumentos de política fiscal en función del ciclo económico ..	127
Instrumentos de política fiscal en función del presupuesto nacional	128

Los multiplicadores	129
Modelo IS-LM.	130
La política fiscal en Colombia y la crisis financiera internacional	134
La economía nacional	135
Las medidas gubernamentales	139
Alcances del plan para la recuperación económica	147
Lecciones aprendidas	149
CAPÍTULO 5	
Política fiscal en Colombia y el Consenso de Washington	151
Disciplina fiscal	151
Reformas	152
Resultados y consideraciones	170
Focalización del gasto-subsidio a la demanda	183
Impuestos y reformas tributarias.	185
Aumento de la base tributaria	186
Disminución de los impuestos del comercio exterior (gravamen arancelario).	188
Impulso del IVA como principal fuente de recursos tributarios . .	189
Resultados y consideraciones	189
Descentralización fiscal	194
Sistema presupuestal jerarquizado	194
CAPÍTULO 6	
La estrategia y política fiscal en Colombia: reformas de la segunda década	197
«Sostenibilidad fiscal» y «regla fiscal»	197
Reformas	198
Resultados y consideraciones	209
Balance fiscal y deuda en el período reciente	224
CAPÍTULO 7	
Descentralización fiscal	229
Aspectos conceptuales	229
Competencias	230
Nivel nacional	230
Nivel departamental.	232

Nivel municipal	234
Evolución de la descentralización fiscal en Colombia	237
Antecedentes	238
Instrumentos	240
Resultados y consideraciones	252
Consideraciones finales	255
Anexos	261
Anexo 1. Clasificación funcional del gasto público	261
Anexo 2. Cobertura del Estatuto	278
Anexo 3. Aspectos legales de la programación del proyecto de presupuesto	279
Anexo 4. Presentación del proyecto de presupuesto al Congreso .	282
Anexo 5. Marco normativo del estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República	284
Anexo 6. Reglamentación de la ejecución presupuestal de gastos a través del programa anual mensualizado de caja (PAC)	286
Anexo 7. Reglamentación de las apropiaciones	288
Anexo 8. Reglamentación de las reservas presupuestales	288
Anexo 9. Reglamentación de las cuentas por pagar	290
Anexo 10. Reglamentación frente a las adiciones y traslados presupuestales que modifican los montos aprobados por el Congreso	290
Anexo 11. Atribuciones para modificar el presupuesto	291
Anexo 12. Reglamentación vigencias futuras	292
Anexo 13. Vigencias futuras ordinarias y excepcionales	293
Anexo 14. Del CONFIS	297
Anexo 15. Los contratos interadministrativos	298
Referencias	301
Publicaciones consultadas	301
Normas consultadas	309
Índice de conceptos	313

Lista de tablas

Tabla 1.	Comparativo: sustitución de importaciones y Consenso de Washington	56
Tabla 2.	Composición de los ingresos del Gobierno Nacional	74
Tabla 3.	Composición de los ingresos de los gobiernos departamentales	75
Tabla 4.	Composición de los ingresos de los gobiernos municipales.	77
Tabla 5.	Composición del gasto de los gobiernos centrales.	92
Tabla 6.	Tasas de crecimiento trimestral PIB 2008 base 2005	135
Tabla 7.	Variación tasa de cambio 2008	138
Tabla 8.	Inflación anualizada 2008.	139
Tabla 9.	Ejecución en infraestructura 2009	140
Tabla 10.	Ejecución en apoyo social 2009	141
Tabla 11.	Ejecución financiación 2009.	142
Tabla 12.	Ejecución financiación de vivienda 2009	142
Tabla 13.	Tasa de intervención del Banco de la República	144
Tabla 14.	Confianza inversionista 2008-2009	146
Tabla 15.	Límite de los gastos de funcionamiento para los departamentos y municipios	165
Tabla 16.	Programa FMI vs. Comportamiento económico del país	171
Tabla 17.	Balance Fiscal del GNC como porcentaje del PIB (2000-2019)	173

Tabla 18. Agregados financieros de los gobiernos centrales municipales y departamentales como porcentaje del PIB 2000-2017.....	175
Tabla 19. Balance fiscal-GNC 2010.....	210
Tabla 20. Balance fiscal-GNC 2011.....	211
Tabla 21. Balance Estructural GNC 2012.....	214
Tabla 22. Balance Estructural y Fiscal-GNC 2013.....	215
Tabla 23. Balance Estructural GNC 2014.....	216
Tabla 24. Balance Estructural GNC 2015.....	217
Tabla 25. Balance Estructural GNC 2016.....	218
Tabla 26. Balance Estructural GNC 2017.....	219
Tabla 27. Balance Fiscal y Estructural GNC 2018.....	220
Tabla 28. Balance Fiscal y Estructural GNC 2019.....	221
Tabla 29. Proceso de descentralización fiscal en Colombia.....	239

Lista de figuras

Figura 1.	Modelo IS-LM política fiscal expansiva	131
Figura 2.	Modelo IS-LM política fiscal contractiva	132
Figura 3.	Mod. IS-LM política monetaria contractiva	132
Figura 4.	Mod. IS-LM política monetaria expansiva	133
Figura 5.	Modelo IS-LM. Efecto conjunto	134
Figura 6.	Tasas de crecimiento trimestral PIB 2007 base 2005.	136
Figura 7.	Tasas anuales de crecimiento PIB serie 2004-2007 base 2005.	137
Figura 8.	Tasas de crecimiento trimestral PIB 2009 base 2005.	145
Figura 9a.	Evolución del desempeño fiscal en departamentos	179
Figura 9b.	Evolución del desempeño fiscal en municipios.	179
Figura 10a.	Tipologías del desempeño fiscal en departamentos.	180
Figura 10b.	Tipologías del desempeño fiscal en municipios	180
Figura 11.	Situación fiscal del Gobierno nacional central vs. gobiernos centrales municipales y departamentales como porcentaje del PIB 2000-2017.	182
Figura 12.	Estructura tributaria Gobierno nacional central 1994-2019.	190
Figura 13.	Participación porcentual impuesto de renta e IVA en los ingresos tributarios del Gobierno nacional central 1994-2019	192
Figura 14.	Participación del gravamen arancelario en los ingresos tributarios del Gobierno nacional central 1994-2019.	193

Figura 15.	Esquema conceptual Regla Fiscal	212
Figura 16.	Balance Estructural y Fiscal Gobierno Nacional Central 2012-2019 - porcentaje del PIB	223
Figura 17.	Actualización del balance fiscal del Gobierno Nacional Central - porcentaje del PIB.	224
Figura 18.	Balance primario y deuda neta GNC 2010-2019 porcentaje del PIB.	225
Figura 19.	Estimación deuda neta GNC - porcentaje del PIB.	226
Figura 20.	Instrumentos de la descentralización fiscal	240
Figura 21.	Composición Sistema General de Participaciones (SGP), según reforma del 2001.	244
Figura 22.	Composición Sistema General de Participaciones (SGP), según reforma del 2007.	246
Figura 23.	Composición de los ingresos departamentales 2000 y 2017.	252
Figura 24.	Composición de los ingresos municipales 2000 y 2017	253

Anexos

Anexo 1.	Clasificación funcional del gasto público	261
Anexo 2.	Cobertura del Estatuto	278
Anexo 3.	Aspectos legales de la programación del proyecto de presupuesto	279
Anexo 4.	Presentación del proyecto de presupuesto al Congreso . . .	282
Anexo 5.	Marco normativo del estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República	284
Anexo 6.	Reglamentación de la ejecución presupuestal de gastos a través del programa anual mensualizado de caja (PAC) . .	286
Anexo 7.	Reglamentación de las apropiaciones	288
Anexo 8.	Reglamentación de las reservas presupuestales	288
Anexo 9.	Reglamentación de las cuentas por pagar	290
Anexo 10.	Reglamentación frente a las adiciones y traslados presupuestales que modifican los montos aprobados por el Congreso	290
Anexo 11.	Atribuciones para modificar el presupuesto	291
Anexo 12.	Reglamentación vigencias futuras	292
Anexo 13.	Vigencias futuras ordinarias y excepcionales	293
Anexo 14.	Del CONFIS	297
Anexo 15.	Los contratos interadministrativos	298

Prólogo

Es muy grato hacer la presentación de este importante libro del Doctor Mauricio García Garzón, docente investigador de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Fundación Universidad de América. Su principal mérito, a mi entender, radica en la perspectiva global de los conceptos que utiliza para desmenuzar y abordar las finanzas públicas de Colombia.

Siempre se ha dicho que la ciencia de la Hacienda Pública es, por esencia, una aproximación multidisciplinaria a la economía, al derecho, a las disposiciones constitucionales y, desde luego, a la ciencia financiera. Así la concibió —quizás el primer teórico de la Hacienda Pública como disciplina autónoma— Oreste Ranelletti en la década de 1920 en Italia. Fue el momento cuando la Hacienda Pública se desgajó de los dos ramos donde tradicionalmente estaba inserta: el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo.

Todas las disciplinas concluyen en el estudio de las finanzas públicas. Y así lo hace el Doctor Mauricio García Garzón en este interesante trabajo. Aquí encontramos debidamente ordenados el marco general de las finanzas públicas con una explicación precisa de su anclaje histórico. Asimismo, quisiera mencionar la contextualización que él hace del llamado «Consenso de Washington» frente a la ciencia de las finanzas públicas, que es uno de los aportes, a mi modo de ver, más originales e interesantes de su investigación.

Igualmente nos ofrece el autor una mirada de conjunto de lo que denomina las «Reformas de la segunda década», que son todas aquellas normas,

constitucionales unas y legales otras, que han consagrado en la normatividad colombiana conceptos como el de la «sostenibilidad fiscal», la «regla fiscal» y los fundamentos de la nueva visión de la descentralización administrativa y fiscal en nuestro país.

En la Constitución Política colombiana se estima que un cuarto de sus disposiciones tiene que ver con las finanzas públicas. Así lo quiso la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Por lo tanto, no es sorprendente que la jurisprudencia de nuestra alta corte encargada de velar por la integridad del orden constitucional sea muy rica en sentencias atinentes a la interpretación de todo este arsenal de normas fiscales que encontramos en la Carta Magna. Gran parte de ellas son tratadas con precisión y acierto por el autor de este trabajo.

Es ocioso subrayar no sólo la importancia interdisciplinaria que nos brinda este libro, sino también su actualidad. La crisis que hoy se está viviendo en Colombia y en todo el mundo, derivada de la pandemia del coronavirus, tiene, ante todo, y tendrá en el futuro, implicaciones muy ricas y fértiles en varios temas relacionados con las finanzas públicas. En primer lugar, la primera oleada de gastos (como acostumbra a suceder siempre con las grandes guerras o las crisis económicas) se ha debido atender con mayor endeudamiento público. Por eso las relaciones de deuda a PIB han ascendido notablemente en estos últimos meses. Vale la pena mencionar también la necesidad de suspender por dos años la aplicación de la regla fiscal. Pero las aguas volverán a sus niveles normales. Una vez superada la pandemia, el sólo crecimiento de la economía en lo que se espera y se denomina como el «rebote» que habrá de seguir al año de penuria que ha sido este 2020, irá absorbiendo parte del mayor endeudamiento en el que fue preciso incurrir. Y también será necesario pensar en una reforma fiscal como ya lo ha anunciado el gobierno, para cuando se superen los meses de emergencia sanitaria producto del coronavirus. Esa reforma tributaria tendrá que anclarse con fuerza en la búsqueda de los criterios de progresividad y equidad, quizás más que en otras ocasiones. Porque precisamente la pandemia ha puesto de relieve el déficit gigantesco en equidad del que adolece la nación en muchos aspectos. Y entre ellos está el ámbito fiscal.

Para estos análisis que se avecinan en Colombia, en los que habrá que repensar todos los pilares y fundamentos de la política fiscal, el libro del Doctor García Garzón será de mucha ayuda. Su enfoque multidisciplinario de las finanzas públicas se convertirá, sin duda, en un instrumento de obligada consulta en nuestras universidades y en los centros donde se analizan con seriedad los aspectos de las finanzas públicas del país.

Por eso, reitero, me es muy grato presentar y recomendar a los lectores el estudio cuidadoso de este importante trabajo académico que hoy presenta su autor a la comunidad que atiende los problemas públicos y, muy especialmente, a los investigadores de las finanzas públicas en Colombia.

Juan Camilo Restrepo Salazar

Introducción

Este libro presenta un estudio sobre las finanzas públicas en Colombia en relación con la «política fiscal» y la «descentralización fiscal» que sirven como referente académico para la formación crítica y analítica de los futuros economistas del país. La investigación aborda de manera sistemática las reformas que se han implementado en la nación durante las últimas décadas, y reúne la teoría y la práctica de las experiencias desarrolladas en el proceso de investigación del «Grupo de Desarrollo y Equidad», adscrito a la Fundación Universidad de América. Las finanzas públicas y la descentralización fiscal en Colombia se han examinado de manera desarticulada. Así, el análisis de estas temáticas no se ha asociado con el estudio de los programas de ajuste y de reforma estructural que las autoridades fiscales han implementado para contener las vulnerabilidades fiscales y asegurar la sostenibilidad macroeconómica. En este contexto, se aprobaron reformas constitucionales y legales en lo que tiene que ver con los instrumentos de la descentralización fiscal, a saber, recursos tributarios, transferencias y regalías, que afectaron el proceso de descentralización que venía consolidándose a partir de la Constitución Política de 1991. Este trabajo tiene como propósito analizar, de manera articulada, las temáticas sobre finanzas públicas en Colombia a la luz de la «política fiscal» y la «descentralización fiscal», mediante los programas de ajuste y de reforma estructural que se implementaron en el marco de las políticas del Consenso de Washington. Una cuestión que involucra tanto a la academia como a los estamentos públicos y privados del orden nacional y territorial.

En la primera parte de este trabajo se describen los aspectos más importantes de los temas nucleares del estudio y en una segunda parte se lleva a cabo una correlación entre los programas de ajuste macroeconómico y financiero impuesto por el FMI entre los años 2000 y 2002, junto con las reformas estructurales que se implementaron en el país durante el resto del período y los resultados obtenidos por las variables objeto de estudio. Todo lo anterior, en el desarrollo de las políticas del Consenso de Washington.

El libro está estructurado en siete capítulos. El primer capítulo describe el marco general de las finanzas públicas: hace una revisión teórica del tema, señala el papel del Estado en la economía y los conceptos de intervencionismo y libre mercado, y concluye con el análisis de las políticas del Consenso de Washington.

El segundo capítulo explica el objeto y propósitos de la hacienda pública, muestra la evolución de los ingresos fiscales, desde la estructura fiscal de la colonia, hasta las grandes reformas de la década de los treinta. Presenta la clasificación de los ingresos fiscales y describe los principios tributarios. Igualmente, hace referencia al concepto, finalidad y clasificación del gasto público y amplía el tema del gasto público social, analizando su estructura normativa y la clasificación funcional establecida por el Fondo Monetario Internacional en *Manual de estadísticas y finanzas*.¹

El tercer capítulo trata sobre el tema presupuestal: desarrollo normativo, presupuesto jerarquizado, cobertura del estatuto, sistema presupuestal, principios y ciclo presupuestal. Igualmente, este capítulo hace una compilación del marco normativo del proceso presupuestal en Colombia.

El capítulo cuarto estudia los determinantes e instrumentos de la política fiscal y su aplicación durante la crisis financiera internacional. En la primera parte se explican los determinantes y los instrumentos de política fiscal en función de la demanda agregada, del ciclo económico y del presupuesto nacional. A continuación, se explica el efecto multiplicador de estos instrumentos y se describe la manera conjunta de representar las interacciones entre el sector real y nominal de la economía a través del modelo

1 Esta clasificación del gasto público fue adoptada por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (véase la versión de septiembre de 2008, anexo 1).

IS-LM. Finalmente, se examina la política fiscal desarrollada en Colombia durante la crisis financiera internacional.

Luego vienen tres capítulos relacionados temática y conceptualmente entre sí.

El capítulo quinto presenta la estrategia y política fiscal en Colombia en el marco de las políticas del Consenso de Washington, analizando los resultados fiscales obtenidos, tanto a nivel nacional como territorial, durante el período 2000-2019.

El capítulo sexto señala la estrategia y política fiscal realizada en nuestro país en el período 2010-2014, haciendo alusión a las reformas aprobadas y los resultados fiscales alcanzados hasta el 2019 inclusive.

El séptimo capítulo se refiere a la descentralización fiscal en el Estado colombiano en lo concerniente a aspectos conceptuales, competencias de los diferentes niveles de gobierno y evolución de la descentralización fiscal, tomando en consideración sus tres instrumentos: tributación territorial, transferencias de la Nación y regalías.