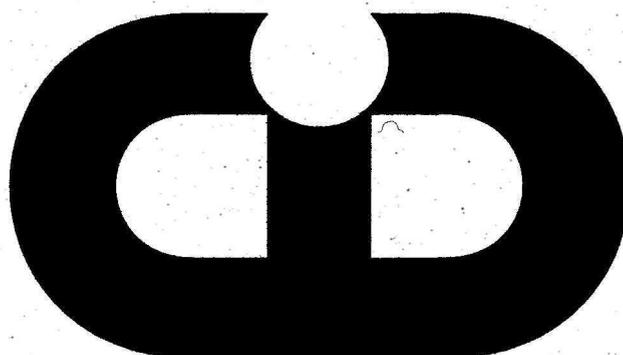


Centro de Investigaciones para el Desarrollo  
CID



Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de Colombia

**REFORMA FISCAL:  
LA AUTONOMIA  
EN LOS HECHOS**

**GABRIEL AGHON BARBOSA**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO  
C.I.D.  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

REFORMA FISCAL:  
LA AUTONOMIA EN LOS HECHOS

AUTOR: GABRIEL AGHON BARBOSA

BOGOTA, MAYO DE 1991

**Reforma Fiscal:**  
**LA AUTONOMIA EN LOS HECHOS**

Gabriel Aghón B.\*

Los años 80 probablemente serán conocidos en el futuro como la década de la descentralización. Y con toda la razón. En un lapso de pocos años se produjeron disposiciones legislativas de fondo y se emprendió un trabajo institucional definido para el fortalecimiento de los niveles regionales y locales. En pocas palabras, se decidió pasar de las discusiones eternas a la acción en la tarea de dar al Estado colombiano una estructura descentralista.

El conjunto de normas edificó unos instrumentos financieros, de capacidad de gestión, y de participación ciudadana, que deberán llevar a las entidades territoriales a un proceso real de descentralización. La filosofía de las estrategias descentralizadoras es simplemente facilitar a estas entidades, especialmente a los municipios los instrumentos para recuperarse de su crisis política y financiero-administrativa. Se trata de un reordenamiento del sistema de gestión del poder central, a partir de la transferencia de competencias y recursos que les permitan asumir las funciones básicas para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

La nueva autonomía de las localidades implicaba una nueva asignación de los recursos públicos. En el presente artículo se pasa revista a lo ocurrido con distintas fuentes de financiación de la gestión municipal creadas a lo largo

---

\* Gabriel Aghón es Director Adjunto del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional.

del proceso de descentralización. El saldo de los resultados logrados hasta ahora es fundamentalmente positivo, aunque se han identificado claramente algunas áreas en las que hay problemas de fondo. El país ha iniciado una transformación histórica en busca del fortalecimiento regional y municipal, pero los protagonistas de este cambio apenas están aprendiendo a distinguir las características de su nueva situación.

#### LA DISCUSION FISCAL: ¿PARA QUE DAR RECURSOS A LA COMUNIDAD?

Dentro del sistema fiscal colombiano existe una separación teórica de los ingresos fiscales por niveles de gobierno. Según esta concepción, los impuestos asignados a cada nivel deberían ser congruentes con los gastos. Este criterio, aparentemente sensato, no se verifica en la práctica.

Algunas rentas son fuentes de ingreso de los departamentos y municipios, y al mismo tiempo constituyen una porción importante de los ingresos nacionales. Esto ocurre porque los criterios para asignar fuentes de ingresos no son compatibles con los de responsabilidad sobre los egresos; como consecuencia, muchas entidades territoriales no tienen ingresos suficientes para cubrir sus gastos. Este hecho ha estado siempre en el centro de la discusión económica sobre centralismo y descentralismo. Las regiones y municipios tradicionalmente han señalado la concentración de los ingresos y gastos en el gobierno nacional, lo que deja un margen de acción estrecho para satisfacer las necesidades de las comunidades locales.

Una rápida mirada sobre la evolución de las finanzas públicas durante el presente siglo permite comprobar que esta protesta tiene fundamento. En la década de los treinta, el nivel

nacional recibía aproximadamente el 48% del total de ingresos corrientes del sector público, el departamental el 30% y el municipal el 22%. Transcurridos cincuenta años, estos guarismos han cambiado para lo peor: el nivel nacional participa con el 70%, el departamental con el 9% y el municipal con el 21%.

Así mismo, se aprecia que para 1987 el nivel nacional participaba con un 79%, el departamental con 8% y el municipal con 13% en el total de las rentas del sector público. La desigualdad en cuanto a capacidad financiera entre los diferentes niveles del gobierno es evidente.

En lo referente a municipios y departamentos, al observar las cifras sobre ingresos tributarios como proporción del PIB se confirma su baja capacidad recaudatoria (cuadro 1). En 1988, por ejemplo, los impuestos departamentales eran equivalentes al 1.07% del PIB y los municipales al 0.77% del PIB. Esto contrasta con el aporte de impuestos nacionales como el IVA, cuya participación supera el 3% del PIB.

Paralelamente, la distribución del gasto del sector público por niveles de la administración muestra una excesiva participación de la nación. Se genera necesariamente, entonces, un déficit presupuestal en las entidades territoriales, que tiene como principal fuente de financiación las transferencias intergubernamentales.

La concentración de los recursos (y con ella, la del crédito, la de las funciones y las decisiones) había llegado a límites intolerables. Los municipios y los departamentos se habían convertido en apéndices de un poder central o, como los definió el informe de la Misión Bird - Wiesner, simples "intermediarios fiscales", con una capacidad de inversión

virtualmente aniquilada, y para quienes el endeudamiento no era una opción deseable ni realista.

Las presiones generadas sobre el gobierno nacional por las comunidades y administraciones locales en busca de mayor cobertura y mejor prestación de los servicios, así como las recomendaciones de la Misión Bird Wiesner, produjeron finalmente una reforma sustancial en el aspecto fiscal.

La Ley 14 de 1983, la Ley 12 de 1986, las leyes 3 y 11 de 1986 con las asociaciones de municipios y convenios departamentales, la ley 76 de 1985 con los Fondos de Inversión Regional, la cofinanciación por parte de algunas entidades (por ejemplo, El Fondo de Caminos Vecinales y Fondo DRI) establecida en el Decreto 77 de 1987, la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989) con nuevos tributos sobre la propiedad raíz y la creación de la Financiera de Desarrollo Territorial (Ley 57 de 1989) dieron el soporte financiero a la estrategia de descentralización, al fortalecer las finanzas de los departamentos, intendencias, comisarías y municipios del país.

CUADRO 1  
INGRESOS TRIBUTARIOS TERRITORIALES  
COMO PORCENTAJE DEL PIB

Año	Nivel Mpal.	Nivel Deptal.
1985	0.76	1.28
1986	0.71	1.17
1987	0.75	1.12
1988	0.77	1.07

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Nota: Cada uno de los niveles comprende Gobierno Central y Sector Descentralizado.

La adecuada disponibilidad de recursos fiscales es esencial para el proceso de descentralización y para la autonomía política del municipio. mientras las localidades y/o entes territoriales dependan de fuentes externas de financiamiento para llevar a cabo sus funciones, su autonomía será relativa.

Las disposiciones mencionadas han generado logros importantes, aunque se detectan también sus deficiencias.

#### **LEY 14 DE 1983: LOS DEBILES SIGUEN SIENDO DEBILES**

Esta ley reorganizó y modernizó el sistema tributario departamental y municipal, haciéndolo más eficiente y sencillo. Estableció bases gravables dinámicas, elásticas y de fácil verificación, simplificando los métodos de administración de los gravámenes, y consagrando en lo posible el principio de la progresividad del impuesto (esto es, quien más tenga debe pagar más). Así mismo, le devolvió competencias a las localidades para la determinación de tarifas correspondientes dentro de una política de autonomía en la administración de las finanzas locales. En el nivel municipal, la Ley 14 reestructuró los impuestos predial, industria y comercio, avisos y tableros, y circulación y tránsito. En el nivel departamental, los impuestos de timbre a los vehículos automotores, consumo de licores, consumo de cigarrillos e impuesto y subsidio a la gasolina.

La Ley 14 ha cumplido su propósito de fortalecimiento financiero, especialmente en municipios de tamaño relativamente grande o de mayor nivel de actividad económica y que a su vez cuentan con una estructura tributaria adecuada. Esta aseveración tiene implicaciones relevantes en el contexto del desarrollo regional y local, pues los

beneficios de la aplicación de las normas son muy desiguales entre las entidades territoriales.

Evaluaciones realizadas por los ministerios de Hacienda y Gobierno y el DNP<sup>1</sup>, mostraron cómo, a nivel municipal, los mayores ingresos por aplicación de la norma se concentraron en un gran porcentaje (aproximadamente un 50%) en las cuatro principales ciudades del país. A nivel departamental ocurrió un fenómeno similar con los departamentos de mayor desarrollo, llegándose incluso a grados de concentración mayores en los casos de algunos ingresos, como los provenientes de impuestos sobre licores y timbre a los vehículos automotores.

Esto puso de presente la urgencia de complementar el fortalecimiento fiscal de las localidades a través del aumento de las transferencias intergubernamentales, como la cesión del IVA, que para el caso de los pequeños municipios constituye en promedio un poco más del 50% de los ingresos totales.

#### LEY 12 DE 1986: MAS RECURSOS MAS OBLIGACIONES

La ley 12 de 1986 eleva progresivamente la cesión del impuesto a las ventas a los municipios, al pasar de 30% en 1986 a 50% en 1992. Su propósito principal es fortalecer los fiscos de las pequeñas localidades, que constituyen la inmensa mayoría del país. El 96% de nuestros municipios tiene una población menor a los 100.000 habitantes, y son precisamente estas localidades las que recibirán el 84% del

---

<sup>1</sup> Para un mayor detalle véanse los estimativos del DNP en la Revista de Planeación y Desarrollo de marzo de 1985: "Primeros resultados de la aplicación de la Ley 14 de 1983".

aumento de la cesión producida por la mencionada ley<sup>2</sup>. Para los pequeños municipios, estos recursos constituyen la principal fuente de ingreso.

Estimaciones realizadas por el DNP y el Ministerio de Hacienda muestran que el incremento en los ingresos municipales, causado por el aumento de la cesión del IVA del 30% al 50%, es mayor que el gasto público local producido por las entidades del nivel central que son objeto de reestructuración y/o liquidación debido al traslado de funciones establecido en el Decreto 77 de 1987. De aquí se desprende que la descentralización ha generado una mayor disponibilidad de recursos para la prestación de los servicios públicos del nivel local. El balance financiero buscado en la Ley 12 de 1986, entre lo que se cede y lo que se gastaba a nivel central, se inclina a favor de los municipios. Sin embargo, esto se debe fundamentalmente a que las entidades nacionales no estaban invirtiendo sumas significativas para el desarrollo de proyectos en el nivel local. Otra cosa muy diferente, y es un tema respecto al cual hay consenso general, es el hecho de que los recursos transferidos a los municipios no guardan relación con el costo de las nuevas funciones que les han sido asignadas, y que para llevarlas a cabo en el futuro estos municipios necesitarán aportes adicionales de la Nación y de los departamentos, ya sea en forma directa o a través de la ejecución de programas nacionales y regionales.

En el cuadro No. 2 se observan los giros de la cesión del IVA a los municipios en el período 1987-90, resaltándose el

---

<sup>2</sup> El guarismo del 84% corresponde a la relación de los 16.8 puntos adicionales del IVA para las pequeñas localidades sobre los 20.0 puntos en que se aumenta la cesión del IVA.

aumento en las localidades menores, particularmente en términos per cápita. De esta información se desprende que el incremento de la cesión del IVA, que en 1992 llegará al tope del 50%, elevará sustancialmente la capacidad de inversión y de endeudamiento, lo que enfatiza la necesidad de un manejo cuidadoso de las finanzas locales y de buscar una mayor eficiencia en el gasto municipal.

Pero no todo es positivo. La ley 12 tuvo en su formulación unos objetivos deseables, en términos de la teoría fiscal y del equilibrio de la distribución geográfica de los beneficios del desarrollo, pero su aplicación ha tenido una serie de problemas tanto de técnica fiscal como de equidad regional. Es importante recalcar la necesidad de que haya una permanente revisión y ajuste de los instrumentos fiscales a las características del desarrollo regional, si se quiere lograr una reducción de los desequilibrios existentes en la calidad de vida entre las distintas regiones del país.

#### **LEY 9 DE 1989: MAS IMPUESTOS A LA PROPIEDAD RAIZ**

La Ley de Reforma Urbana diseñó una serie de instrumentos financieros. Entre ellos sobresalen dos impuestos sobre la propiedad inmueble (contribución de desarrollo municipal de "plusvalía urbana" y el de estratificación socioeconómica), cuyo carácter de gravámenes nacionales cedido a los municipios acaba de tener fallo desfavorable de la Corte, y por tanto su aplicación se encuentra en entredicho.

Asimismo, a nivel nacional se ha venido dando una discusión sobre la conveniencia de proponer de una vez por todas la unificación tributaria de la propiedad raiz, que racionalice su manejo y disminuya el malestar de los contribuyentes. En este sentido el gobierno nacional ha propuesto la unión de

algunos gravámenes como el predial, parques y arborizaciones, estratificación socioeconómica y la sobretasa del levantamiento catastral en el llamado Impuesto Predial Unificado<sup>3</sup>. Aunque este proyecto de Ley tuvo primer y segundo debate en el Congreso, no alcanzó a convertirse en Ley de la República; se espera que sea sometido a nuevos debates en el presente año.

#### ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS: TODAVIA EN EL PAPEL

Las Leyes 3 y 11 de 1986 prevén que los recursos que asignen los municipios y los departamentos a proyectos de inversión de interés de la respectiva asociación, pueden complementarse con recursos adicionales provenientes de las instancias administrativas inmediatamente superiores. A pesar del gran potencial de acción que permiten estas normas, son muy pocos los casos que se están dando en esta dirección. Conviene promover la asociación, especialmente para aquellas localidades cuyo tamaño no justifica emprender acciones aisladas, ni disponen de recursos para ello y, más importante aún, donde sea evidente el beneficio de asociarse para la ejecución de un proyecto de impacto supramunicipal.

#### REGALIAS CONCENTRADAS

Las regalías por explotación de recursos naturales no renovables (carbón, petróleo, gas, etc.) han venido ganando importancia dentro del total de ingresos departamentales. Es el caso de entidades territoriales como Arauca, Huila,

---

<sup>3</sup> En el Proyecto de la Ley inicial se llamaba Impuesto Territorial Unificado, y comprendía adicionalmente la sobretasa para áreas metropolitanas.

Santander, Guajira, Antioquia y Meta, entre otras, que están recibiendo sumas significativas, las cuales han sido canalizadas en buena parte a programas y proyectos de inversión regional y local.

Sin embargo se observa una excesiva concentración de dichos recursos. En 1987, las entidades mencionadas participaron con el 91% del total de regalías departamentales<sup>4</sup>.

Por otra parte, la constitución de los fondos de inversión regional, con recursos provenientes de regalías y participaciones en algunos impuestos, son el soporte financiero de las regiones de planificación para la ejecución de proyectos de impacto regional.

Estos recursos corresponderán, en un porcentaje significativo (aproximadamente 75% ), a las regiones de planificación de la Costa Atlántica y la Orinoquia, por situaciones obvias de localización de la explotación del recurso natural no renovable.

#### LAS POSIBILIDADES DE LA DEUDA

Entre los mecanismos financieros que permiten al municipio obtener un multiplicador para sus nuevos recursos, se destaca el incremento en la capacidad de endeudamiento para ejecutar obras que superen sus ingresos corrientes. Tal es el caso del papel cumplido a nivel nacional por el Banco Central Hipotecario- Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y de la Caja Agraria, y a nivel territorial por organismos crediticios como el IDEA en Antioquia e Infivalle en el

---

<sup>4</sup> Para una mayor información véase el artículo sobre los departamentos, publicado en el Informe Financiero de la Contraloría General de la República de octubre de 1989.

Valle, entre otros. De otra parte, está la cofinanciación sectorial: el Fondo DRI y el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, los cuales han sido institucionalmente adecuados para buscar la complementación de los recursos locales y por tanto entran en una relación de " socios" para la financiación de obras de desarrollo rural y de infraestructura vial.

Por otro lado, el gobierno nacional ha constituido recientemente una entidad financiera del desarrollo territorial (Findeter S.A.) que reemplazará la línea FFDU del BCH y tendrá como objetivo la promoción del desarrollo regional y urbano mediante la financiación y asesoría en la preparación, ejecución y administración de proyectos. Vale la pena mencionar que esta nueva instancia plantea una operación descentralizada del crédito, al facultar a entidades financieras de carácter territorial para realizar operaciones de redescuento con dicha entidad.

Respecto a las perspectivas financieras del Findeter y sus posibles efectos de apalancamiento de las entidades territoriales, éstas son bastante favorables en términos de aumento de cubrimiento de la demanda potencial por recursos de crédito (se duplica para los próximos años). Esta afirmación se sustenta en proyecciones del DNP, tanto de la capacidad de endeudamiento departamental y municipal para el período de 1989 - 1993<sup>5</sup>, como de los estimativos de recursos de la Findeter para los próximos años, de acuerdo con la capitalización de la Nación prevista por la ley de creación y con los créditos ya contratados BCH-FFDU, y recursos externos previstos en el programa de Ajuste del Sector de

---

<sup>5</sup> DNP- UDRU- UEFA, "Cálculo de la capacidad de Endeudamiento Municipal y Departamental", 1989.

Agua Potable y Saneamiento Básico (PAS) y del Proyecto de Desarrollo Territorial (PDT), actualmente en proceso de negociación.

#### **MAS RECURSOS, MAS RIESGO**

De lo expuesto se desprende la existencia de buenas perspectivas financieras para las entidades territoriales, a pesar de la diversidad de mecanismos financieros que vienen operando en forma independiente y desarticulada, que refleja la ausencia de una concepción integral del financiamiento regional y local. Esto deja una serie de inquietudes, fundamentalmente en torno a la necesidad de que existan unas pautas mínimas de coordinación entre los distintos niveles intergubernamentales, y de la revisión y ajuste de las distintas herramientas financieras, para garantizar la concurrencia oportuna de estos recursos para el cumplimiento de las nuevas obligaciones de las municipalidades.

Es evidente que bajo el esquema de descentralización aumentan los riesgos de una utilización ineficiente de los recursos financieros. Existen peligros, como la posible atomización de los recursos, carencia de proyectos de inversión debidamente formulados y descoordinación del gasto entre los distintos niveles de la administración pública.

Si se quieren controlar estos riesgos, sin quebrantar los principios del actual proceso de descentralización, será necesario contar con el concurso de las entidades nacionales que han cedido funciones, y también de las que tienen que ver con diferentes aspectos de la vida municipal en el campo de la planeación, capacitación y financiación (DNP, ESAP, SENA, Findeter, entre otros). Lo mismo ocurre con las oficinas de planeación departamental y otras dependencias del nivel

regional y local, como los Corpes, que deberán ofrecer en el corto plazo un respaldo técnico y financiero a los municipios en el diseño, ejecución y evaluación de los programas y proyectos de inversión.

La redistribución de recursos planteada a partir de la legislación no garantiza en ningún momento el éxito del proceso. Los organismos del sector central no deben limitarse a ceder sus funciones, sino que deben apoyar activamente a los municipios en el proceso de aprendizaje.

La mayoría de los municipios colombianos aún no conocen cuáles son las posibilidades y cuáles los peligros que se abren entre ellos en esta nueva etapa.