Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19

Por:
Gerson Javier Pérez-Valbuena,
Jaime Bonet-Morón,
Diana Ricciulli-Marín,
Paula Barrios[*,**]

Palabras clave: *Reglas fiscales subnacionales, COVID-19, economía regional.*
Keywords: *Subnational fiscal rules, COVID-19, regional economics.*

JEL: *H7, H12, R10*

Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19

Subnational Fiscal Rules in Colombia: from their establishment to the results amid COVID-19 pandemic

Primera versión recibida el 19 de junio de 2024; versión final aceptada el 2 de septiembre de 2024

Coyuntura Económica. Volumen LIV, diciembre de 2024, pp 83-142. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia

Resumen

Las medidas de responsabilidad fiscal subnacional con las que cuenta actualmente el país permitieron conjurar la crisis de finales de los noventa, en donde municipios y departamentos enfrentaban sobreendeudamiento y altos niveles de gasto y déficit. En este documento se presenta un análisis descriptivo de las más de dos décadas de existencia de las reglas fiscales subnacionales, la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos y su comportamiento durante la pandemia del COVID-19. La actual pandemia ha puesto a prueba al país en todas sus dimensiones y las medidas de responsabilidad fiscal subnacional no son la excepción, ya que se evidenció su inflexibilidad para actuar frente a choques externos y para ajustarse al ciclo económico. Se plantea entonces la necesidad de hacer ajustes en estos frentes, definiendo cláusulas de escape y otras herramientas a través de las cuales departamentos y municipios puedan expandir su gasto y endeudamiento por encima de los límites establecidos durante los periodos de crisis.

* Los autores agradecen a María Aguilera, Yuri Reina e Ignacio Lozano por sus valiosos comentarios y sugerencias a una primera versión de este documento. Del mismo modo se agradece a los asistentes del Seminario Interno de la Gerencia Técnica del Banco de la República por sus comentarios y recomendaciones en etapas preliminares de este documento.
The authors are grateful to María Aguilera, Yuri Reina and Ignacio Lozano for their valuable comments and suggestions to a first version of this document. We also thank the attendees at Seminario Interno de la Gerencia Técnica at Banco de la República (The Central Bank of Colombia) for his comments and suggestions during preliminary stages of this document.

** Los autores son en su orden: Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República en Cartagena, Gerente del Banco de la República en Cartagena, Economista del CEER, y estudiante en práctica del CEER. Los comentarios y sugerencias son bienvenidos y los pueden enviar a: gperezva@banrep.gov.co Las opiniones y posibles errores son solamente responsabilidad de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.
The authors are Economist at the Center for Regional Economics Studies (CEER) at Banco de la República in Cartagena, Manager at Banco de la República in Cartagena, Economist at CEER, and student in practice at CEER. Comments and suggestions are welcome and can be sent to: gperezva@banrep.gov.co Opinions and errors are the sole responsibility of the authors and do not commit Banco de la República or its Board of Directors.

Abstract

The establishment of subnational fiscal rules in Colombia was crucial to tackle the end-of- nineties economic crisis, when departments and municipalities faced over-indebtedness as well as high levels of expenditures and deficits. This document presents a descriptive analysis of the more than two decades of existence of subnational fiscal rules, analyzing their effectiveness in meeting their goals and their performance during the COVID-19 pandemic. The latter has challenged the country in many dimensions and subnational fiscal responsibility rules are not the exception; in particular, due to their inflexibility to respond to external shocks and to adapt to business cycles. This document raises attention to the importance of making adjustments on these dimensions by formulating, among others, escape clauses and measures that enable departments and municipalities to expand their expenditures and indebtedness above established thresholds during times of crisis.

I. Introducción

A partir de la profundización de la descentralización que se dio con la Constitución de 1991, se asignaron nuevas competencias a municipios y departamentos que estuvieron acompañadas de un aumento sostenido de las transferencias por parte del Gobierno central (Bonet *et al*., 2016). Dentro de los mayores retos de este proceso descentralizador se destacan los limitados recursos, la poca capacidad técnica y administrativa de los entes territoriales, y las inequidades en términos de desarrollo y dotación de recursos (MHCP-DAF, 2015). Otro aspecto importante es que este proceso de autonomía territorial no estableció inicialmente reglas de juego claras en términos de sostenibilidad de las finanzas de los gobiernos subnacionales, situación que se vio reflejada en aumentos acelerados en los niveles de deuda, gasto y déficit (Sánchez y Zenteno, 2011).

Como medidas correctivas, a partir de 1997 con la Ley 358, cuyo objetivo era controlar los niveles de endeudamiento, se dio inicio a una serie de reglamentaciones que buscaban poner a las entidades territoriales en el sendero de unas finanzas públicas sanas y sostenibles (MHCP-DAF, 2009). Este momento marca un punto de inflexión significativo, no solo para las entidades territoriales, sino para el sector público consolidado, ya que el grupo de normas instaurado a partir de ese momento fueron una respuesta al elevado déficit y gasto, al sobreendeudamiento y, muy importante, a la carencia de reservas para cubrir un creciente pasivo pensional (Chamorro y Urrea, 2016).

Este conjunto de medidas de responsabilidad fiscal subnacional también se conoce como reglas fiscales, las cuales pueden ser implementadas en las cuentas de los gobiernos centrales o en las finanzas de los gobiernos subnacionales. Es importante anotar que estas medidas pueden ser cuantitativas o cualitativas, dependiendo si establecen límites numéricos a indicadores fiscales determinados, o de procedimiento como en el segundo. Aunque pueden ser múltiples las aproximaciones, hay consenso en que son medidas restrictivas en el corto y largo plazo sobre la política fiscal, ya que establecen límites numéricos (pisos y techos) a algunas de las principales cuentas fiscales de los gobiernos, buscando un equilibrio entre sostenibilidad fiscal y apoyo para la inversión (Lledó *et al*., 2017; Eyraud *et al*.; 2020). Estas restricciones a la discrecionalidad de los gobiernos subnacionales se presentan cuando existe riesgo de exceso de gasto, cuando gran parte de este es financiado por transferencias, cuando es difícil saber qué tan eficiente es el uso de los ingresos tributarios en el marco de la descentralización, y cuando existen riesgos de clientelismo, especialmente en el escenario de débiles sistemas de manejo fiscal y financiero (Eyraud *et al*., 2020).

Para el caso de Colombia, estas reglas tienen carácter legal y cumplen el propósito de crear las condiciones para lograr viabilidad fiscal y estabilización económica (Salazar y Prada, 2004). A pesar de que este tipo de restricciones no son nuevas, durante los últimos años ha aumentado su popularidad a nivel internacional. Por ejemplo, mientras a principios de la década de 1990 solo seis países contaban con este tipo de medidas, en 2015 ya eran 91. América Latina no ha sido ajena a estas medidas ya que, desde finales de los años noventa, 14 países han adoptado reglas de responsabilidad fiscal (Ardanaz *et al*., 2019).

En el presente documento consideraremos reglas fiscales subnacionales como aquellas medidas adoptadas en Colombia que de una u otra manera estaban orientadas a propender por la viabilidad fiscal y la estabilidad económica de los gobiernos subnacionales, las cuales fueron implementadas entre 1997 y 2003: Ley 358 de 1997 (Ley de Semáforos), Ley 488 de 1998 (fortalecimiento de los ingresos con la creación de varias sobretasas), Ley 549 de 1999 (creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - Fonpet), Ley 550 de 1999 (reestructuración de pasivos), Ley 617 de 2000 (racionalización del gasto) y Ley 819 de 2003 (responsabilidad fiscal subnacional y creación del Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP).

La literatura ha destacado la importancia del análisis de las cuentas fiscales subnacionales y la necesidad de establecer medidas de disciplina fiscal en los gobiernos locales. Eyraud *et al*. (2020) argumentan cómo la situación de las entidades territoriales puede generar un impacto en la posición fiscal del Gobierno nacional. Dentro de las razones que mencionan están, primero, las externalidades verticales, que indican que los problemas fiscales pueden transmitirse entre niveles de gobierno, en este caso desde los subnacionales al Gobierno nacional. Un ejemplo de ello son las mayores primas de riesgo en emisiones soberanas, o el costo de pagos de rescate en situaciones de desbalances de las cuentas de las entidades territoriales. En segundo lugar, están las externalidades horizontales, que ocurren cuando la posición fiscal de un gobierno subnacional se transmite a sus similares, ya sea por sus relaciones comerciales o por su cercanía geográfica.

El objetivo de este documento es presentar un panorama general y descriptivo de las normas de responsabilidad fiscal subnacional establecidas entre 1997 y 2003, mencionando las causas que dieron origen a ellas, sus características, su eficacia en el cumplimiento de los objetivos propuestos y los primeros resultados frente a la pandemia del COVID-19. Las actuales circunstancias han puesto de manifiesto las debilidades de las reglas fiscales subnacionales, especialmente en términos de inflexibilidad, ausencia de cláusulas de escape y ajuste frente al ciclo económico. En este sentido, este documento puede ser útil en la discusión de una futura reforma a las normas de responsabilidad fiscal subnacional.

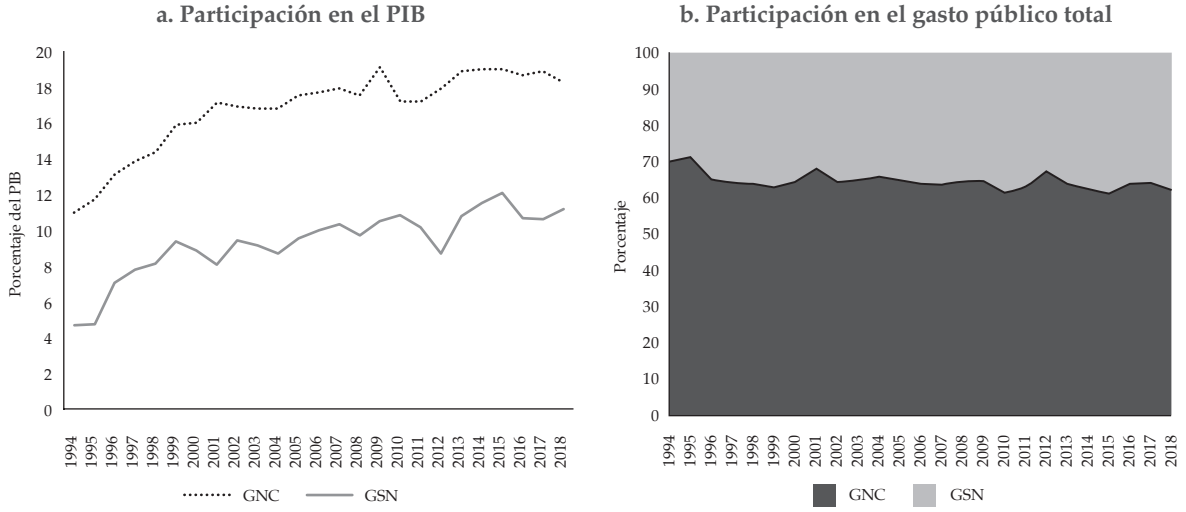
Los resultados muestran que, con base en la evidencia encontrada en la literatura, el conjunto de medidas de responsabilidad fiscal subnacional, no solo cumplieron los objetivos para los que fueron creadas, sino que han contribuido a la estabilidad de una proporción importante del sector público del país. Estos resultados coinciden con lo encontrado por MH-CP-DAF (2009) y Pérez y Bonet (2018). En particular, estos últimos analizaron para las 23 principales ciudades del país lo que se conoce como salud fiscal, un concepto que no solo considera el equilibrio entre el flujo de ingresos y los compromisos de gasto, sino la solvencia presupuestal y de caja de largo plazo de los gobiernos subnacionales. Los autores encuentran que, para el periodo posterior a la implementación de las principales reglas fiscales subnacionales (2011-2017), las finanzas de los 23 principales gobiernos municipales no enfrentaban problemas fiscales estructurales, aunque existen claras heterogeneidades regionales en contra de las economías de la periferia.

El resto de este documento está organizado de la siguiente manera: la sección 2 hace una breve mención de la importancia que tienen las finanzas de los gobiernos subnacionales en el agregado del sector público en Colombia. La sección 3 menciona la legislación que dio origen a las normas de disciplina fiscal subnacional en Colombia. La sección 4 hace una revisión de los principales trabajos que evalúan si las reglas fiscales subnacionales cumplieron el objetivo para el que fueron creadas. La sección 5 está dedicada a analizar las principales cuentas de los gobiernos subnacionales en el marco del aislamiento para prevenir la pandemia del COVID-19. En la sección 6 se presentan las conclusiones.

II. Las finanzas de los gobiernos subnacionales en el marco del sector público colombiano

Uno de los primeros aspectos a considerar es la importancia de las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales en el sector público, en particular frente al total del Gobierno nacional, que ha sido un referente del grado de descentralización fiscal en el país. Algunos de los indicadores utilizados en la literatura están relacionados con el tamaño relativo de los ingresos y gastos de los diferentes niveles de gobierno. Para Colombia, varios trabajos han destacado el grado de descentralización medido a partir de la importancia relativa del gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, Colombia sobresale por ser el país unitario

Gráfico 1.
Participación del gasto total según niveles de gobierno, 1994-2018



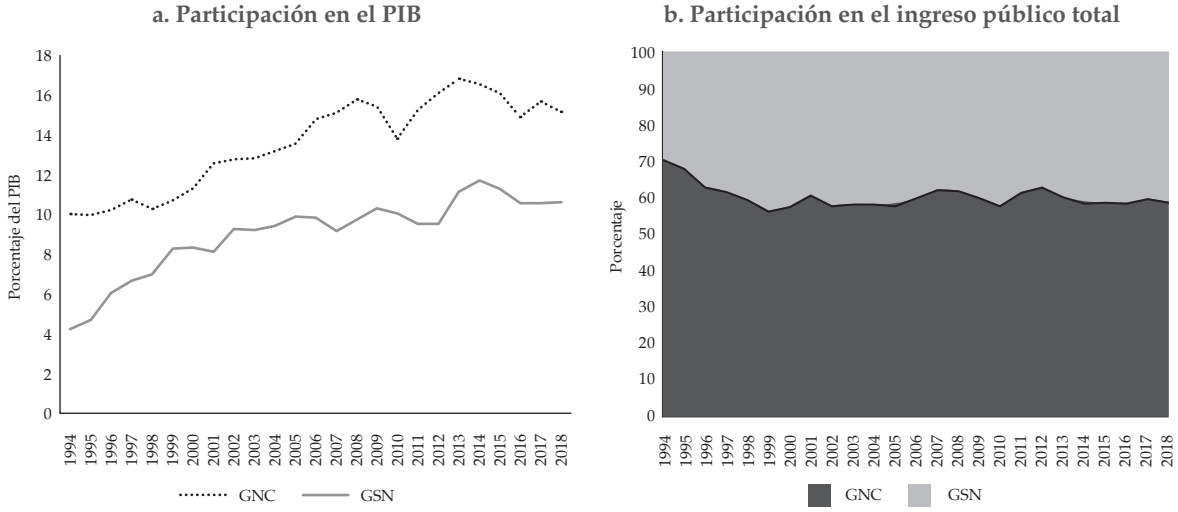
Nota: GNC se refiere al Gobierno nacional central, y GSN se refiere a los gobiernos subnacionales.
Fuente: Elaboración de los autores con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de las Ejecuciones Presupuestales del DNP.

en América Latina con mayor grado de descentralización, en donde los gobiernos subnacionales ejecutan alrededor del 10% del PIB, muy similar a lo ejecutado en un país federal como México (BID, 2012; Bonet *et al*. 2016). Esta participación ha venido aumentando luego de la Constitución de 1991, teniendo en cuenta que a mediados de los años noventa el gasto ejecutado por municipios y departamentos representaba el 4,7% del PIB (Gráfico 1a).

Lo anterior da cuenta de la importancia relativa del gasto ejecutado por los entes territoriales en toda la economía. Pero más interesante aún es observar la importancia relativa al gasto público agregado. Los resultados muestran dos aspectos interesantes, el primero es que los gobiernos subnacionales ejecutaban en 2018 cerca del 38% del gasto público total, y el segundo es que esta participación ha venido aumentando sostenidamente durante las dos últimas décadas, si se tiene en cuenta que en 1994 este nivel de gobierno tenía una participación del 30% en la ejecución del gasto público total (Gráfico 1b).

Por el lado de la importancia de los ingresos de los gobiernos subnacionales los resultados son similares, tanto en su participación en el PIB como en el ingreso público total. En el primer caso, el consolidado de los municipios y departamentos pasó de representar el 4,2% del PIB en 1994 al 10,6% en 2018 (Gráfico 2a). Estas participaciones de ingresos y las de gasto de los gobiernos subnacionales son prácticamente iguales, lo que da una señal de un manejo adecuado de su balance con niveles de déficit total cercanos a cero. Esto contrasta con la situación del Gobierno central si se observan, por ejemplo, las participaciones del gasto y el ingreso en el PIB en 2018: el gasto tuvo una participación del 18,3% del PIB mientras que el ingreso presentó una participación de 15,1%, lo que estaría mostrando un déficit total cercano al 3% del PIB.

Gráfico 2.
Participación del ingreso total según niveles de gobierno, 1994-2018



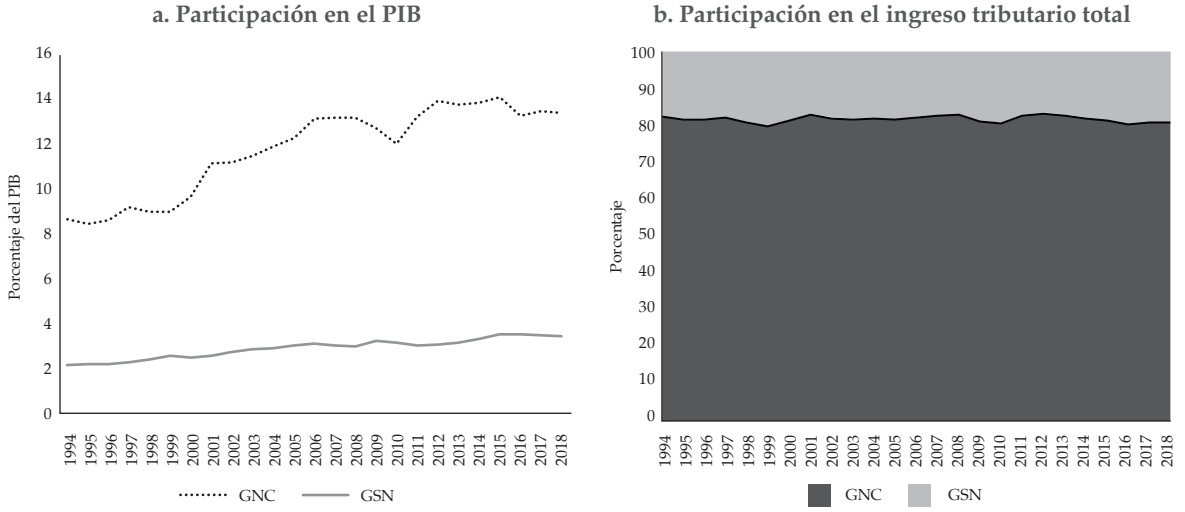
Nota: GNC se refiere al Gobierno nacional central, y GSN se refiere a los gobiernos subnacionales.
Fuente: Elaboración de los autores con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de las Ejecuciones Presupuestales del DNP.

En cuanto a la participación de los entes territoriales en el ingreso público total, la situación ha sido similar, no solo en los niveles actuales sino en la dinámica creciente durante las dos últimas décadas. Por ejemplo, mientras en 1994 los gobiernos subnacionales representaban un 30% del ingreso público total, en 2018 alcanzaron el 41% (Gráfico 2b). Por supuesto, y dado que estamos considerando el ingreso total, las transferencias han jugado un papel importante en el aumento de esta participación, en particular como instrumento para corregir el significativo desbalance vertical[1]. Sin embargo, a pesar de que los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales han aumentado, no solo en términos reales sino con relación al PIB, el GNC continúa recaudando cerca del 80% del ingreso tributario total (Gráfico 3).

La participación de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales en el PIB pasó de 1,8% en 1994 hasta 3,2% en 2018 (Gráfico 3a). Las razones de este aumento sostenido son las distintas iniciativas que han llevado a fortalecer los ingresos propios de municipios y departamentos a lo largo del tiempo. Sin embargo, es importante mencionar que este avance se debe principalmente al crecimiento de los ingresos de los gobiernos municipales. De acuerdo con MHCP-DAF (2015), entre 1990 y 1999 los ingresos tributarios municipales aumentaron su participación en el consolidado subnacional del 39% al 63%. Uno de los aspectos que hizo posible este aumento tan significativo fue el papel que jugaron las ciudades capitales. Ejemplo de ello fue el régimen especial para el distrito capital (Ley 1421 de 1993), que introdujo para la base gravable del impuesto predial unificado el auto avalúo, el cual posteriormente sirvió de base para que otros municipios modernizaran sus catastros y pusieran en marcha este mecanismo para el cobro del impuesto predial. Adicionalmente, se comenzó a cobrar delineación urbana, contribuciones por valorización y

1 En particular, las transferencias pasaron de participar el 33% de los ingresos totales de los GSN en 1994 a participar el 46% en 2018.

Gráfico 3.
Participación del ingreso tributario según niveles de gobierno, 1994-2018



Nota: GNC se refiere al Gobierno nacional central, y GSN se refiere a los gobiernos subnacionales.
Fuente: Elaboración de los autores con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de las Ejecuciones Presupuestales del DNP.

plusvalía, así como la extensión del cobro del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) a otras actividades económicas (Zapata, 2010).

Del mismo modo, los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales han ganado terreno frente a los ingresos tributarios del gobierno central, al pasar de una participación en los ingresos tributarios totales del 17,5% en 1994 al 19% en 2018. Estos resultados positivos en el recaudo de los gobiernos subnacionales se refuerzan aún más si se tiene en cuenta el control de los gastos de funcionamiento. Mientras el Gobierno central los ha aumentado entre 1994 y 2018 (del 8,3% al 14,2% del PIB), los gobiernos subnacionales han logrado reducirlos sostenidamente durante el mismo periodo (del 2,2% al 1,6% del PIB). Del mismo modo, el gasto de funcionamiento de municipios y departamentos redujo su participación en el gasto de funcionamiento del sector público (del 21,5% al 10%). En buena parte, como se verá más adelante, estos resultados se le atribuyen al cumplimento de las reglas fiscales impuestas en este nivel de gobierno.

A manera de síntesis, se observa que los gobiernos subnacionales son un componente importante en las cuentas fiscales del sector público, que esta importancia ha venido aumentando sostenidamente en el tiempo, y que existen indicios de un manejo balanceado de sus cuentas fiscales con un déficit bajo control. Al respecto, Chamorro y Urrea (2016) mencionan que el buen comportamiento de las finanzas de los gobiernos subnacionales ha logrado compensar de algún modo parte del déficit fiscal del sector público consolidado. En cuanto a la deuda, y como se verá en la siguiente sección, la contribución de las entidades territoriales ha sido positiva en la medida que luego de la implementación de las normas de disciplina fiscal subnacional (en particular la Ley 358 de 1997), municipios y departamentos han mantenido una deuda baja, reflejado esto en sus indicadores de solvencia y sostenibilidad.

III. Revisión y contexto de las reglas fiscales subnacionales en Colombia

La última década del siglo XX se caracterizó por un aumento considerable en el número de países que implementaron estrategias orientadas a garantizar la sostenibilidad fiscal de sus economías y de las finanzas de los gobiernos subnacionales. Mientras en 1990 solo seis países habían adoptado reglas fiscales, en 2015 el número había ascendido a 91 (Ardanaz *et al*., 2019). América Latina no ha sido ajena a este proceso y en los últimos años cerca de 14 países han implementado este tipo de estrategias. Esta sección tiene como propósito hacer un breve recorrido por la normatividad que dio origen a las medidas de disciplina fiscal impuestas a los gobiernos subnacionales a finales de la década de los noventa. De igual forma, y para poder entender las medidas adoptadas, es importante tener un contexto de la situación de la economía colombiana a finales de esa década.

Antes de iniciar es importante hacer una revisión de lo que en la literatura se conocen como reglas fiscales. Aunque se han presentado distintas aproximaciones, la mayoría de autores coincide en los aspectos fundamentales. Por ejemplo, Lledó *et al*. (2017) las describen como el conjunto de restricciones de largo plazo sobre la política fiscal que establecen límites numéricos sobre las cuentas fiscales de los gobiernos. Por su parte, Eyraud *et al*. (2020) coinciden en que son restricciones sobre la política fiscal de los gobiernos y que deben perdurar en el tiempo. Además, estos autores consideran que las reglas fiscales subnacionales son un punto intermedio entre la total autonomía de los gobiernos subnacionales y el total control de sus finanzas por parte del Gobierno nacional central. Argumentan también que pueden no tener límites numéricos sobre aspectos o en periodos específicos y se imponen sobre subagregados y no sobre las cuentas principales de las finanzas públicas. Es importante destacar que en el caso de Colombia las reglas subnacionales pueden ser numéricas o procedimentales, este último caso el de los marcos fiscales de mediano plazo[2].

Aparte de su definición de reglas fiscales, Lledó *et al*. (2020) mencionan los posibles tipos y características de estas medidas restrictivas sobre la política fiscal. Para el primer caso están aquellas que imponen límites al balance presupuestal, a la deuda, al gasto y a los ingresos. Y dentro de las características destacan la base legal, la cobertura, las cláusulas de escape y los posibles acuerdos institucionales; en particular, la definición de umbrales y el monitoreo y seguimiento a estas restricciones.

Salazar y Prada (2004) se refieren a las reglas fiscales de manera más general como aquellas que tienen un rango legal o constitucional con la finalidad de incentivar el restablecimiento económico y la viabilidad fiscal, de modo que la política fiscal sea una herramienta útil de estabilización de la economía.

Para el caso particular de este documento consideraremos como reglas fiscales aquellas implementadas entre 1997 y 2003, en medio de un periodo de deterioro sostenido de la deuda, el gasto y el déficit fiscal, tanto en el nivel central como en el subnacional. De acuerdo con MHCP-DAF (2015), este periodo estuvo caracterizado por la falta de concordancia entre la cesión de competencias y recursos, y la regulación fiscal por parte del Estado, situación que condujo a una crisis fiscal territorial[3]. De este modo, la segunda mitad de la década de los noventa termina con la expedición de un conjunto de leyes que afectan directamente las principales cuentas fiscales de los municipios y departamentos (Cuadro 1). La primera medida fue la Ley 358 de 1997, también conocida como Ley de Semáforos, la cual impone condiciones sobre la capacidad de pago y la sostenibilidad. Posteriormente, en 1998 la Ley 488 tiene el propósito de fortalecer los ingresos de los entes

2 Para un análisis más detallado de las características de las reglas numéricas y procedimentales ver Ter- Minassian (2007).

3 En el Anexo, el Cuadro A1 presenta una línea de tiempo que describe la evolución de las reglas fiscales subnacionales.

Cuadro 1.
Principales normas de disciplina fiscal subnacional, 1997-2003

Ley 358 (1997)	Ley 488 (1998)	Ley 549 (1999)	Ley 550 (1999)	Ley 617 (2000)	Ley 819 (2003)
DEUDA	**INGRESO**	**DEUDA/ INGRESO**	**GASTO**	**GASTO**	**DEUDA**
Regulación:	**Regulación:**	**Regulación:**	**Regulación**:	**Regulación:**	**Regulación:**
• Ley de semáforos. El endeudamiento no puede exceder su capacidad de pago. • Se instauran dos indicadores: solvencia (capacidad de pagar obligaciones de corto plazo); sostenibilidad (mantener endeudamiento en el largo plazo).	• Creación de la sobretasa al ACPM, y modificación de la sobretasa a la gasolina, creación del impuesto sobre vehículos automotores, y el impuesto a la explotación de oro, plata y platino.	• Creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet). • Acompaamiento a departamentos y municipios en situación de insolvencia.	• Promueve la reestructuración de pasivos. • Saneamiento fiscal. • Limitación al gasto corriente. • Amortización de la deuda pública. • Provisión al Fonpet.	• Racionalización del gasto público. Se establecieron límites al gasto de funcionamiento como porcentaje de los ICLD, desde el 50%, hasta el 70% para los departamentos y hasta el 80% para los municipios, dependiendo de la categoría..	• Ley de responsabilidad fiscal. • Se establece el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), y normas sobre rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos. • Condiciones para el endeudamiento.
↑ 1997	↑ 1998	↑ 1999		↑ 2000	↑ 2003

Fuente: Elaboración de los autores con base en la legislación correspondiente.

territoriales, a través de la creación de las sobretasas al ACPM, a la gasolina, el impuesto sobre vehículos y el impuesto a la explotación del oro, plata y platino. Luego, en 1999 es promulgada la Ley 549 a través de la cual se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) como medida para garantizar la cobertura del pasivo pensional del sector público de los gobiernos subnacionales.

Un año más tarde, con la Ley 550 de 1999, se determinan las condiciones a través de las cuales los municipios y departamentos pueden acogerse a planes de reestructuración de pasivos. En el año 2000 se imponen restricciones directas sobre el gasto corriente a través de la Ley 617. Finalmente, en 2003 se promulga la Ley 819, conocida como ley de responsabilidad fiscal y se crea el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Adicionalmente, y a pesar de no imponer límites específicos, establece condiciones para llevar a cabo operaciones de endeudamiento.

A. La economía colombiana antes de la implementación de las reglas fiscales subnacionales

El Gobierno nacional central (GNC) terminó la década de los ochenta con la estabilización de su déficit luego de la crisis de deuda externa que enfrentaron los países de América Latina[4]. Durante este periodo, en Colombia se observó un aumento sostenido de la deuda total (Gráfico 4a), e inicialmente jalonada por la deuda externa que pasó del 5,6% del PIB en 1979 al 12,3% del PIB en 1987, para luego estabilizarse y descender durante los seis años siguientes (Gráfico 4b). El deterioro de las finanzas del GNC en ese periodo puede observarse también a través del comportamiento del déficit fiscal, el cual pasó del 0,7% del PIB en 1979 al 3,7% en 1982 (Gráfico 4c). Posteriormente, se inicia un periodo de estabilización en el que la deuda externa deja de crecer y el déficit empieza a ceder gracias, entre otras medidas, a la abolición de exenciones y beneficios sobre el capital, así como la unificación de los impuestos de las sociedades anónimas y limitadas, como parte de la reforma tributaria de 1986 (Lozano y Melo, 1996).

Es así como el país recibe la década de los noventa con un déficit total bajo control (0,23% del PIB en 1991), con las perspectivas de la apertura comercial y con el reto de ajustar su realidad a una nueva Constitución. Esta década resultaría ser, sin duda, un periodo de grandes cambios en la realidad económica del país. La profundización de la descentralización que buscaba la nueva carta política incentivó el aumento sostenido del gasto por varios años, lo que finalmente derivó en la inestabilidad macroeconómica en 1998 (Junguito y Rincón, 2007; Del Valle y Galindo, 2010). Mientras que durante las dos décadas entre 1970 y 1990 el gasto total del GNC se mantuvo estable, con una media de 9,8% del PIB, entre 1991 y 2001 aumentó en 6,7 pp al pasar de 10,8% al 17,5% del PIB (Gráfico 5). Una de las principales razones para este comportamiento es el aumento de las transferencias del Gobierno central a los subnacionales, que pasaron del 4,2% del PIB en 1990 al 10,9% en 2002 (Salazar y Prada, 2004). Es importante anotar el carácter procíclico de las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales, en donde las transferencias recibidas desde el gobierno nacional a través del Situado Fiscal y las Participaciones Municipales jugaron un papel importante ya que, por su forma de cálculo, como proporción de los ingresos corrientes de la nación (ICN), contribuían a aumentar el gasto durante las partes altas del ciclo, y a reducirlo en los valles. Del mismo modo, la literatura menciona otros factores como los intereses de deuda, los gastos de personal y los pagos de pensiones (Melo y Ramos, 2017)[5]. Por componentes, estos autores encontraron un

4 La crisis de deuda en la región se originó en la década del setenta, con el sobre-ahorro de países exportadores (de petróleo especialmente), cuyos recursos fluyeron a economías en desarrollo, América Latina en particular, con bajas tasas de interés (Griffith y Sunkel, 1986). Ocampo (2014) menciona que, entre 1973 y 1981, la región recibió cerca de la mitad de la deuda privada mundial orientada a los países en desarrollo, que se vería reflejado en el aumento sostenido del déficit externo y fiscal. La situación cambiaría drásticamente, con una fuga de capitales explicado, entre otros, por la sobrevaluación de las monedas locales y por las altas tasas de interés en Estados Unidos, producto esto de la decisión de la FED para combatir la inflación.

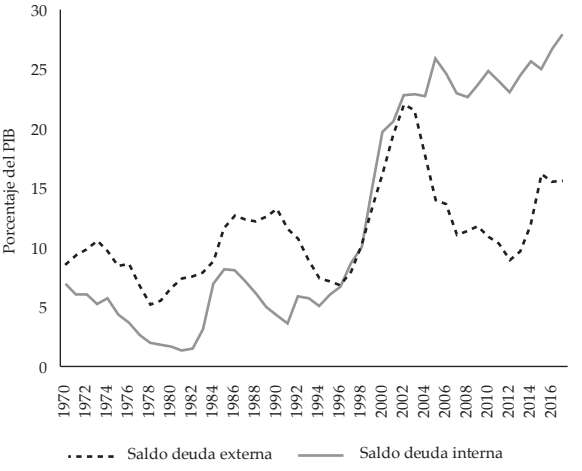
5 Es importante mencionar que el nivel de gasto del GNC en Colombia (cercano al 19% del PIB) es relativamente bajo comparado con otros

Gráfico 4.
Indicadores de deuda y déficit del Gobierno nacional central (GNC), 1970- 2016 (% del PIB)

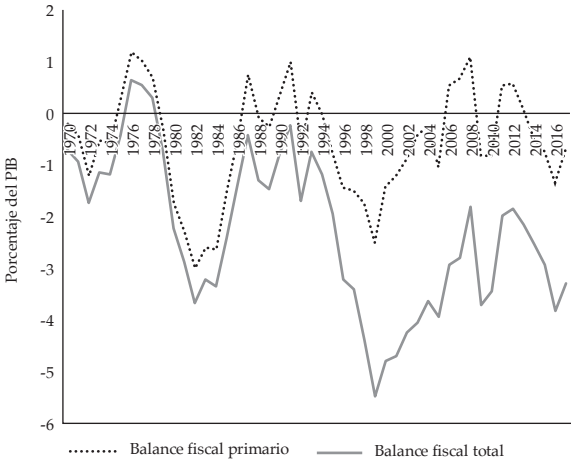
a. Saldo deuda total



b. Saldo deuda interna y externa



c. Déficit fiscal total



Nota: el déficit o balance total corresponde a la diferencia entre el gasto y el ingreso total, mientras que el déficit o balance primario excluye del gasto total el pago de intereses sobre la deuda pública.
Fuente: Elaboración de los autores con base en información de Junguito y Rincón (2007).

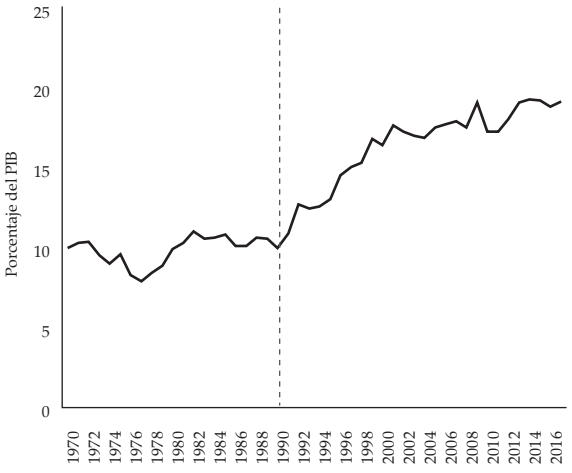
aumento del gasto de funcionamiento del 5,5% del PIB en 1990 al 13,9% en 2016, y en los intereses de deuda que pasaron de 0,9% del PIB a 3,0% durante el mismo periodo.

Por su parte, durante el mismo periodo, se observa una expansión acelerada del saldo de la deuda (Gráfico 4a), el cual pasó de 13,2% del PIB 1995 al 44,8% en 2002, tanto la deuda interna como la externa contribuyeron a dicho comportamiento (Gráfico 4b). Estos resultados coinciden con lo encontrado por Ricciulli *et al*. (2021), quienes muestran el sobreendeudamiento de las entidades territoriales entre 1993 y el 2000. Lozano (2002) menciona que la principal razón del aumento de la deuda interna está relacionada con los cambios que trajo la Constitución de 1991 en términos del desarrollo del mercado de deuda soberana. Por otro lado, una de las posibles razones del aumento de la deuda externa mencionadas por el autor es la deva-

países de la región. Melo y Ramos (2017) mencionan a Bolivia y Venezuela como los líderes con un gasto del 41% y del 36% del PIB, respectivamente. Algunos otros como Brasil, Chile y Ecuador están también todos por encima de Colombia.

luación real entre 1997 y 1999. Todo esto, por supuesto, agravado por la caída de la actividad económica que tuvo lugar a finales de los noventa, que llevó el crecimiento económico a ritmos del 0,6% y -4,2% en 1998 y 1999, respectivamente (Hernández y López, 2023; Pérez y Osorio, 2021; Pérez-Reyna, 2017; Urrutia y Llano, 2012).

Gráfico 5.
Gasto total del GNC, 1970-2016



Fuente: Elaboración de los autores con base en información de Junguito y Rincón (2007).

De igual forma, el déficit total del GNC se deterioró nuevamente con una caída, incluso más profunda que la observada en la década de los ochenta, pasando de -1,9% del PIB en 1995 hasta su punto más alto de -5,5% en 1999 (Gráfico 4c). Este comportamiento del déficit coincidió con una rápida caída en la inflación en el país y con la peor recesión desde principios del siglo XX. Todo esto ocurrió en el marco de un banco central independiente, con una tasa de cambio más flexible, y con una deuda más orientada al mercado local de capitales (ver Gráfico 4b) (Pérez y Osorio (2021)). Otro punto importante que mencionan estos autores es que estos grandes déficits, que evolucionaron durante la década de 1990, llevan usualmente a desequilibrios externos que dejan a la economía vulnerable a choques como el que ocurrió a finales de 1990 en el país. Del mismo modo, mencionan que la recuperación estuvo en parte relacionada con la autonomía monetaria, con un tipo de cambio flotante y con una mayor disciplina fiscal.

Al observar el balance primario, es importante notar al menos dos características: (1) la importancia que tienen los intereses de la deuda en el tamaño del déficit, los cuales pasaron de representar el 1,2% del PIB en 1991 al 3,5% en 2001; y (2) la tendencia creciente de los intereses de deuda en el balance del GNC. Varios autores han encontrado, a través del cálculo del déficit estructural, aquel que descuenta el efecto cíclico, que durante la década de 1990 y los primeros años del 2000 el déficit del GNC fue de carácter estructural (Lozano y Aristizabal, 2003; Salazar y Prada, 2003; Rincón *et al*., 2004; Basto, 2003). Con el fin de corregir estos desequilibrios en las finanzas del Gobierno nacional, y recuperar la sostenibilidad fiscal y macroeconómica del Gobierno central, una de las estrategias fue iniciar un programa de ajuste fiscal con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual se extendió posteriormente debido a los pobres resultados en los planes de ajuste (Salazar y Prada, 2004).

La pregunta que surge en este momento, dado que estos hechos coincidieron con la profundización de la descentralización ligada a la nueva Constitución, es ¿cuál fue la dinámica de las entidades territoriales durante este periodo? Por un lado, se observa que, al igual que ocurrió con el GNC, las entidades territoriales presentaron un aumento significativo del gasto a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, para luego reducir su crecimiento a partir de 2001 (Gráfico 6a). Esto fue particularmente evidente para los gastos de funcionamiento, cuando se considera el cambio del gasto de personal médico y nómina docente de los GSN que pasó del 2,3% del PIB en 1990 a 4,6% en 1999. En el caso de los municipios, estos gastos pasaron de representar el 0,8% del PIB al 2,2% durante el mismo periodo. Por su parte, el gasto en formación

bruta de capital permaneció alrededor del 1% del PIB durante la década (MHCP-DAF, 2015)[6].

En segundo lugar, se han mencionado como posibles razones de la dinámica creciente del gasto territorial, la inflexibilidad del gasto de funcionamiento y la poca capacidad y falta de experiencia de los gobiernos subnacionales en el manejo y administración de los recursos de transferencias (MHCP-DAF, 2015). Un comportamiento similar muestra el déficit subnacional durante el mismo periodo, al pasar del -0,1% del PIB en 1995 hasta su punto máximo de -1,3% del PIB en 1998, para posteriormente retornar al valor inicial en 2001 (Gráfico 6b). Este déficit fue particularmente prevalente en los municipios más pequeños y de menor capacidad técnica y administrativa, si se tiene en cuenta que los municipios con población mayor a 500.000 habitantes fueron los que terminaron la década de los años noventa con un superávit corriente. Sin embargo, este ahorro corriente no logró compensar el déficit de capital generado por el gasto de inversión, por lo que el déficit total aumentó incluso para los municipios de mayor tamaño (MHCP-DAF, 2015). Es importante mencionar que, durante las dos últimas décadas, la media del déficit de los entes territoriales ha sido cercana a cero, mientras que en el caso del GNC lleva tres décadas en números negativos.

El comportamiento oscilatorio del déficit subnacional se le atribuye principalmente a la dinámica de los gastos de inversión con una clara influencia del ciclo político, con superávit o menor déficit durante el primer año de gobierno (2004, 2008, 2012, 2016/2017), y mayores déficits durante los últimos años de gobierno (2002/2003, 2007, 2010/2011, 2015). El mayor superávit de 2012 estaría relacionado con la puesta en marcha del Sistema General de Regalías (SGR), el cual generó atrasos en los gastos de inversión debido a la demora en la conciliación de los presupuestos de los planes de desarrollo de los gobiernos entrantes y salientes (MHCP-DAF, 2015).

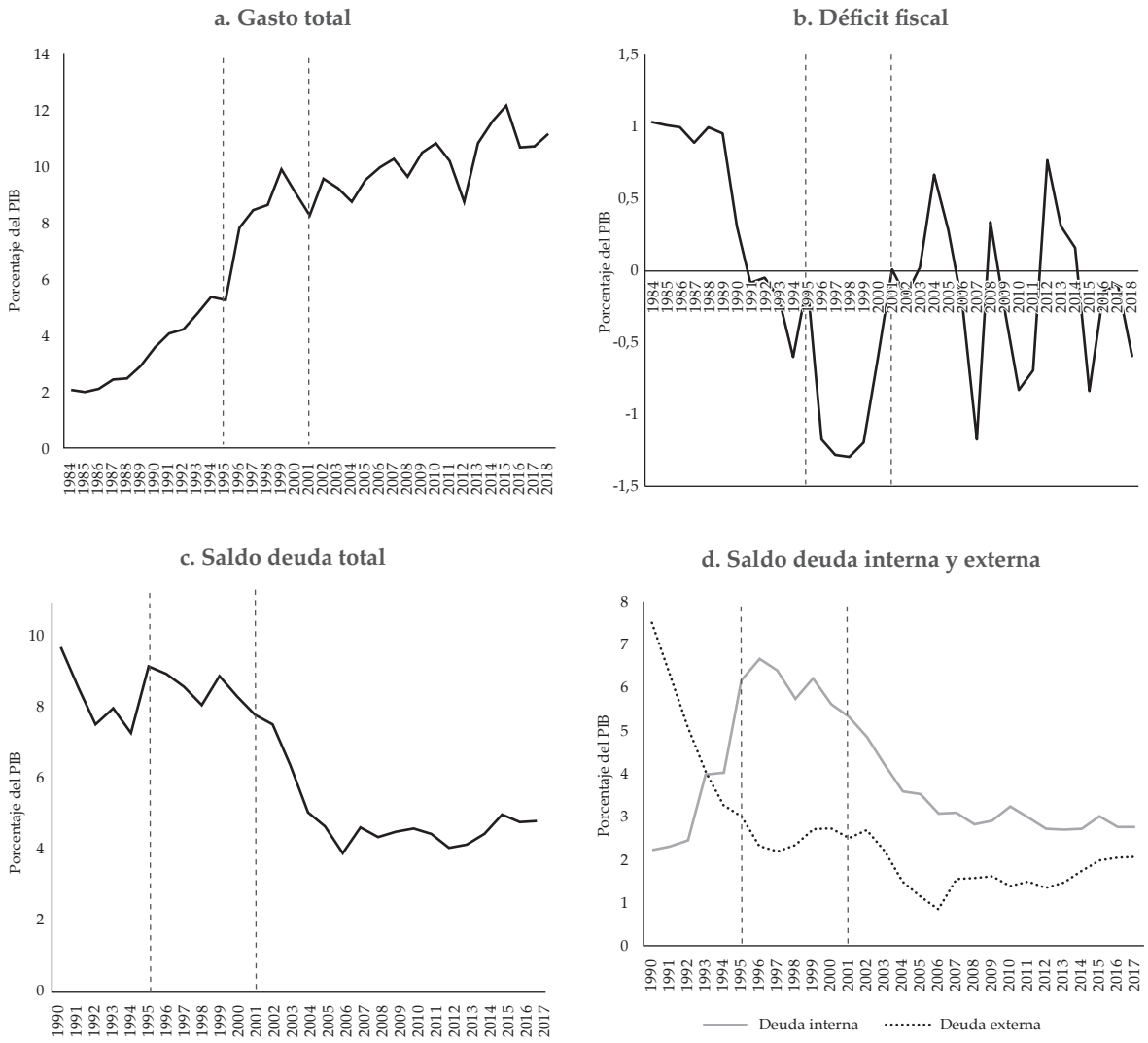
Otro punto importante es que, si se observa este escenario del déficit subnacional controlado junto con el del Gobierno nacional central, se puede argumentar, tal como lo mencionan Chamorro y Urrea (2016), que municipios y departamentos han contribuido en la compensación de déficit fiscal del sector público consolidado. En general, la literatura coincide en afirmar que la situación actual de los GSN indica que han sido exitosos en la reducción del gasto y la deuda, mantener el déficit bajo control y lograr la provisión del pasivo pensional territorial (MHCP-DAF, 2009).

Cuando se observa la deuda pública total de los GSN es evidente un patrón diferente, el cual indica un aumento a partir de la primera mitad de los noventa (Gráfico 6c). Sin embargo, al desagregar la deuda en sus dos componentes, interna y externa, el resultado es diferente y revelador (Gráfico 6d). Durante la primera mitad de la década de los noventa, la dinámica de la deuda interna y externa consolidada de los GSN presentó una tendencia opuesta, con una profunda caída en la externa al pasar de 7,5% al 3,0% del PIB entre 1990 y 1995, y un aumento sostenido en la deuda interna al pasar de 2,2% al 6,2% del PIB durante el mismo periodo. El crecimiento de la deuda interna se dio por la mayor garantía que le ofrecían los gobiernos subnacionales al sistema financiero, a través de los recursos recibidos por transferencias. Esto fue particularmente evidente en municipios y departamentos de mayor tamaño poblacional (MHCP-DAF, 2015).

Es importante tener en consideración que los entes territoriales tienen la posibilidad de llevar a cabo operaciones de endeudamiento mediante la emisión de bonos y la contratación de créditos, los cuales de-

6 Un efecto colateral de un proceso de descentralización, concebido sin reglas claras sobre responsabilidad fiscal subnacional, lo evidencia la creación de un significativo número de municipios, 253 entre 1994 y 1999, al pasar de 745 a 998. La razón, los incentivos generados de un crecimiento en las transferencias de ingresos corrientes, que eran utilizadas en su totalidad para el pago de personal administrativo, aún con restricción expresa de ser utilizados únicamente para inversión social. Adicionalmente, por construcción, este hecho contribuyó también al aumento en los gastos de funcionamiento, mientras entre 1988 y 1993 crecieron al 8% promedio anual, entre 1994 y 1999 lo hicieron al 48% (MHCP-DAF, 2015). Más tarde, por medio de la Ley 617 de 2000 se regularía la creación de nuevos municipios, de modo que se condicionaría a aquellos con solidez financiera y que sean capaces de cumplir con la provisión de bienes y servicios públicos.

Gráfico 6.
Gasto, déficit y deudas en los gobiernos subnacionales, 1984-2018 (% del PIB)



Fuente: Elaboración de los autores con base en información de las Ejecuciones Presupuestales del DNP y la Contraloría General de la República.

ben contar con el aval de los correspondientes Concejos y Asambleas. Pero adicionalmente, el artículo 364 de la carta política también previó una restricción a esta facultad ya que el endeudamiento no debería superar la capacidad de pago, limitación que solo se hizo realidad cuando el endeudamiento se encontraba en su punto máximo a través de la ley 358 de 1997 (Gráfico 6d).

A partir de este año, que coincide con la puesta en marcha de las primeras medidas de responsabilidad fiscal subnacional, la deuda interna empieza a descen-

der consistentemente hasta estabilizarse alrededor del 3% del PIB desde 2006, es decir una reducción de casi 4 pp en diez años. Por su parte, la deuda externa continuó con el descenso que traía desde comienzos de los noventa hasta alcanzar una reducción de casi 7 pp en un periodo de quince años. A partir de ese momento y hasta ahora, la deuda externa e interna se estabilizaron alrededor del mismo nivel (cerca del 2,5% del PIB), siendo la interna levemente mayor.

De acuerdo con lo encontrado por MHCP-DAF (2009), este espiral de deterioro de las cuentas fiscales de finales de los noventa, déficit y deuda creciente, atraso en pagos y acumulación de pasivos que llevaron a la crisis de las finanzas de los entes territoriales tuvo su principal origen en la ausencia de responsabilidad fiscal. En particular, el pago de pasivos corrientes por medio de adquisición con endeudamiento hizo que la situación se volviera insostenible y llevó al cierre de crédito, e incluso terminó con la cesación de pagos del servicio de la deuda y de obligaciones pensionales, que amenazaban la estabilidad macroeconómica del país (MHCP-DAF, 2015). Como resultado, y con el fin de procurar la recuperación de la estabilidad de las finanzas de los GSN, las primeras medidas estuvieron orientadas hacia el control del gasto, el endeudamiento y el fortalecimiento de los ingresos de los gobiernos subnacionales (Junguito y Rincón, 2007; Escobar y López, 2019).

B. Implementación de las reglas fiscales subnacionales[7]

- *Ley 358 de 1997 (Ley de semáforos)*

La primera dimensión que se intervino fue el endeudamiento de los gobiernos subnacionales. De hecho, la Constitución en su artículo 364 indica que el endeudamiento del Gobierno nacional y de los subnacionales tiene como límite su capacidad de pago. Antes de la medida adoptada en la Carta Política de 1991, el endeudamiento de las entidades territoriales estaba regulado por los códigos de régimen departamental (Decreto 1222 de 1986) y municipal (Decreto 1333 de 1986). La primera en su articulo 225 y la segunda en su artículo 286, establecían que los departamentos y municipios, así como sus entidades descentralizadas, tenían restricción al crédito cuando el servicio de la deuda pública alcanzara el 30% de las rentas ordinarias, incluyendo el nuevo préstamo.

Sin embargo, estas medidas no eran suficientes para enfrentar la situación de endeudamiento que mostraban las entidades territoriales a finales de los noventa. Por esta razón, y dando cumplimiento a la instrucción constitucional, se promulgó la Ley 358 de 1997, conocida también como Ley de Semáforos, la cual estableció límites a las razones entre los intereses de deuda y el ahorro operacional (capacidad de pago), y entre el saldo de deuda y los ingresos corrientes (sostenibilidad) (Cuadro 1).

Esta regulación, junto con el Decreto Regulatorio 696 de 1998, establecieron tres escenarios y tres restricciones para el acceso a operaciones de endeudamiento por parte de los gobiernos subnacionales. La primera situación era aquella en la que la capacidad de pago no superara el 40% y que el indicador de sostenibilidad fuera inferior al 80%, caso en el cual no se requería autorización del Ministerio de Hacienda para la contratación de nuevos créditos.

El siguiente escenario era aquel en el que la capacidad de pago se encontrara entre el 40% y el 60% y que la sostenibilidad se mantuviera por debajo del 80%, situación en la cual los entes territoriales requerían autorización para el endeudamiento siempre que el saldo de la deuda de la vigencia inmediatamente anterior no hubiera aumentado a una tasa superior a la meta de inflación. Finalmente, el tercer escenario era aquel en el que la capacidad de pago excedía el 60% o el indicador de sostenibilidad superara el 80%, caso en el que, sin condiciones adicionales, los entes territoriales debían pedir autorización del Ministerio de Hacienda para aumentar su endeudamiento. Estas medidas con-

7 El Cuadro A1 del Anexo presenta los aspectos principales de las reglas fiscales subnacionales en una línea de tiempo.

Cuadro 2.
Condiciones para el endeudamiento impuestas por la Ley 358 de 1997

Restricción	Indicador	Umbral
No requiere autorización de endeudamiento (Ley 358, Art. 2)	Capacidad de pago (intereses de deuda/ahorro operacional)	<= 40%
	Sostenibilidad (saldo de deuda/ingresos corrientes)	< 80%
Requiere autorización de endeudamiento si el saldo de la deuda de la vigencia anterior aumenta a una tasa superior a la meta de inflación para la vigencia (Decreto 696 de 1998, Art. 8)	Capacidad de pago (intereses de deuda/ahorro operacional)	> 40% y < 60%
	Sostenibilidad (saldo de deuda/ingresos corrientes)	< 80%
Requiere autorización del Ministerio de Hacienda para contratar nuevas operaciones de crédito (Ley 358, Art. 6)	Capacidad de pago (intereses de deuda/ahorro operacional)	> 60%
	Sostenibilidad (saldo de deuda/ingresos corrientes)	> 80%

Nota: La ley menciona que ahorro operacional se calcula como: ingresos corrientes – gastos de funcionamiento – transferencias pagadas por las entidades territoriales. Los ingresos corrientes se conforman como la suma de los ingresos tributarios, no-tributarios, regalías y compensaciones monetarias recibidas, transferencias nacionales, participaciones en la renta de la nación, los recursos de balance y los rendimientos financieros.
Fuente: elaboración de los autores con base en la legislación correspondiente.

templaron dos años de transición para quienes se encontraban en esta última situación, en donde el primer año la deuda no podía aumentar en más del 60% de la meta de inflación y en el segundo no más del 40%. Sin embargo, la Ley 795 de 2003 derogó dos artículos de la Ley 358 de 1997, dejando como límites para la solicitud de autorización para adelantar operaciones de endeudamiento a aquellas entidades territoriales cuya capacidad de pago supere el 60% o cuyo nivel de sostenibilidad este por encima del 80%[8].

- *Ley 488 de 1998 (Fortalecimiento de los ingresos)*

Conscientes de que las medidas no debían ser solamente restrictivas en términos del endeudamiento, sino que también era necesario el acompañamiento en el fortalecimiento de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, un año más tarde, en 1998, se expide la Ley 488. Es conocido ampliamente que el proceso descentralizador en Colombia no consideró ningún tipo de incentivo para que municipios y departamentos aumentaran sus recursos propios (MHCP-DAF, 2015). Es por ello que a través de la Ley 488 de 1998, se autoriza a las entidades territoriales la adopción de la sobretasa a la gasolina y el cobro de la sobretasa al ACPM, el impuesto sobre vehículos y el impuesto a la explotación del oro, plata y platino[9]. En el primer caso, el hecho generador es el consumo de gasolina, corriente y extra, nacional e importada, que recaudarían los distribuidores mayoristas, productores e importadores con base en el valor de venta al público. Las tarifas varían según tipo de combustible y entidad territorial. El ACPM se definió con una tasa

8 Es importante mencionar que, desde su expedición, esta norma ha sido modificada en varias oportunidades: Ley 715 de 2001, Ley 795 de 2003, Ley 819 de 2003, Ley 1483 de 2011 y Ley 1530 de 2012.

9 La Sobretasa a la gasolina ya había sido creada por medio de la Ley 86 de 1989.

del 6% y se utilizaría para mantenimiento de la red vial. En el caso de la gasolina, se definió una tasa entre el 14% y el 15% para municipios y distritos, entre el 4% y el 5% para departamentos, y Bogotá continuaría con una tasa del 20%. Sin embargo, estas tasas serían actualizadas unos años más tarde[10].

En el caso del impuesto sobre vehículos, el hecho generador es la propiedad de estos, nuevos y usados, así como los que estén temporalmente en el territorio nacional. Por tanto, son los propietarios los responsables de este tributo, el cual se liquidará con base en el valor comercial del vehículo. Las tarifas se definieron del 1,5%, 2,5% y 3,5% dependiendo de si el valor del vehículo era igual o inferior a los 20 millones de pesos, entre 20 y 45 millones de pesos, y más de 45 millones de pesos, rangos que se actualizan cada año por el Gobierno nacional. En el caso del impuesto a la explotación de oro, plata y platino, aplicable solo para los municipios productores, se estableció una regalía o impuesto del 4%, la cual se liquida sobre el precio internacional certificado por el Banco de la República.

- *Ley 549 de 1999 (Provisión para el pasivo pensional territorial)*

Un año más tarde, en 1999, se avanza en dos nuevos frentes para buscar superar la crisis que afrontaba el país. La primera fue la provisión obligatoria de recursos para garantizar la cobertura del pasivo pensional por parte de los entes territoriales, y la segunda, el apoyo y acompañamiento a aquellos municipios y departamentos que estuvieran atravesando situaciones de insolvencia para que lograran alcanzar nuevamente estabilidad en sus cuentas fiscales y financieras. En el primer caso, por medio de la promulgación de la Ley 549 de 1999, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de la Entidades Territoriales (Fonpet). Este fondo está a cargo de las administradoras de fondos de pensiones y de las sociedades fiduciarias. La principal motivación fue el significativo pasivo pensional no cubierto con reservas que llegó hasta los $64 billones a finales de los años noventa (MHCP-DAF, 2015).

La creación del Fonpet se concibió como una medida de largo plazo, por medio de la cual los entes territoriales tienen el compromiso de garantizar, para el año 2030, el 100% de los recursos necesarios para cubrir su pasivo pensional. Adicionalmente, se estableció un 25% sobre este para cubrir gastos de administración (5%) y desviaciones actuariales (20%)[11]. Para el año 2016, el 125% del pasivo pensional correspondía a $84,7 billones, mientras que los aportes eran de $46,2 billones (departamentos $27,9 billones y municipios $18,3 billones), lo que representa un pasivo por cubrir del 45% (DNP, 2017). En términos del financiamiento de este fondo se consideraron como fuentes las siguientes: regalías (SGR), privatizaciones nacionales, recursos de particulares invertidos en entidades con participación mayoritaria de la Nación a título de capitalización, bienes con extinción de dominio a favor de la Nación, el impuesto de registro[12], ingresos obtenidos del Loto en Línea, impuesto de timbre nacional y recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) (MHCP-DAF, 2015)[13].

- *Ley 550 de 1999 (Reestructuración de pasivos)*

Posteriormente, el mismo año, se expide la Ley 550 por medio de la cual se buscaba promover la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales, que luego sería modificada por la Ley 922 de

10 En 2002 estas tasas fueron actualizadas a través de la Ley 788. La tasa para municipios y distritos quedó en el 18,5%, para departamentos 6,5% y para el distrito capital del 25%.

11 Es importante mencionar que, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional a causa de la pandemia del COVID-19, para la vigencia 2020 únicamente, se les permitió a las entidades territoriales el desahorro de los recursos disponibles en el Fonpet, por medio de la reducción del porcentaje exigido al pasarlo del 125% al 80% (Decreto 678 de 2020). Es decir, que aquellos entes territoriales que a diciembre de 2019 hubieran alcanzado el 80% de la provisión, podrían disponer de los recursos adicionales para hacer frente a la crisis generada por el aislamiento obligatorio, y utilizarlos para gastos de funcionamiento e inversión.

12 Esta fuente cambió luego de destino al pago de las cuotas partes pensionales, que son un mecanismo de financiación para el pago de pensiones de servidores públicos.

13 Para detalles de las fuentes ver DNP (2017).

Cuadro 3.
Número de entidades territoriales que han buscado reestructuración de pasivos bajo la Ley 550 de 1999 (corte a diciembre de 2019)

Estado del acuerdo	Número de departamentos	Número de municipios	Duración del acuerdo (años promedio)
Terminado por cumplimiento en forma anticipada	9	49	9,0
Terminado por cumplimiento en el plazo estipulado	2	20	8,3
Terminado por incumplimiento	1	5	5,2
En ejecución	2	15	5,7
En ejecución con modificación	2	2	13,7
En negociación de acuerdo	0	1	-
No suscrito por no tener facultades del Concejo	0	1	-
No suscrito por fracaso de la negociación	0	2	-
No suscrito por falta de votos para su aprobación	0	2	-
Total	**16**	**97**	**-**

Fuente: Elaboración de los autores con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/ReestructuracindePasivos

2004, la Ley 1116 de 2006 y la Ley 1530 de 2012[14]. Esto con el propósito de restablecer su capacidad de pago y así facilitar el acceso al crédito y la garantía y el pago de pasivos pensionales a su cargo. Para ello, se establecieron acuerdos de restructuración con departamentos y municipios que presenten dificultades a la hora de atender sus obligaciones. Idealmente, al finalizar el acuerdo, los entes territoriales deberían haber recuperado y normalizado sus finanzas dentro de un plazo y bajo las condiciones establecidas en el pacto efectuado. Desde la promulgación de la Ley, y con corte a 2019, han sido 16 departamentos y 97 municipios los que se han acogido o han tenido la intención de hacerlo (Cuadro 2).

Dentro del conjunto de municipios, nueve corresponden a capitales de departamento: Barranquilla, Leticia, Montería, Popayán, Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar, todos de la periferia del país. Este comportamiento se repite para los departamentos que han estado o están en acuerdos de restructuración de pasivos, ya que 12 de los 16 departamentos pertenecen a las regiones de la periferia (Mapa 1).

Para la reestructuración de pasivos se requiere autorización previa de la correspondiente asamblea departamental o concejo municipal para acogerse al acuerdo de saneamiento estipulado con el Ministerio de Hacienda como promotor del procedimiento. En el acuerdo de reestructuración se definen reglas que debe acoger para su manejo financiero y el convenio

14 Para el caso de la Ley 1530 de 2012 las regalías, como fuente de financiación de compromisos de endeudamiento, no podrán financiar deudas adquiridas a partir del 1 de enero de 2012, con excepción inversión aprobada por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), con representación del Gobierno Nacional, de los gobiernos departamentales y de las universidades.

Gráfico 7.
Entidades territoriales que han estado bajo la Ley 550



Fuente: Elaboración de los autores con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/ReestructuracindePasivos

de desempeño al que se suscribirá, los cuales son ajustables y definidas a la medida de cada ente territorial, priorizando los gastos corrientes como: mesadas pensionales, servicios personales, nómina, gastos generales, intereses y amortizaciones de deuda, y financiación del déficit de vigencias anteriores, entre otros.

Si bien el acogimiento a esta restructuración debe ser por iniciativa de la propia entidad territorial, esta debe encontrarse enfrentando ciertas circunstancias particulares. Por ejemplo, presentar incumplimiento en el pago, por más de noventa 90 días, de dos o más obligaciones, o tener por lo menos dos demandas ejecutivas para el pago de obligaciones, valor acumulado que debe ser superior al 5% del pasivo corriente. Bajo estas condiciones, y cumpliendo con el requerimiento del inventario de acreedores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF), evaluará las condiciones y, junto con la propia entidad territorial, procurarán la disminución de los costos de transacción asociados a reclamos de los acreedores por vía judicial, el fortalecimiento de la inversión social en el tiempo, y llevar a cabo medidas de racionalización del gasto y fortalecimiento de ingresos, entre otros. Es importante mencionar que, durante la vigencia del proceso de reestructuración se suspenden medidas cautelares y embargos, y no es posible iniciar nuevos procesos legales en contra de los entes territoriales. Del mismo modo, y en pro de mantener el bienestar de la población, no pueden suspenderse los servicios públicos. El papel del MHCP es de amigable componedor, lo cual garantiza la independencia de los entes territoriales (MHCP-DAF, 2015).

Dentro de las ventajas mencionadas para los gobiernos que se acogen a estas medidas están: (1) incentiva la calidad de la información de las entidades territoriales; (2) tiene reglas de entrada y procedimientos claros; (3) se tiene en cuenta a todos los acreedores; (4) reduce costos de transacción frente a cobros judiciales; (5) hay claridad sobre la priorización de los gastos que permitan prestar los servicios y cumplir las obligaciones; (6) los acuerdos tienen potencial de convertirse en base de fortalecimiento de la inversión social; (7) el programa es estructural en el sentido de no solo restringir el gasto, sino con estrategias de fortalecimiento de ingresos; (8) es favorable para el acreedor en términos de la temporalidad y cuantía a recibir; (9) existe una estrategia de vigilancia del cumplimiento de los

acuerdos; (10) se cuenta con un encargo fiduciario para el plan de pago de las acreencias (MHCP-DAF, *sf*.).

- *Ley 617 de 2000 (Racionalización del gasto)*

Luego de este proceso de regulación del endeudamiento y del fortalecimiento de los ingresos, en el año 2000 se identificó la necesidad de profundizar la reglamentación del gasto a través de la Ley 617. En particular, el espíritu de esta ley no fue el recorte como tal al gasto, sino que este estuviera acorde con sus ingresos; en particular, mantener consistencia entre el gasto de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación. Por medio de esta ley, y categorizando municipios y departamentos, de acuerdo con su tamaño poblacional y sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), se llevó a cabo una fuerte racionalización del gasto para lo cual se establecieron límites de acuerdo a valores del cociente entre los gastos corrientes y los ICLD (Cuadro 4). En particular, la norma establece que municipios y departamentos deben financiar sus gastos de funcionamiento a través de sus ICLD, en donde se incluyen las obligaciones pensionales y prestacionales y las necesidades de inversión.

Como se puede observar en el Cuadro 4, se estableció un límite para cada categoría de departamentos y municipios, siendo más estrictos con las categorías más altas y con los departamentos en general, con excepción de la categoría Especial que tiene la misma restricción de gastos de funcionamiento que pueden ser cubiertos con ICLD (50%). En caso de que una entidad territorial supere los límites de gasto establecidos, deberá clasificarse en la categoría inmediatamente anterior a la que les corresponda según sus rangos de población e ICLD. Es importante anotar que esta ley no restringió únicamente los gastos en las cuentas de las entidades territoriales, sino que también le puso límites de asambleas y contralorías departamentales, así como a los gastos de los concejos, personerías y contralorías distritales y municipales.

De igual forma se estableció que para la clasificación prevalecerán los ICLD sobre el criterio del tamaño poblacional, de tal forma que, si un municipio o departamento por su tamaño poblacional debería ser clasificado en una categoría en particular, pero sus ICLD no son suficientes para estar en esa categoría, deberá clasificarse según sus ICLD. De este modo se puede pensar en esta regla como una cláusula de escape tácita ante variaciones de los ICLD. Lo mismo aplica si el tamaño poblacional clasifica al departamento o municipio en una categoría más baja que los ICLD, la clasificación deberá otorgarse según estos últimos. Dentro de las excepciones se encuentran los municipios fronterizos mayores a 70.000 habitantes y los colindantes a Bogotá mayores a 300.000. Los primeros se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría y los últimos en la segunda categoría.

Dentro del conjunto de determinaciones de esta ley está también la facultad de realizar convenios entre los GSN y el Gobierno nacional para la prestación de servicios, así como la posibilidad de cofinanciación de proyectos de inversión por parte del Gobierno nacional, siempre que los entes territoriales cumplan con los umbrales del gasto de funcionamiento (MHCP-DAF, 2015).

- *Ley 819 de 2003 (Ley de responsabilidad fiscal)*

Finalmente, dentro del conjunto de medidas adoptadas para el mejoramiento de la sostenibilidad fiscal, en 2003 se expidió la Ley 819, conocida como "Ley de responsabilidad fiscal". La primera consideración de esta norma es la transparencia y la estabilidad macroeconómica, para lo cual establece, para el Gobierno nacional y para los gobiernos subnacionales, la presentación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el cual debe considerar algunos elementos fundamentales (Cuadro 5)[15]. La norma establece que los entes territoriales deben fijar metas de corto y mediano plazo, por

15 La Ley 819 de 2003, en el artículo 5, establece que todos los gobernadores y alcaldes deben presentar anualmente un Marco Fiscal de Mediano Plazo a la respectiva Asamblea y Concejo. En este debe estar el Plan Financiero, las metas de superávit primario, el informe de resultados fiscales de la vigencia anterior y el costo fiscal de las exenciones del periodo anterior, entre otros.

Cuadro 4.
Definición de categorías de departamentos y municipios y los límites al gasto establecidos por la Ley 617 de 2000

Departamentos							
				Gastos de funcionamiento (% de los ICLD)			
Categoría	Población (habitantes)	ICLD (SMLV anuales)	Largo plazo	Periodo de transición			
				2001	2002	2003	2004
Especial	> 2.000.000	> 600.000	50%	65%	60%	55%	50%
Primera	de 701.000 a 2.000.000	de 170.001 a 600.000	55%	70%	65%	60%	55%
Segunda	de 390.001 a 700.000	de 122.001 a 170.000	60%	75%	70%	65%	60%
Tercera	de 100.001 a 390.000	de 60.001 a 122.000	70%	85%	80%	75%	70%
Cuarta	<= 100.000	<= 60.000	70%	85%	80%	75%	70%
Municipios							
				Gastos de funcionamiento (% de los ICLD)			
Categoría	Población (habitantes)	ICLD (SMLV anuales)	Largo plazo	Periodo de transición			
				2001	2002	2003	2004
Especial	> 500.001	> 400.000	50%	61%	57%	54%	50%
Primera	de 100.001 a 500.000	de 100.001 a 400.000	65%	80%	75%	70%	65%
Segunda	de 50.001 a 100.000	de 50.001 a 100.000	70%	85%	80%	75%	70%
Tercera	de 30.001 a 50.000	de 30.001 a 50.000	70%	85%	80%	75%	70%
Cuarta	de 20.001 a 30.000	de 25.001 a 30.000	80%	95%	90%	85%	80%
Quinta	de 10.001 a 20.000	de 15.001 a 25.000	80%	95%	90%	85%	80%
Sexta	<= 10.000	<=15.000	80%	95%	90%	85%	80%

Nota: Para el caso de Bogotá, el periodo de transición los porcentajes entre 2001 y 2004 son: 58%, 55%, 52% y 50%. Fuente: Elaboración de los autores con base en la Ley 617 de 2000.

Cuadro 5.
Contenido del MFMP según lo establecido por la Ley 819 de 2003

Contenido coincidente para el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales	
• Plan financiero • Metas de superávit primario, nivel de deuda y análisis de sostenibilidad • Estimación del costo fiscal de exenciones, deducciones y descuentos tributarios • Costo fiscal de leyes (para el Gobierno nacional) y proyectos de ordenanzas y acuerdos (para los subnacionales) sancionadas en la vigencia anterior • Relación de pasivos contingentes (para el Gobierno nacional) y exigibles y contingentes (para los subnacionales) que puedan afectar la situación financiera	
Contenido específico para el Gobierno nacional	**Contenido específico para los gobiernos subnacionales**
• Programa macroeconómico plurianual • Informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia anterior • Evaluación de las actividades cuasifiscales • Indicadores de gestión presupuestal y de resultados de objetivos, planes y programas	• Acciones y medidas en las que sustenta el cumplimiento de las metas, incluido el cronograma • Informe de resultados fiscales de la vigencia anterior • Incorporación en el MFMP el análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado y hacer simulaciones de su impacto en las finanzas territoriales, y en los indicadores de responsabilidad fiscal subnacional (adicionado por la Ley 1955, art. 52)

Fuente: Elaboración de los autores con base en la Ley 819 de 2003.

medio de un Plan Financiero, y de largo plazo a través de la fijación de metas plurianuales de balance primario que garanticen la sostenibilidad fiscal en el tiempo.

Este MFMP se constituye como la hoja de ruta para el Gobierno nacional y los GSN, y contribuye a la planificación de corto, mediano y largo plazo de sus finanzas públicas, ya que los presupuestos de los distintos niveles de gobierno deben estar sujetos en adelante a lo establecido en cada uno de los MFMP. Un ejemplo de esto es la reglamentación de las vigencias futuras, en donde una de las condiciones establece que estas deben consultar las metas plurianuales establecidas en el MFMP. Adicionalmente, las vigencias futuras deberán contar con apropiaciones de la vigencia en la que fue aprobada (al menos el 15%), y que cuando se incorporen recursos del Gobierno nacional, deberá contar con la aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP). De igual forma, la norma establece que no se podrán aprobar vigencias futuras en el último periodo de gobierno del alcalde o gobernador, salvo que se trate de operaciones conexas de crédito público[16].

El otro aspecto clave mencionado en la Ley 819 de 2003 tiene que ver con el endeudamiento de las entidades territoriales: (1) establece la proyección de la capacidad de pago del municipio o departamento durante toda la vigencia de cada crédito, vigilando que sus indicadores de capacidad de pago y sostenibilidad establecidos en la Ley 358 de 1997 se cumplan; (2) los créditos de tesorería adquiridos a través de las entidades territoriales serán temporales y solo podrán ser usados para cubrir la insuficiencia de caja; (3) es

16 Las operaciones conexas son aquellas relacionadas con el cumplimiento de compromisos de la deuda pública de los entes territoriales como, por ejemplo, contratos para otorgamiento de garantías, contratos de encargo fiduciario o fideicomisos, administración de títulos de deuda pública en el mercado de valores, entre otros (Decreto 2681 de 1993, Art. 6).

requisito el concepto de una calificadora de riesgo que acredite la capacidad de endeudamiento (esto para departamentos, distritos y municipios categoría 1 y 2); (4) los excedentes transitorios deben ser invertidos en títulos de deuda pública o en títulos con una alta calificación de riesgo; (5) la Nación no apoyará endeudamiento de las entidades territoriales cuyos créditos no estén sujetos al cumplimiento de lo establecido en la Ley 358 de 1997 y la presente ley (Ley 819 de 2003); y (6) no se podrán llevar a cabo nuevos créditos que aumenten el endeudamiento neto si se encuentran en mora por créditos contratados o con el apoyo de la Nación. En general, se hace énfasis en que para cualquier tipo de endeudamiento que tengan previsto los entes territoriales deben observar lo dispuesto en las reglas de responsabilidad fiscal subnacional[17].

- *Más sobre el fortalecimiento de los ingresos subnacionales*

Un aspecto adicional, que ha jugado un papel importante en el regreso a la estabilidad fiscal de las entidades territoriales, es el fortalecimiento de sus ingresos. Dentro de los objetivos de estas medidas estaban la simplificación y ordenamiento de los tributos territoriales, la ampliación de las bases tributarias, y la reducción de las exenciones, la evasión, la elusión y el contrabando (MHCP-DAF, 2015). Por ejemplo, en la Ley 1386 de 2010 queda estipulada la prohibición, a los GSN y a sus entidades descentralizadas, de delegar en particulares funciones relacionadas con la gestión tributaria como: administración, fiscalización y liquidación, y ordenó terminar los contratos previos relacionados con esta actividad. Estas medidas han significado un avance importante en el fortalecimiento institucional de la administración tributaria (MHCP-DAF, 2015).

En el caso de los municipios, son el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio (ICA) las principales fuentes de ingresos tributarios, los cuales representan el 28,4% y el 29,7% de los ingresos corrientes, respectivamente, y el 11,4% y 12% del ingreso total[18]. Un aspecto importante para destacar es la significativa concentración espacial del recaudo de estos tributos, si se tiene en cuenta que el 60,6% del predial se recauda en cinco ciudades: Bogotá (37,8%), Medellín (8,1%), Cali (6,8%), Barranquilla (4,2%) y Cartagena (3,7%). Un comportamiento similar ocurre en el caso del ICA, con un recaudo del 61,8% en estas mismas ciudades: Bogotá (42,1%), Medellín (7,6%), Cali (4,2), Barranquilla (4,5) y Cartagena (3,3%).

Para el impuesto predial, la Misión de Finanzas Intergubernamentales de 1981 motivó algunos cambios que se reflejaron en la Ley 14 de 1983, como el reajuste de los avalúos catastrales y la autorización a los concejos municipales para fijar tarifas entre el 4 y el 12 por mil dependiendo de la destinación específica del predio, entre otros (Iregui *et al.* 2003). Posteriormente, la Ley 14 de 1990 creó el Impuesto Predial Unificado (IPU), que agrupa los tributos de parques y arborización, estratificación socioeconómica y la sobretasa al levantamiento catastral, cuya base sería el avalúo catastral o el auto avalúo. A partir de esta nueva reglamentación se establecieron nuevos rangos para las tarifas de entre el 1 y el 16 por mil[19]. Posteriormente, la Ley 1450 de 2011 modificó el rango de tarifas entre el 5 y el 16 por mil, y estableció dos criterios adicionales para la definición de las tarifas, el rango de área y el avalúo catastral[20].

La base, en este caso los avalúos catastrales, se actualizarán cada año de acuerdo con un porcentaje establecido por el Gobierno nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social

17 La Ley 819 de 2003 fue reglamentada posteriormente en algunos aspectos a través del Decreto 1525 de 2008 y de la Ley 1483 de 2011, en particular en lo concerniente al manejo de excedentes financieros y el control de las vigencias futuras (MHCP-DAF, 2015).

18 La sobretasa a la gasolina y los otros ingresos representan el 5,4% y el 18,3% en los ingresos tributarios, y el 2,2% y el 7,4% en el ingreso total.

19 La norma estipula que los Concejos Municipales, para la definición de las tarifas en cada jurisdicción, criterios como el estrato socioeconómico, el uso del suelo y la antigüedad de la formación o actualización del catastro.

20 La ley establece que estos aumentos serían progresivos para los tres años siguientes así: 2012 mínimo el 3 por mil; 2013 mínimo el 4 por mil; 2014 mínimo el 5 por mil.

(CONPES), el cual deberá estar entre el 70% y el 100% del incremento del IPC[21]. Esta medida se modificó posteriormente a través de la Ley 242 de 1995 estableciendo la meta de inflación como criterio para la actualización de los avalúos catastrales.

Un caso particular es la capital del país, ya que por medio del Decreto-Ley 1421 de 1993 se determinó que, a partir del año gravable 1994, la base del impuesto predial en Bogotá sería el auto avalúo, y que este no podría ser inferior al avalúo catastral del año inmediatamente anterior. Esta medida no solamente impulsó los ingresos propios de la capital, sino que paulatinamente ha servido de base para que otros municipios empiecen a modernizar sus catastros, a implementar el auto avalúo para el impuesto predial, a iniciar el cobro de delineación urbana (licencias de construcción) y la contribución por valorización y plusvalía (Zapata, 2010). A partir de estas medidas es que la capital del país da un salto en el porcentaje de predios formados, al pasar del 18% en 1993 al 77% en 1994. Esto, y el ajuste de los avalúos catastrales, puede consultarse en el Anexo Cuadro A1. En cuanto al resto de municipios del país, la formación y actualización catastral se efectúo de manera progresiva, a través del IGAC y las oficinas catastrales de Medellín, Cali y Antioquia (y Barranquilla a partir de 2018).

El otro tributo fundamental para los municipios es el impuesto de industria y comercio (ICA), un impuesto directo sobre actividades industriales, comerciales y de servicios, generadas en la jurisdicción de un municipio en particular. Las tarifas se establecieron por medio de la Ley 14 de 1983, en donde las actividades industriales estaban en el rango del 2 al 7 por mil, y las comerciales y de servicios entre el 2 y el 10 por mil. Esta norma estableció que se liquidará sobre el promedio mensual de los ingresos brutos del año anterior, pero posteriormente, la ley 1819 de 2016 definió como base gravable el total de ingresos (ordinarios y extraordinarios) recibidos en el año gravable respectivo, incluyendo rendimientos financieros, comisiones, y demás no excluidos expresamente por esta norma.

Para los departamentos, los tributos con la mayor participación en los ingresos corrientes son: el impuesto a la cerveza (28,5%), a los licores (10,4%), a los cigarrillos y tabaco (12,2%), de registro y anotación (14,6%) y a los vehículos automotores (10,5%)[22]. Al igual que ocurre con los tributos del nivel municipal, los departamentales están concentrados en cuatro departamentos y la capital del país, Bogotá, Antioquia, Valle, Atlántico y Bolívar. En el impuesto a la cerveza participan con el 39,2%, en el de licores con el 33,2%, en el de cigarrillos y tabaco con el 53,2%, en el registro y anotación con el 36,3% y en el de vehículos automotores con el 70,8%.

La legislación para cada uno de estos tributos de los gobiernos subnacionales se ha venido desarrollando a lo largo del tiempo. Sin embargo, en el marco de la búsqueda de la recuperación de la estabilidad fiscal de departamentos y municipios, se hicieron esfuerzos por fortalecer esta dimensión y no solamente medidas de control del gasto, la deuda y el déficit. Ejemplo de ello son la Ley 488 de 1998 y la Ley 788 de 2002. Por medio de la primera se establecen normas y regulación acerca de la sobretasa a la gasolina y al ACPM, el impuesto a los vehículos automotores, y a la explotación de oro, plata y platino. La segunda, actualizó las tarifas de la sobretasa a la gasolina y se dictaron normas sobre las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos. El detalle de estas leyes, así como de todas las relacionadas con los impuestos de cerveza, licores, cigarrillos, registro, sobretasa a la gasolina, a los vehículos automotores y a la explotación de oro, plata y platino, desde medianos de la década de los noventa, sus cambios de tarifas y estructura del impuesto pueden consultarse en el Anexo Cuadro A2.

21 Para los predios no formados, el aumento podrá ser de hasta el 130% del IPC.

22 En el caso de los departamentos, la sobretasa a la gasolina tiene una participación del 5,7% en los ingresos corrientes, y los otros ingresos participan con el 18,2%.

Un aspecto final y poco mencionado, que ha jugado un papel importante en la transparencia y en la oportunidad con la que se conoce la situación de las cuentas territoriales, es el fortalecimiento de los sistemas de información, que ha permitido el seguimiento y control de la situación financiera y fiscal de los entes territoriales. Esto es particularmente importante a partir de la creación del Formulario Único Territorial (FUT), herramienta que agrupa el reporte fiscal territorial, y que fue creado por el Decreto 3402 de 2007. El Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), administrado por la Contaduría General de la Nación, es el sistema de información a través del cual se consolida el FUT para cada ente territorial en cada una de sus cuentas fiscales y financieras, y están disponibles a partir de 2008. Del mismo modo, ha sido muy importante el papel que ha jugado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF), la cual ha sido una pieza fundamental en el diseño y puesta en marcha de los programas de disciplina fiscal de las entidades territoriales y, a través de sus Informes de Viabilidad Fiscal, han contribuido con el equilibrio fiscal de estas entidades.

IV. ¿Ha funcionado el marco de disciplina fiscal subnacional?

Luego de tener una perspectiva de la situación de la economía nacional y subnacional desde mediados de los años noventa, y de conocer los detalles de cada una de las medidas de responsabilidad fiscal subnacional entre 1997 y 2003, esta sección hace una revisión de algunos de los trabajos que han evaluado la efectividad de estas reglas en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron diseñadas. Antes de hacer esta revisión, lo que han mostrado algunos estudios y las autoridades es que actualmente los GSN en Colombia tienen una situación financiera y fiscal bajo control. Pérez y Bonet (2018) muestran, a partir de un conjunto de indicadores fiscales y financieros para las 23 principales ciudades, que en el periodo 2011-2017 sus finanzas gozaban de buena salud fiscal[23].

Del mismo modo, y para el conjunto de todos los gobiernos subnacionales, el MHCP-DAF (2015) afirma que luego de las medidas implementadas para mejorar la responsabilidad fiscal, municipios y departamentos han logrado su sostenibilidad fiscal. Para dar un vistazo más detallado de la efectividad de algunas de las principales reglas fiscales subnacionales, mencionaremos los resultados de algunos estudios. Es importante tener en consideración que esta sección, si bien pretende hacer una revisión de los resultados de estudios que han evaluado la efectividad de las reglas fiscales subnacionales en Colombia, no lo hace de manera exhaustiva, de modo que algunos estudios pueden no haberse incluido.

- *Ley 358 de 1997*

Chamorro y Urrea (2016) evalúan la incidencia de las reglas fiscales sobre la sostenibilidad fiscal de los municipios y departamentos, medida que aproximan como el cociente entre el saldo de la deuda y los ingresos totales, con información para el periodo 1995-2010. Para ello utilizan un modelo de datos de panel con efectos fijos siguiendo la aproximación de Braun y Llach (2010), la cual busca pronosticar el comportamiento de variables fiscales, en particular la deuda de los GSN. Dentro del conjunto de variables, los autores consideran cuatro dimensiones: la estructural (estructura económica y demográfica), la macroeconómica (crecimiento económico, tasa de interés, precios de materias primas), la política (ciclo electoral, partido político), e institucional (dependencia fiscal, grado de descentralización y reglas fiscales).

23 Aunque no hay una definición única de salud fiscal, en lo que sí hay consenso es que este concepto va más allá de la simple observación entre el flujo de ingresos y las obligaciones de gasto (Berry, 1994). El concepto es más estructural y está relacionado también con la liquidez, la situación presupuestal, la solvencia de largo plazo, deuda y el estado y sostenibilidad de los activos, todos ellos como determinantes de la situación social y económica de la población (Groves et al., 2003).

Chamorro y Urrea (2016) encuentran que la Ley 358 de 1997 (Ley de Semáforos) está positivamente asociada con la sostenibilidad, es decir, que existe una coincidencia entre los municipios o departamentos que cumplieron los límites establecidos en la ley, y reducciones en la razón deuda/ingresos totales. Es importante mencionar que, al inicio de la implementación de esta normatividad, 29 departamentos superaban los límites permitidos en términos de capacidad de pago/sostenibilidad al igual que todas las capitales de departamento, excepto Bogotá (MHCP, 2015). El cumplimiento de esta restricción implica que, una vez cubiertos los gastos administrativos, los GSN contarían con el ahorro corriente suficiente para cubrir los intereses de deuda, y tener la suficiente liquidez para adquirir nueva deuda sin comprometer la sostenibilidad.

- *Ley 550 de 1999*

Para el caso de la ley de reestructuración de pasivos, que buscaba promover la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales, la DAF del MHCP realizó una evaluación de sus resultados (MHCP-DAF, *sf*). Esta ley fue concebida para el corto plazo y su objetivo fue, desde su concepción, la recuperación integral de la sostenibilidad y viabilidad de alcaldías y gobernaciones. La evaluación tenía por objeto estimar los efectos que la Ley 550 de 1999 ha tenido en las cuentas de los GSN, en particular, si los municipios que se acogieron a los acuerdos de reestructuración de pasivos lograron los resultados deseados de saneamiento fiscal, y si estos son atribuibles a esta ley. El periodo de estudio va desde la expedición de la ley hasta el 31 de diciembre de 2013.

Antes de la aplicación formal de la metodología, los autores hicieron una revisión general de las entidades territoriales, los procesos de negociación y los montos de recursos reestructurados con corte al 31 de diciembre de 2013. Del total de entidades territoriales, 107 habían solicitado acogerse a la Ley 550, de donde solo 99 lo hicieron, cuatro no tuvieron éxito en la negociación, dos estaban en proceso en ese momento y otras dos se encontraban en preparación. Del total, 76 correspondían a municipios no-capitales, 15 a departamentos y 8 a capitales departamentales. En ese momento, 51 municipios habían culminado con el pago de la totalidad de sus acreencias, o habían cumplido con el plazo establecido (88% pagaron el 100% y el 12% cumplieron en plazo), 41 estaban en ejecución, 4 fracasaron en la modificación del acuerdo y 3 incumplieron. En términos de los montos, se habían reestructurado $8,2 billones, con aproximadamente $2 billones de depuración de pasivos, y pagos cercanos a los $3,7 billones, que representan el 60% de las acreencias[24]. De las acreencias, el 46% correspondían a departamentos, 30% a municipios no-capitales y el 24% a capitales, de modo que no se observa una relación entre el tamaño de la deuda y el pago. Por acreedores, a las entidades públicas les correspondían $2,9 billones, a las entidades financieras $1,3 billones, a otros acreedores $994.000 millones y a trabajadores y pensionados $860.000 millones. El restante 19% corresponde a créditos litigiosos y contingencias.

Con el fin de determinar el efecto de las medidas de reestructuración de pasivos establecidas en la Ley 550, los autores buscan comparar la situación de aquellas entidades territoriales que suscribieron acuerdos y que los terminaron al 31 de diciembre de 2013 (51 entidades territoriales: 8 departamentos, 5 municipios capitales y 38 no-capitales). Para el caso del grupo de comparación, este debía ser un conjunto de entidades semejantes en el periodo inicial a lo largo de un conjunto de características individuales. Para encontrar el grupo de control se utilizó el método de emparejamiento por puntajes (*propensity score matching*)[25]. Las características consideradas por los autores están aso-

24 La depuración de pasivos se refiere a acciones encaminadas a revelar el verdadero estado de las acreencias de las entidades territoriales, de donde se pueden encontrar casos de incobrabilidad, prescripción y carencia de soportes por parte del acreedor, entre otros.

25 Método de evaluación expost que escoge un grupo de comparación con base en la probabilidad de que los individuos sean intervenidos por la medida a evaluar, de modo que se trata de encontrar un grupo de control lo más parecido al de tratamiento en ciertas características observables establecidas. En la medida en que el grupo de control sea más cercano al de tratamiento menor será el sesgo de selección.

ciadas a las siguientes dimensiones: (1) macroeconómica: población, urbanización, PIB (para departamentos) e ingresos tributarios per-cápita (para municipios); (2) social: pobreza por necesidades básicas insatisfechas, y tasa de desempleo (solo para departamentos); (3) fiscal: tamaño del gasto de funcionamiento (gasto de funcionamiento/ingreso total), dependencia fiscal (transferencias/ingreso total), deuda financiera (saldo de la deuda/ingreso total) y cubrimiento del pasivo pensional (ahorro Fonpet/pasivo pensional); (4) contable: endeudamiento a corto plazo (pasivo corriente/activo corriente). Debido a que el periodo de vida de cada acuerdo es diferente, se agruparon las entidades por año de inicio, el cual se tomó como año base para el grupo correspondiente, y como año final el disponible de cada entidad. Los efectos se calculan como la diferencia promedio en las variables de resultado entre las entidades del grupo de tratamiento y de control.

Las variables objetivo o de resultado, a través de las cuales se buscó determinar el efecto de la Ley 550, son aquellas relacionadas con aspectos como: saneamiento fiscal, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda y fortalecimiento de los ingresos. Adicionalmente, incluyen una dimensión de inversión, por ser un factor de mediano plazo relacionado con el proceso de reestructuración de pasivos. El conjunto de variables de resultado analizadas es:

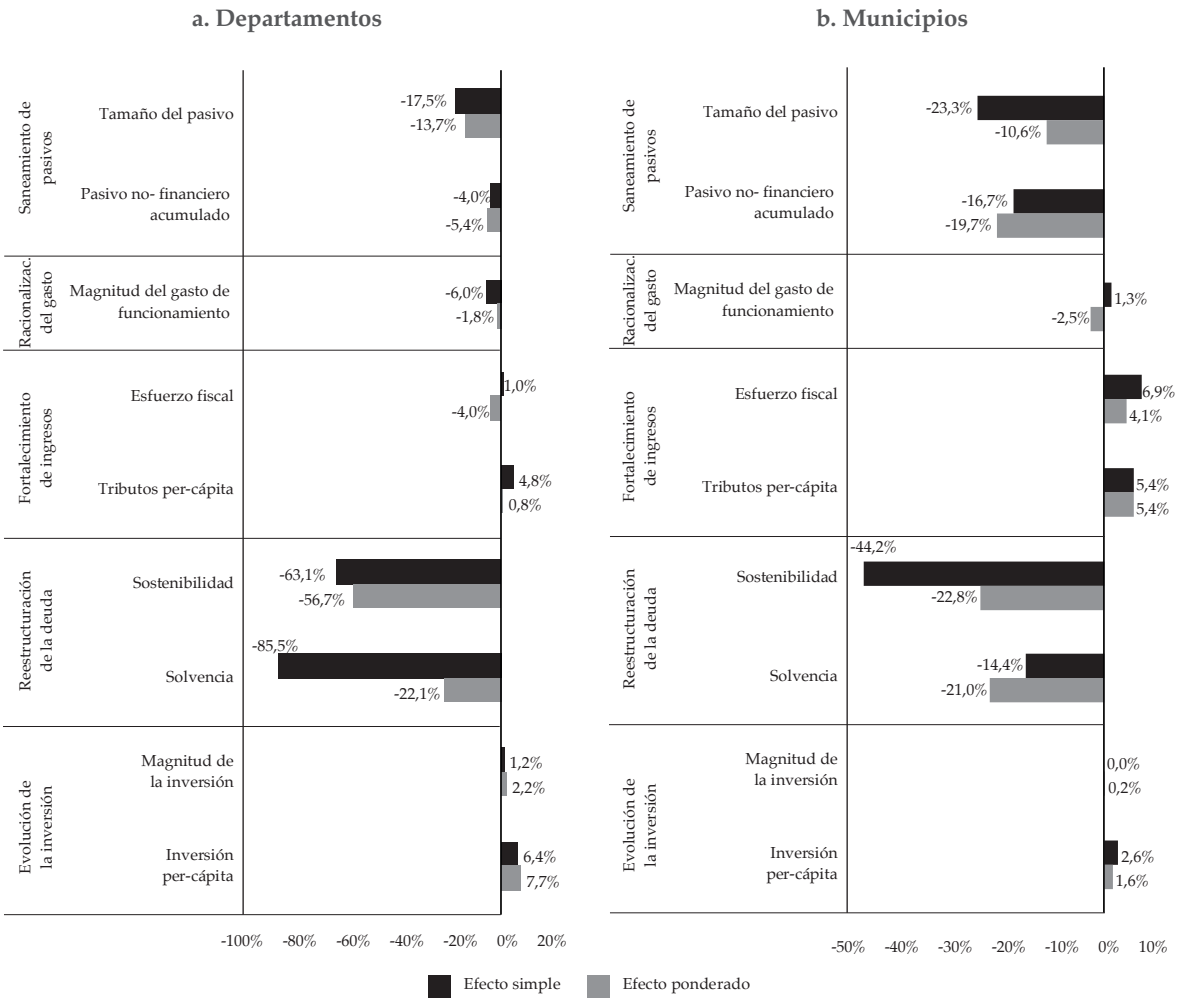
- Saneamiento de pasivos: (1) tamaño del pasivo (pasivo/ingreso total); (2) financiación del pasivo no financiero acumulado (pasivo no-financiero total/activos líquidos).
- Racionalización del gasto: (1) magnitud del gasto de funcionamiento (gasto de funcionamiento/ingresos propios).
- Reestructuración de la deuda: (1) sostenibilidad (saldo de deuda/ingresos corrientes); (2) solvencia (intereses de deuda/balance corriente).
- Fortalecimiento de ingresos: (1) esfuerzo fiscal (ingresos tributarios/ingreso total); (2) ingreso tributario per-cápita (ingreso tributario/población).
- Evolución de la inversión: (1) magnitud de la inversión (inversión total/gasto total); (2) inversión per-cápita (inversión total/población).

Los resultados muestran efectos favorables tanto para el caso de los departamentos (Gráfico 7, panel a) como para los municipios (Gráfico 7, panel b). Los autores calcularon el efecto bruto y el efecto ponderado por la representatividad del monto de acreencias reestructuradas. Para los departamentos se observa que aquellos que decidieron adelantar el programa de reestructuración de pasivos consiguieron reducir sus pasivos, el tamaño relativo del gasto de funcionamiento, lograron aumentar sus ingresos tributarios, reducir los niveles relativos de deuda y aumentar la inversión. El único resultado contrario a lo esperado es el efecto ponderado del esfuerzo fiscal, el cual presenta evidencias de reducciones cuando se considera el peso de las acreencias reestructuradas. Es claro también que los mayores efectos fueron sobre la deuda que, incluso después de ser ponderados, muestran reducciones significativas.

En el caso de los municipios, los resultados son similares, en cuanto a reducción de pasivos, gastos y deuda, así como el fortalecimiento de los ingresos propios y la inversión. Al igual que en el caso de los departamentos, para los municipios los mayores efectos se observaron en reducciones de la deuda.

En síntesis, se encontraron efectos positivos en términos de la reestructuración de pasivos, contribuyendo a una mejor estructura financiera de las entidades territoriales. En cuanto a la efectividad de la Ley 550, MHCP-DAF (2015) mencionan que esta ley reforzó los objetivos de la Ley 617 de 2000 ya que los entes territoriales que se acogen a la Ley 550 están también obligados a la no generación de déficit corriente y el ahorro corriente es fundamental para reorientar los recursos disponibles para el cumplimiento de sus obligaciones.

Gráfico 8.
Efectos de la Ley 550 de 1999



Nota: Los efectos ponderados se refieren a aquellos en los que se tiene en cuenta la participación de las acreencias netas reestructuradas que se incorporaron en los acuerdos de reestructuración de pasivos.
Fuente: Elaboración de los autores con base en DAF-MHCP (*sf.*).

- *Ley 617 de 2000*

Esta ley tuvo el propósito de imponer límites al tamaño relativo del gasto de funcionamiento de las entidades territoriales, en particular con respecto a los ingresos corrientes de libre destinación. Para el caso de esta ley de responsabilidad fiscal subnacional, Restrepo y Álvarez (2005) evaluaron formalmente sus resultados con el fin de determinar qué tan efectivas habían resultado las medidas de restricción sobre el gasto de funcionamiento como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación. Para ello, los autores utilizan información fiscal de los 32 departamentos y de 312 de los 1100 municipios, incluidas 30 capitales de departamento, para el periodo 2000 – 2003. Los autores men-

cionan que la restricción en el número de entidades territoriales se debe a falta de información al momento de realizar el estudio. La información es tomada de las bases de finanzas públicas del Banco de la República y de la Contraloría General de la República.

En una revisión preliminar de la dinámica temporal de los gastos de funcionamiento, los autores encontraron que, justo antes de la implementación de la Ley 617, el gasto corriente de los GSN pasó de representar cerca del 70% de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) en el 2000 a representar alrededor del 55% en el 2003. La misma dinámica se presentó para departamentos y municipios. Esto les permitió a los autores hacerse una idea inicial de qué tan exitosa habían sido las medidas adoptadas a través de esta ley.

Con el fin de determinar el efecto causal de la Ley 617 en el tamaño relativo del gasto de funcionamiento, los autores utilizan estimaciones de diferencia-en-diferencias a través de un modelo de datos de panel. En este caso, el grupo de tratamiento está conformado por todos aquellos municipios y departamentos que en el año 2000 presentaron porcentajes superiores de la razón gastos de funcionamiento/ICLD a los establecidos por la ley en 2004, es decir después del periodo de transición. El grupo de control, por su parte, lo componen municipios y departamentos que en el año 2000 cumplían los límites de 2004. En este caso el parámetro de interés en el modelo es el que corresponde a la interacción entre la variable dummy que identifica los grupos de tratamiento y control con aquella que identifica los periodos pre y post intervención. Dentro de las variables de control que ayudan a explicar el comportamiento del tamaño relativo de los gastos de funcionamiento se encuentran: población, índice de necesidades básicas insatisfechas, partido político del mandatario local (conservador y liberal), así como otras variaciones de continuidad en estos partidos políticos, y para el caso de los municipios la identificación del municipio capital. Los resultados de las estimaciones se pueden observar en el Cuadro 6.

Cuadro 6.
Efectos de la Ley 617 de 2000 sobre el tamaño relativo de los gastos de funcionamiento a los ingresos corrientes de libre destinación

Entidad territorial		Coeficiente
Municipios	Todos	-0,3746
	Grandes	-0,3860
	Medianos	-0,4052
	Pequeños	-0,3523
Capitales		-0,4969
Departamentos		-0,1799

Nota: Los resultados corresponden a los coeficientes estimados de la interacción de las dummy de grupos de tratamiento y control y la del periodo pre y post intervención. Todos los estimadores resultaron significativos al 1%.
Fuente: Elaboración de los autores con base en Restrepo y Álvarez (2005).

Con el fin de determinar los efectos de la Ley 617, los autores realizaron varios ejercicios considerando el grupo de departamentos, por un lado, y diferentes agrupaciones de municipios de acuerdo a su tamaño y de las capitales de departamentos por el otro. Los resultados muestran que, en general, la Ley 617 parece estar asociada con reducciones significativas en el tamaño relativo de los gastos de funcionamiento. Cuando se considera el total de los municipios se observa que, después de la implementación de la ley, aquellos municipios que eran susceptibles de ser afectados efectivamente redujeron en 37,4 puntos porcentuales (pp) la razón entre gastos de funcionamiento e ICLD. Al considerar diferentes agrupaciones de acuerdo al tamaño poblacional, los resultados son también negativos y significativos, y con reducciones entre los 35 pp y 40 pp. Adicionalmente, los autores consideraron únicamente a los municipios capitales de departamento, en donde encontraron reducciones significativas cercanas a los 50 pp. Finalmente, al realizar estimaciones por departamentos, los autores encontraron también reducciones en el tamaño relativo de los gastos de fun-

cionamiento pero significativamente menores que en el caso de los municipios.

En síntesis, los resultados permitieron mostrar que tanto en municipios como en departamentos fueron exitosas las medidas establecidas por la Ley 617 de 2000 en el objetivo de mantener el gasto de funcionamiento en niveles aceptables y sostenibles con respecto a sus ingresos corrientes de libre destinación.

Otro estudio en el que se analizaron los efectos de las normas de responsabilidad fiscal subnacional, en particular la Ley 617 de 2000, fue el de Sánchez y Zenteno (2011). Allí los autores buscaban identificar los determinantes del desempeño fiscal de las entidades territoriales, en particular la sostenibilidad fiscal y el riesgo financiero, para lo cual siguieron la metodología de Braun y Llach (2010). Dentro de los factores incluyen variables en cuatro dimensiones: estructurales, macroeconómicas, institucionales y políticas. Con el fin de considerar el efecto de las medidas de responsabilidad fiscal subnacional adoptadas a finales de los años noventa, el análisis considera dos periodos, 1997-2000 y 2001-2007 en un modelo de panel de datos para municipios y departamentos. De modo que en este caso los efectos de variables medidas a nivel nacional como precios de materias primas, tasa de cambio y ciclos electorales, entre otros, son capturados a través de la inclusión de los efectos fijos individuales y temporales.

Debido a que la inclusión de variables relacionadas con las reglas fiscales subnacionales sería endógena con el desempeño fiscal, especialmente el cumplimiento de los límites en los gastos de funcionamiento establecidos por la Ley 617 de 2000, los autores utilizan variables instrumentales, que para las estimaciones para departamentos son los intereses de deuda pública como porcentaje de gasto corriente rezagado un periodo. El argumento de Sánchez y Zenteno (2011) es que a menor pago de intereses de deuda pública mayor será el cumplimiento de la Ley 617. Por otro lado, el pago de intereses rezagado es exógeno ya que se pactan según las condiciones económicas y de mercado de crédito de años anteriores. En el caso de las estimaciones para municipios, el instrumento son los ingresos tributarios diferentes al predial y al de industria y comercio como proporción del total de ingresos tributarios, rezagados un periodo; en este caso, los ingresos pasados se correlacionan con el cumplimiento de las regulaciones de gasto contemporáneas, pero por otro lado estas no están relacionadas con el desempeño fiscal actual. De este modo la estimación se realiza a través de mínimos cuadrados en dos etapas.

Los resultados muestran que la Ley 617 de 2000 tuvo un efecto significativo en la capacidad de pago de la deuda y el superávit primario. En el primer caso, tanto en municipios como en departamentos, el cumplimiento de la Ley 617 de 2000 parece haber tenido un efecto significativo en la reducción de los gastos de funcionamiento, aunque este efecto fue mayor en los departamentos. En el caso del superávit primario, que aproxima la capacidad de ahorro de las entidades territoriales, los autores encontraron que solo en los gobiernos municipales la Ley 617 tuvo un efecto significativo. Otras variables que también parecen haber tenido un efecto sobre la sostenibilidad fiscal son el tamaño poblacional y la dependencia fiscal.

Los autores realizan un ejercicio adicional siguiendo la metodología desarrollada por Braun y Llach (2010), la cual consiste en calcular un indicador de sostenibilidad ajustado (ISA), un mapa de sostenibilidad fiscal (BSF) y un boletín de salud fiscal (BSF)[26]. Con el fin de capturar los efectos de algunas de las medidas de responsabilidad fiscal subnacional, los autores realizan los cálculos para dos periodos, 1997-2000 y 2001-2007. Los resultados revelan efectos positivos en cuanto al mejoramiento de la sostenibilidad de las entidades territoriales para el periodo 2001-2007 en comparación con el periodo 1997-2000. Como era de

26 La vulnerabilidad de corto plazo es medida a través del indicador ISA, como el ajuste de ingresos o gastos de las entidades territoriales para que el saldo de la deuda sea sostenible. Por otro lado, la vulnerabilidad de largo plazo se aproxima como el cociente entre la deuda y los ingresos corrientes, el cual debería mantenerse óptimamente por debajo del 70% de acuerdo a la metodología.

esperarse, estos efectos mostraron heterogeneidades por tipo de entidad territorial, en donde el efecto sobre los municipios fue más de largo plazo, mientras que para los departamentos mejoró la sostenibilidad de corto plazo.

En síntesis, los estudios han mostrado que las medidas de responsabilidad fiscal subnacional adoptadas en Colombia durante el periodo 1997 y 2003 fueron exitosas en su propósito de control del gasto, del sobreendeudamiento, el fortalecimiento de los ingresos y, en general, de llevar las finanzas de departamentos y municipios a la senda de la sostenibilidad fiscal[27].

A nivel internacional, muchos han sido los trabajos y sus resultados son variados. Gran parte de las evaluaciones se han llevado a cabo para los países de la Unión Europea. Por ejemplo, Foremny (2014) analiza el impacto de las reglas fiscales subnacionales en el déficit a través del uso de variables instrumentales. El autor encuentra que los resultados dependen de la estructura constitucional de los países, en donde los países unitarios son aquellos en los que las reglas fiscales logran reducir sus déficits. Para tener el mismo efecto en gobiernos federales, los autores encontraron que una posibilidad es aumentar la autonomía fiscal.

Por su parte, Heinemann *et al*. (2018), a través de un análisis de meta-regresión, identifica el efecto presupuestal de establecer reglas fiscales numéricas con base en 30 estudios publicados entre 2004 y 2014. Los resultados son positivos en el sentido de que las reglas fiscales subnacionales están asociadas particularmente con menores déficits, y en menor medida asociadas con efectos en la deuda, gasto e ingresos. Sin embargo, los autores resaltan que estos resultados estarán sesgados cuando no se considera la potencial endogeneidad de las reglas fiscales.

Finalmente, Kotia y Duarte (2016) analizan la interacción entre la estructura fiscal intergubernamental y la disciplina fiscal en las economías subnacionales europeas. Para la identificación del efecto, los autores utilizan variables políticas que describen las posiciones fiscales de los gobiernos centrales como instrumentos para medir el impacto de las reglas fiscales subnacionales sobre el balance fiscal. Los resultados sugieren que, si bien hay un efecto positivo de las reglas, este se ve debilitado frente a desbalances fiscales verticales (diferencias en asignaciones de ingresos y gastos en los diferentes niveles de gobierno). En otras palabras, que los esquemas de reglas fiscales subnacionales deberían estar acompañados por esfuerzos para reducir los desbalances fiscales entre los niveles de gobierno.

V. Las finanzas públicas subnacionales frente a la pandemia del COVID-19

La presente sección tiene como propósito presentar brevemente los cambios en las principales cuentas de los gobiernos subnacionales como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Es importante anotar que no se pretende realizar una evaluación de los efectos de la crisis económica ocasionada por la pandemia, ni del decreto que permite a municipios y departamentos abandonar temporalmente los límites establecidos por las normas de disciplina fiscal. El objetivo principal es revisar el comportamiento de las finanzas públicas territoriales en la coyuntura actual y luego del relajamiento de las reglas fiscales subnacionales decretado por el Gobierno nacional.

27 En cuanto al fortalecimiento de los ingresos de las entidades territoriales, algunos estudios han mostrado la mejor dinámica durante el periodo posterior a la adopción de las reglas fiscales. Por ejemplo, MHCP-DAF (2015) muestran que los ingresos tributarios territoriales aumentaron en 0,6% del PIB entre 2000 y 2012, jalonado principalmente por los municipios. Mientras la participación de los departamentos se estancó en el 0,8% del PIB, los municipios aumentaron del 1,4% al 2% del PIB entre 2000 y 2012, resultado que se debe a las diferencias en las estructuras tributarias de los dos niveles de gobierno. Por su parte Iregui *et al*. (2003), para el periodo 1990 – 2001 encontraron que los ingresos de los municipios como porcentaje del PIB pasaron de 0,8% en 1990 y 1,6% en el 2001, mientras que en los departamentos los ingresos tributarios cayeron, pasando del 1,3% a 1,0% en el mismo periodo.

A. Medidas del Decreto 678 del 20 de mayo de 2020

Con el fin de poner en contexto los resultados que se presentan más adelante, se destacan algunas de las principales medidas adoptadas por el Decreto 678 del 20 de mayo de 2020, por medio del cual el Gobierno nacional dictó normas en torno al manejo tributario de las entidades territoriales en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica puesto en marcha a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020[28]:

- Facultades para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto, y para financiar gastos de funcionamiento sin perjuicio de las normas vigentes. Aplica hasta el 31 de diciembre de 2021.

- Facultades para realizar adiciones, modificaciones y traslados presupuestales. Serán destinados únicamente para atender la emergencia económica, social y ecológica del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

- Facultades para contratar créditos de tesorería para las entidades territoriales y sus descentralizadas, durante las vigencias 2020 y 2021, con el fin de compensar la caída en los ingresos corrientes y atender la insuficiencia de caja en gastos de funcionamiento e inversión. Los créditos deberán cumplir los siguientes requisitos: (1) no exceder el 15% de los ingresos corrientes del año fiscal; (2) pagarse con recursos distintos al crédito; (3) pagarse con intereses y cargos financieros antes del 31 de diciembre de la vigencia fiscal; (4) estar al día en créditos de tesorería y sobregiros. Estos créditos no requieren autorización ni el cumplimiento de: (a) los indicadores de la Ley 358 de 1997; (b) los límites de gasto de la Ley 617 de 2000; y (c) la evaluación de riesgo de la Ley 819 de 2003. Dichos préstamos no serán registrados ante el MHCP y los créditos e intereses causados no serán tenidos en cuenta en el cálculo de los indicadores de la Ley 358 de 1997, para efecto de otras operaciones de crédito. Las entidades descentralizadas territoriales no requerirán calificación de capacidad de pago. Estos créditos no podrán ser fuente de financiamiento de adiciones al presupuesto de gasto.

- Créditos para la reactivación económica. Pueden contratar créditos de inversión para la reactivación siempre que el cociente saldo de deuda/ingresos corrientes no supere el 100% (no es necesario cumplir el umbral de la relación intereses/ahorro operacional de la Ley 358 de 1997). Si un crédito supera el umbral del 100%, no se necesita autorización del MHCP, pero sí un certificado de bajo riesgo por parte de una calificadora.

- Límites de gasto de funcionamiento. Quienes presenten una reducción de sus ICLD y superen los gastos de funcionamiento según la Ley 617 de 2000, no se les aplicarán las medidas de incumplimiento de límites de gasto en esta ley ni en la Ley 819 de 2003.

- Facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias. Es posible aplazar el pago de impuestos de las propiedades territoriales hasta en 12 cuotas mensuales y sin intereses, cuya última cuota sea en junio de 2021 (Artículo declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-448-20 de 15 de octubre de 2020, Magistrada Ponente Dra. Cristina Pardo Schlesinger).[29] Fuente: https://

28 http://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/covid.html

29 De acuerdo con la Corte Constitucional, "La declaratoria de inexequibilidad proferida por la Corte Constitucional es una orden para que ni las autoridades estatales ni los particulares la apliquen o, en otros casos, una facultad para que dejen de aplicarla. Es decir, es la de restarle efectos a la disposición inconstitucional. Adicionalmente, contiene implícita otra orden en aquellos casos en que sea resultado de una confrontación del contenido material de la norma con la Constitución: la prohibición al legislador de reproducir la disposición declarada inexequible. La decisión adoptada por la Corte es la de sacarla del ordenamiento jurídico, de tal modo que no siga surtiendo efectos hacia futuro, independientemente de que, mediante una ficción jurídica, en ocasiones excepcionales, la Corte profiera una decisión retroactiva o difiera sus efectos hacia futuro" https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-329-01.htm

normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_0678_2020.htm#9

- Recuperación de cartera a favor de las entidades territoriales. Con el fin de recuperación de cartera de las entidades territoriales, los deudores y demás acreedores accederán a los siguientes beneficios sin intereses según los siguientes plazos: (1) pagar 80% del capital hasta el 31 de octubre de 2020; (2) pagar el 90% del capital sin intereses entre el 1 de noviembre y el 31 de diciembre de 2020; (3) pagar el 100% del capital sin intereses entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2021 (Artículo declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-448-20 de 15 de octubre de 2020, Magistrada Ponente Dra. Cristina Pardo Schlesinger). https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_0678_2020.htm#9

- Distribución de la sobretasa al ACPM. Desde junio de 2020 hasta diciembre de 2021, el 100% de la sobretasa al ACPM le corresponderá en su totalidad a los departamentos y al Distrito Capital. Una vez cumplido este plazo, la sobretasa continuará distribuyéndose como hasta ahora, 50% para Invias y 50% para los departamentos y el Distrito Capital.

- Desahorro del Fonpet. Las entidades que hayan alcanzado el 80% de su pasivo pensional, podrán disponer de los recursos que superen dicho umbral a 31 de diciembre de 2019. Estos recursos podrán ser utilizados para conjurar la crisis de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, a través de los gastos de inversión y funcionamiento. Si los entes territoriales no tienen cubierto su pasivo pensional en educación y salud, los recursos en exceso del 80% deberán trasladarse a cubrir el pasivo pensional de estos sectores. Esto se aplicará solo para la vigencia 2020 (Artículo declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 448-20 de 15 de octubre de 2020, Magistrada Ponente Dra. Cristina Pardo Schlesinger). Fuente: https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_0678_2020.htm#9

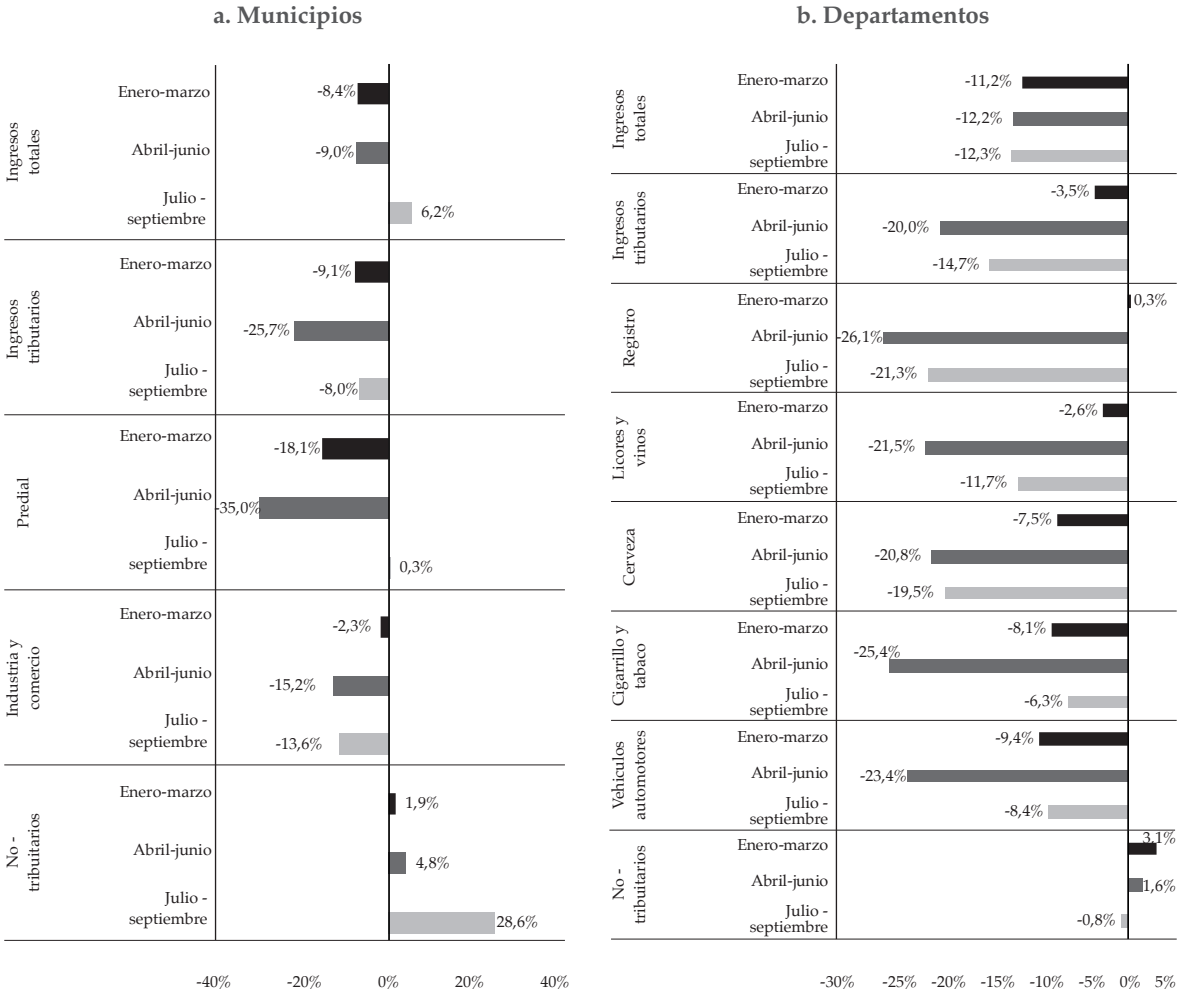
B. Cambios en las principales cuentas de los gobiernos subnacionales

Al momento son varios los trabajos que se han dado a la tarea de investigar los efectos de la pandemia del COVID-19. Cada uno de ellos, con metodologías y aproximaciones diferentes, han dilucidado las consecuencias en varios frentes. Por ejemplo, CEDE (2020) determinó que cerca de nueve millones de personas son las más vulnerables ante esta crisis por estar vinculadas a actividades con grandes afectaciones causadas por los cierres preventivos. Este estudio proyectó pérdidas cercanas al 10% del PIB. Por su parte, Mejía (2020) encuentra que las pérdidas mensuales estarían en el rango del 4,5% y el 6,1% del PIB, principalmente jalonadas por sectores económicos que desarrollan actividades de difícil virtualización.

Adicional a estos, otros dos estudios analizan los efectos y consecuencias económicas de la pandemia desde el punto de vista regional y sectorial. En el primero de ellos, Bonet *et al*. (2020a) analizan el impacto de las medidas de aislamiento preventivo mediante el uso de un modelo de insumo-producto, en el que calculan las pérdidas económicas generadas por retirar a grupos de trabajadores formales e informales de los distintos sectores de la economía. Los resultados coinciden con los encontrados por otros autores, con pérdidas entre $4,6 y $59 billones, dependiendo del escenario de aislamiento considerado, y representando entre el 0,5% y el 6,1% del PIB. En términos de los sectores más afectados, se destacan los relacionados con alojamiento y servicios de comida, actividades inmobiliarias, construcción y comercio. En un estudio más detallado a nivel regional, Bonet *et al*. (2020b), encuentran disparidades regionales significativas en el impacto del aislamiento preventivo, en donde las regiones periféricas, por los mayores niveles de informalidad comparado con las regiones centrales, ven más restringida su mano de obra y por lo tanto los ingresos de la población.

Hasta el momento, se han analizado los efectos sobre las pérdidas económicas a través del aislamiento

Gráfico 9.
Cambio porcentual de las principales cuentas de ingresos de las entidades territoriales (variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020)



Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

de la mano de obra. La pregunta que queda es cómo se han visto reflejadas estas pérdidas en las finanzas de los gobiernos subnacionales. Con el fin de conocer una primera aproximación, esta subsección presenta los cambios que han tenido los ingresos, los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión en 2020 comparándolos con el periodo correspondiente de 2019. El Gráfico 8 muestra los cambios de las principales cuentas de ingresos de los municipios (panel a) y los departamentos (panel b), haciendo una comparación entre los trimestres correspondientes de 2019 y 2020.

Los resultados son claros en evidenciar las grandes reducciones en los ingresos de los gobiernos subnacionales, especialmente los tributarios y sus componentes, y en particular con un pico durante el

segundo trimestre de 2020. En el caso de los municipios, la caída en los ingresos tributarios durante este segundo trimestre alcanzó el 25,7%. Por componentes, fue el impuesto predial el de mayor afectación con una disminución del 35%, mientras que en el impuesto de industria y comercio (ICA) fue del 15,2%[30]. Una situación similar se observó también para el segundo trimestre para el caso de los departamentos, en donde los ingresos tributarios tuvieron una caída del 20%, en donde se evidencian varios frentes de reducciones significativas, en todos los casos por encima del 20%: impuesto de registro 26,1%, licores y vinos 21,1%, cerveza 20,8%, cigarrillos y tabaco 25,4% y vehículos automotores 23,4%[31].

De acuerdo con la Federación Nacional de Departamentos (FND), los departamentos son los más afectados en razón a las restricciones enfrentadas que han llevado a reducciones en el consumo que afectan directamente los ingresos propios de estas entidades territoriales, tales como el consumo de combustible, licores, cervezas y cigarrillos (FND, 2020). En el caso particular del impuesto sobre vehículos automotores los resultados son explicados por el aplazamiento en el recaudo debido al cambio en el calendario tributario y el pago por cuotas autorizado por el artículo 6 del decreto 678 de 2020 hasta junio de 2021. Por su parte los efectos sobre el impuesto de registro pueden estar explicados por el cierre temporal de las oficinas de registro de instrumentos públicos y las notarías. Otras acciones como la clausura de bares, restaurantes, hoteles, así como los toques de queda, ley seca y prohibición de eventos públicos explican las reducciones en los ingresos por venta de licores, cerveza, cigarrillos y tabaco (FND, 2020). Es importante mencionar que parte de este recaudo es utilizado para financiar sectores como educación, salud y deporte y recreación.

Lo que se observa para el trimestre julio-septiembre es una situación más favorable comparada con la del segundo trimestre que, aunque en la mayoría de los rubros de municipios y departamentos continúan mostrando reducciones en los ingresos tributarios, son menores a las observadas en el trimestre abril-junio. Nuevamente, y como se mencionó antes, se observa una clara heterogeneidad en la recuperación entre municipios y departamentos que tiene origen en el tipo de actividades económicas en las que se fundamenta su base tributaria y cómo ha sido afectada por la pandemia.

El siguiente componente de interés es el gasto de funcionamiento, en donde se observan reducciones similares para municipios y departamentos durante el segundo trimestre de 2020 comparado con el segundo trimestre de 2019, 10,4% para los primeros y 9,4% para los segundos (Gráfico 9). Por componentes, el de personal ha sido el que menores cambios ha mostrado desde el inicio de la pandemia, con un leve aumento del 2,5% en los municipios en el segundo trimestre, mientras en los departamentos se observó una reducción leve del 1,3%[32]. En donde se observan reducciones significativas durante el segundo trimestre es en los gastos generales, del orden del 30,2% en los municipios y del 29,4% en los departamentos.

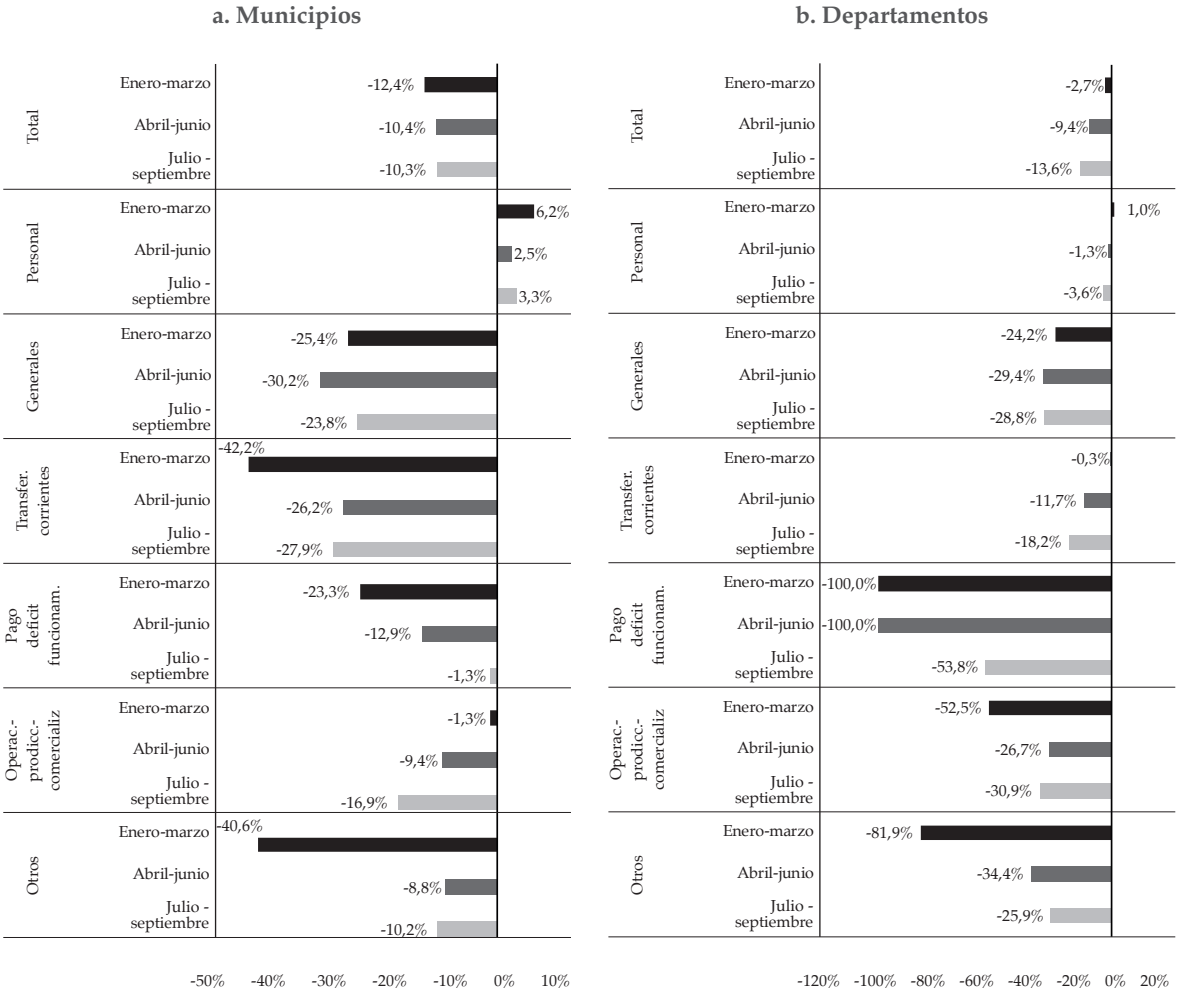
Por el lado de las transferencias corrientes (compuesta por mesadas pensionales, transferencias a establecimientos públicos y entidades descentralizadas, a corporaciones autónomas regionales, entre otros), las reducciones fueron del orden del 26,2% en los municipios y del 11,7% en los departamentos. El componente

30 Es preciso destacar la importancia de los impuestos predial e ICA, los cuales tienen una participación promedio cercana al 9% y 10% del ingreso total, respectivamente. Con respecto a los ingresos tributarios estos dos impuestos representan cerca al 33% y 35%, respectivamente. Otros rubros incluidos como ingresos tributarios son la sobretasa ambiental, delineación urbana, alumbrado público, y avisos y tableros, entre otros.

31 A diferencia de los municipios, en donde hay dos impuestos predominantes (predial e ICA) de acuerdo a su participación en los ingresos tributarios, para los departamentos las participaciones, aunque pueden fluctuar en el tiempo, son similares: registro (13,8%), licores y cervezas (9,6%), cigarrillos y tabaco (11,7%), vinos (21,9%) y vehículos automotores (13,6%).

32 En el caso de los gastos de funcionamiento, los de personal son los de mayor participación para los municipios, cerca del 54%, mientras que en los departamentos este rubro participa con el 38%. Para estos últimos la mayor participación en los gastos de funcionamiento la tienen las transferencias corrientes representando el 47%.

Gráfico 10.
Cambio porcentual de las principales cuentas de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales (variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020)



Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

correspondiente a gastos de operación, producción y comercialización, aunque no está presente en todos los gobiernos subnacionales, tuvo reducciones del 9,4% y 26,7% en municipios y departamentos, respectivamente[33]. La situación en términos de los gastos de funcionamiento para el trimestre julio-septiembre se ha mantenido con una dinámica similar a la del trimestre abril-junio, en donde han continuado las reducciones a nivel de todos los componentes de los gastos de funcionamiento. La única excepción son los gastos de per-

33 Este componente corresponde a gastos asociados a la adquisición de los insumos necesarios para la producción y comercialización de bienes y servicios, que puede ser de carácter puramente comercial o de fondo rotatorio (Decreto 2467 de 2018; IDEA, 2014).

sonal en los gobiernos municipales, que se han mantenido en variaciones positivas, e incluso aumentaron entre el segundo y tercer trimestre de 2020, en comparación con los periodos correspondientes de 2019.

El tercer componente analizado es el de gastos de inversión, para el cual tomamos cada uno de los 18 grandes sectores que lo conforman (Cuadro 7). Si centramos la atención en los cambios para el segundo trimestre (abril-junio), observamos que la inversión total de los municipios se redujo en el 2,2%, mientras que para los departamentos esta presentó un leve aumento del 2% con respecto a igual periodo de 2019. Si nos quedamos con este resultado para el total de la inversión, se podría pensar que esta no fue afectada sustancialmente. Sin embargo, si observamos los resultados por sectores son evidentes las heterogeneidades, en donde sobresalen, por ejemplo, la salud y la educación con variaciones positivas durante el segundo trimestre de 2020 comparado con el mismo trimestre de 2019. Para el caso de la educación se observó una variación positiva en la inversión del 3,8% en los municipios y del 10,2% en los departamentos. El sector salud por su parte reportó aumentos en los montos de inversión del 2,9% en los municipios y del 17% en los departamentos[34].

En los departamentos, todos los demás sectores presentaron reducciones en inversión durante el segundo trimestre, oscilando entre el 15% (atención a grupos vulnerables) y el 97% (servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo, principalmente mantenimiento y expansión del alumbrado público). En el caso de los municipios la dinámica es similar, excepto en el caso de sectores como prevención y atención de desastres, fortalecimiento institucional, promoción del desarrollo, y servicios públicos (sin acueducto, alcantarillado y aseo), en donde la inversión durante el segundo trimestre de 2020 aumentó con respecto al mismo periodo de 2019.

Para el caso del trimestre julio-septiembre la reducción en la inversión total continuó y se profundizó. En el caso de los municipios durante ese tercer trimestre se redujo en 6% con respecto al mismo periodo de 2019, y para los departamentos se observó una disminución del 8%. Por sectores, para los dos niveles de gobiernos subnacionales, salud y educación continuaron con variaciones positivas con respecto al mismo periodo de 2019. Los demás sectores mostraron entre julio-septiembre un patrón similar al que traían del segundo trimestre, en donde se observaron reducciones generalizadas con excepción de salud, educación, servicios públicos (diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo) y prevención y atención de desastres.

En síntesis, los resultados globales presentan un escenario generalizado en el que los ingresos de los municipios y departamentos disminuyeron en forma significativa desde el inicio de la pandemia, llegando al punto más bajo durante el trimestre abril-junio de 2020, especialmente a razón de las profundas reducciones en los ingresos tributarios. Del mismo modo, los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales presentaron contracciones que se vieron reflejadas en mayor medida en los gastos generales. Los gastos de inversión no fueron ajenos a tales disminuciones, en donde casi la totalidad de sectores se vieron afectados por el aislamiento obligatorio decretado por el gobierno, con excepción de sectores como salud y educación tanto en municipios como en departamentos, y adicionalmente en sectores como servicios públicos, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo y fortalecimiento institucional en el caso de los municipios.

Una dimensión adicional que genera heterogeneidad en los resultados observados es la que considera el tamaño de los gobiernos subnacionales[35]. En cuanto

34 Es importante tener en cuenta que, del total de la inversión en los municipios, la salud y la educación son los sectores con la mayor participación, 34,5% y 24,5%, respectivamente, seguido de lejos por transporte con el 7,2% y por atención a grupos vulnerables con el 5,2%. Para el caso de los departamentos, el sector de educación participa con el 60% y el de salud con el 16,5% y, al igual que en los municipios, el sector transporte participa con el 7%.

35 La categorización de municipios, distritos y departamentos lo cer-

a los ingresos tributarios totales, los municipios de la categoría Especial presentaron la mayor caída (33,1%) durante el segundo trimestre de 2020 (Gráfico A1). Si bien todas las categorías han mostrado una mejoría durante el tercer trimestre, las variaciones siguen siendo negativas en 2020 con respecto al mismo trimestre de 2019. La excepción es el grupo de municipios de la categoría 6, para la cual los ingresos tributarios aumentaron en el 28,5%. Para el caso de los departamentos, durante el segundo trimestre de 2020 estos repiten el patrón de los municipios en que los de mayor tamaño son los que presentaron las mayores reducciones (Especial: 19,6%; Categoría 1: 23,7%). Para el siguiente trimestre (julio-septiembre) continúa la contracción de los ingresos tributarios a través de todas las categorías con variaciones similares a las del trimestre abril-junio.

Los gastos de funcionamiento muestran también, tanto para municipios como para departamentos, que los de mayor categoría son los que presentaron las mayores reducciones (Gráfico A2). Por ejemplo, para el segundo trimestre de 2020 los municipios de las categorías especial, primera y segunda, redujeron su gasto de funcionamiento total en cerca del 12%, comparado con las categorías tercera, cuarta y quinta en las que las variaciones fueron cercanas al 7%. Para el caso de los departamentos, fue la primera categoría la que presentó su mayor reducción en los gastos de funcionamiento (24%), tanto durante el trimestre abril- junio como entre julio-septiembre. Durante el tercer trimestre las reducciones en los gastos de funcionamiento se mantuvieron cercanas a las del segundo trimestre.

En cuanto a la inversión total, las reducciones en los municipios han sido homogéneas a través de las diferentes categorías (Gráfico A3). La única excepción es la cuarta categoría que se ha mantenido en variaciones positivas durante el segundo trimestre de 2020 comparado con el mismo periodo de 2019. En el caso de los departamentos las mayores caídas en la inversión total se han presentado en la primera categoría, que mostró una reducción del 11,2% en el segundo trimestre de 2020 y del 16,1% en el tercer trimestre de 2020. Otra característica es que a lo largo de todas las categorías se ha venido profundizado la reducción a través de cada trimestre pasando en muchos casos de variaciones positivas en el primer trimestre a reducciones en el segundo y tercer trimestre.

Un aspecto importante que vale la pena mencionar es el de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), creado en 2012 a partir de la constitución del Sistema General de Regalías (SGR). Este fondo tendría como propósito servir de instrumento de estabilización fiscal y macroeconómica, y estaría alimentado por hasta el 30% de los recursos del SGR (Acto Legislativo 05 de 2011). Los recursos de este fondo contribuyeron a la mitigación del estado de emergencia económica generado durante la pandemia por el COVID-19, aproximadamente US$300 millones que correspondían a cerca del 80% de los recursos disponibles en ese momento. Vale la pena mencionar que este era el único fondo de estabilización macroeconómica con el que contaba el país, y era alimentado con recursos de los entes territoriales. Posteriormente, con la reforma a las regalías (Ley 2056 de 2020) el mecanismo de ahorro que existía a través de este fondo se debilitó significativamente.

Al respecto de los posibles efectos de los periodos de aislamiento, la DAF (MHCP-DAF, 2020), elaboró un documento en el que expuso algunas de las principales implicaciones de la pandemia sobre la situación fiscal y financiera de las entidades territoriales. En términos generales, el informe prevé en el corto plazo problemas de liquidez causados por reducciones en el ingreso y mayores presiones en el gasto. Para ello, la DAF menciona tres escenarios de estrés fiscal (moderado, intermedio y alto) a partir de los cuales se realizan proyecciones de cambios en las principales cuentas financieras, la posibilidad de reorientación de recursos, y los efectos sobre el cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal. Es importante aclarar que

tifica la Contaduría General de la Nación con base en información sobre ICLD, población y gastos de funcionamiento. Tanto municipios como departamentos tienen una categoría especial para las entidades territoriales más grandes, y otras seis más en el caso de municipios y cuatro para los departamentos.

estos resultados no son comparables con los que se presentaron anteriormente, ya que los escenarios que se presentan corresponden a todo el periodo 2020. En el escenario intermedio se prevén caídas cercanas al 30% en los ingresos tributarios, 15% en los no- tributarios, 15% en gastos en formación bruta de capital, y aumentos del 6% en los gastos de funcionamiento y en inversión social.

Cuadro 7.
Cambio porcentual de las principales cuentas de los gastos de inversión de las entidades territoriales (variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020)

a. Municipios			b. Departamentos		
Sectores	**Trimestre**	**Variación %**	**Sectores**	**Trimestre**	**Variación %**
Total	Enero-marzo	-3,8%	**Total**	Enero-marzo	15,2%
	Abril-junio	-2,2%		Abril-junio	2,0%
	Julio-septiembre	-6,0%		Julio-septiembre	-8,1%
Educación	Enero-marzo	-0,3%	**Educación**	Enero-marzo	16,0%
	Abril-junio	3,8%		Abril-junio	10,2%
	Julio-septiembre	1,1%		Julio-septiembre	3,5%
Salud	Enero-marzo	-0,5%	**Salud**	Enero-marzo	60,5%
	Abril-junio	2,9%		Abril-junio	17,0%
	Julio-septiembre	9,3%		Julio-septiembre	3,7%
APSB (No VIS)	Enero-marzo	-26,0%	**APSB (No VIS)**	Enero-marzo	-37,1%
	Abril-junio	-24,9%		Abril-junio	-73,7%
	Julio-septiembre	-24,8%		Julio-septiembre	-55,4%
Deporte y recreación	Enero-marzo	-35,0%	**Deporte y recreación**	Enero-marzo	43,7%
	Abril-junio	-51,7%		Abril-junio	-57,1%
	Julio-septiembre	-55,6%		Julio-septiembre	-82,9%
Cultura	Enero-marzo	-32,8%	**Cultura**	Enero-marzo	-37,6%
	Abril-junio	-43,8%		Abril-junio	-26,4%
	Julio-septiembre	-48,6%		Julio-septiembre	-55,3%
Servicios públicos (sin AAA)	Enero-marzo	42,6%	**Servicios públicos (sin AAA)**	Enero-marzo	-97,5%
	Abril-junio	113,1%		Abril-junio	-97,0%
	Julio-septiembre	78,5%		Julio-septiembre	-96,5%

Continúa en la siguiente página.

Cuadro 7. Cambio porcentual de las principales cuentas de los gastos de inversión de las entidades territoriales (variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020) *(Continuación)*

a. Municipios			b. Departamentos		
Sectores	**Trimestre**	**Variación %**	**Sectores**	**Trimestre**	**Variación %**
Vivienda	Enero-marzo	-51,0%	**Vivienda**	Enero-marzo	-89,8%
	Abril-junio	-48,2%		Abril-junio	-86,4%
	Julio-septiembre	-53,0%		Julio-septiembre	-83,3%
Agropecuario	Enero-marzo	-27,7%	**Agropecuario**	Enero-marzo	149,5%
	Abril-junio	-42,2%		Abril-junio	-41,4%
	Julio-septiembre	-43,7%		Julio-septiembre	-62,2%
Transporte	Enero-marzo	6,8%	**Transporte**	Enero-marzo	-65,7%
	Abril-junio	-47,6%		Abril-junio	-67,4%
	Julio-septiembre	-43,9%		Julio-septiembre	-67,5%
Ambiental	Enero-marzo	-58,4%	**Ambiental**	Enero-marzo	271,5%
	Abril-junio	-51,0%		Abril-junio	-79,6%
	Julio-septiembre	-51,4%		Julio-septiembre	-57,7%
Centros de reclusión	Enero-marzo	5,0%	**Centros de reclusión**	Enero-marzo	-100,0%
	Abril-junio	-4,3%		Abril-junio	-57,3%
	Julio-septiembre	-18,7%		Julio-septiembre	-53,5%
Prevención y atención de desastres	Enero-marzo	15,6%	**Prevención y atención de desastres**	Enero-marzo	1.025,7%
	Abril-junio	114,3%		Abril-junio	1.354,0%
	Julio-septiembre	81,3%		Julio-septiembre	523,8%
Promoción del desarrollo	Enero-marzo	-53,0%	**Promoción del desarrollo**	Enero-marzo	-74,9%
	Abril-junio	23,9%		Abril-junio	-66,9%
	Julio-septiembre	-17,3%		Julio-septiembre	-61,9%
Atención grupos vulnerables	Enero-marzo	-18,0%	**Atención grupos vulnerables**	Enero-marzo	107,5%
	Abril-junio	-26,6%		Abril-junio	-15,0%
	Julio-septiembre	-35,1%		Julio-septiembre	-43,7%

Continúa en la siguiente página.

Cuadro 7. Cambio porcentual de las principales cuentas de los gastos de inversión de las entidades territoriales (variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020) *(Continuación)*

a. Municipios			b. Departamentos		
Sectores	**Trimestre**	**Variación %**	**Sectores**	**Trimestre**	**Variación %**
Equipamiento	Enero-marzo	-17,9%	**Equipamiento**	Enero-marzo	-88,0%
	Abril-junio	-68,5%		Abril-junio	-91,9%
	Julio-septiembre	-72,5%		Julio-septiembre	-94,0%
Desarrollo comunitario	Enero-marzo	-11,7%	**Desarrollo comunitario**	Enero-marzo	-62,4%
	Abril-junio	-33,2%		Abril-junio	-63,5%
	Julio-septiembre	-40,2%		Julio-septiembre	-57,9%
Fortalecimiento institucional	Enero-marzo	-28,3%	**Fortalecimiento institucional**	Enero-marzo	-51,4%
	Abril-junio	21,7%		Abril-junio	-53,4%
	Julio-septiembre	-25,6%		Julio-septiembre	-40,8%
Justicia y seguridad	Enero-marzo	-46,8%	**Justicia y seguridad**	Enero-marzo	-26,5%
	Abril-junio	-34,6%		Abril-junio	-61,5%
	Julio-septiembre	-33,4%		Julio-septiembre	-64,3%

Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

De acuerdo a la FND las entidades territoriales han enfrentado presiones de gasto simultáneamente con contracciones significativas de los ingresos propios, debido a que estos tienen una alta dependencia del comportamiento de la economía. Esto se evidencia especialmente con las reducciones en el consumo, restricciones a la circulación vehicular, cierres de establecimientos, disminución en la contratación pública, reducción en la frecuencia del transporte público, entre otras (FND, 2020). De la misma forma la Federación Nacional de Municipios (FNM) y la Asociación Colombiana de Capitales (Asocapitales) han venido analizando el estado de las finanzas de los municipios y presentando estrategias que podrían contribuir con la recuperación de la situación actual de estas entidades territoriales (Asocapitales, 2020).

En cuanto a la reorientación de recursos, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 461 de 2020, son las rentas con destinación específica por acto administrativo y legal las que se incluyen para este propósito, excluyendo recursos del SGP, SGR, recursos de juego y azar, y los derivados del monopolio de licores. Teniendo en cuenta los diferentes escenarios, los montos reorientables son del orden de los $3,4, $3,0 y $2,4 billones en los escenarios moderado medio y estresado, respectivamente, MHCP-DAF (2020). En términos de su utilidad en la cobertura de la caída de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), bajo el escenario moderado, los recursos reorientables podrían cubrir completamente la caída, mientras que bajo los otros dos los recursos adicionales no alcanzarían a cubrir la totalidad de dicha caída.

Las caídas en los ICLD son heterogéneas por tipo de entidad territorial, en donde los municipios capitales y los departamentos son los que enfrentan las más fuertes disminuciones, en comparación con los municipios no capitales. La razón es la alta dependencia de transferencias de estos últimos que los hace menos susceptibles por tener menores niveles de ICLD.

En un ejercicio adicional, el MHCP-DAF (2020) incluye las proyecciones de los efectos que sobre las entidades territoriales tendría el cumplimiento de algunas de las normas de responsabilidad fiscal subnacional. En cuanto a los límites establecidos por la Ley 617 de 2000, los cálculos prevén que el porcentaje de entidades territoriales que incumplirían los límites establecidos por la norma varían entre el 12%, el 25% y el 44% en el escenario moderado, intermedio o estresado, respectivamente, con faltantes de ingresos que varían entre los $0,1, $0,9 y $3,3 billones, para cada escenario.

Para el caso de la Ley 358 de 1997 que, como se mencionó antes, considera límites en los indicadores de sostenibilidad y solvencia, la DAF (MHCP-DAF, 2020) encontró que, bajo ninguno de los tres escenarios (moderado, intermedio y estresado), las entidades territoriales enfrentarían incumplimiento generalizado en los indicadores. La razón de ello, así como lo mostraron Pérez y Bonet (2018), es la buena salud fiscal en términos de deuda, ya que los autores encontraron que, por ejemplo, solo tres de los 711 gobiernos subnacionales con algún tipo de deuda, excedían los límites de sostenibilidad y ninguno excedía los de solvencia al cierre de 2019. Sin embargo, la capacidad de endeudamiento sí se vería reducida en forma significativa si se tiene en cuenta que antes de la pandemia del COVID-19 la disponibilidad de endeudamiento estaba alrededor de los $30 billones, y bajo los diferentes escenarios, moderado, intermedio y estresado, pasaría a $25,3, $19,0 y $12,7 billones, respectivamente.

C. Sobre la necesidad de flexibilizar las normas de responsabilidad fiscal subnacional

A causa de la crisis originada por el aislamiento decretado para prevenir el contagio por el COVID-19, han aumentado los argumentos a favor de una reforma a las reglas de sostenibilidad fiscal subnacional para Colombia. Antes de mencionar algunas de las recomendaciones de expertos, es importante recordar que, como se discutió anteriormente, las evaluaciones de estas reglas fiscales han mostrado que han sido exitosas en sus objetivos de reducción del gasto, control del endeudamiento y fortalecimiento de los ingresos de municipios y departamentos. Sin embargo, estas normas no consideraron en su reglamentación inicial, estrategias para enfrentar choques exógenos que afectaran significativamente los ingresos de las entidades territoriales, y que llevaran a la imposibilidad de cumplir con las estrictas restricciones de gasto y deuda. Por supuesto, ninguna reglamentación que se hubiera considerado habría sido suficiente ante una crisis como la enfrentada por la actual pandemia del COVID-19. De este modo, frente a un escenario sin la suficiente flexibilidad, en Colombia se expidió el Decreto 678 del 20 de mayo de 2020 que, como se mencionó anteriormente, reglamenta la suspensión temporal de las reglas fiscales subnacionales con el fin de facilitar a las entidades territoriales conjurar parte de la actual crisis.

En esta subsección se mencionarán algunas de las medidas que la literatura considera podrían adoptarse en una eventual reforma a las normas de responsabilidad fiscal subnacional. Por su parte MHCP-DAF (2020), aunque su enfoque está ligado a dar solución a los retos que deja la pandemia por el COVID-19, mencionan algunas de las posibles medidas que podrían incluirse en una futura reforma estructural: (1) flexibilización de los créditos de tesorería como medida para solventar la liquidez; (2) posibilidad por parte de las de las entidades territoriales de renegociación de la deuda que se tenía al cierre del periodo antes del choque, y poder obtener un periodo de gracia para el pago de la deuda pública adquirida con el sistema financiero nacional; y (3) flexibilización temporal de la

Cuadro 8.
Algunas medidas propuestas de cambios en las medidas de disciplina fiscal subnacional

Dimensión	Cambios propuestos
Generales	1. Consolidar en una sola regla las normas de responsabilidad fiscal actuales
	2. Implementación de cláusulas de escape en donde se definan claramente al menos los siguientes criterios: a. Las causas o hechos sobrevinientes que dan origen a la suspensión temporal de las reglas* b. El comité que determinará si el hecho sobreviniente activa las cláusulas de escape c. La termporalidad inicial de funcionamiento de la cláusula y el número de periodos que se puede extender d. El mecanismo de retorno al cumplimiento de las reglas, el cual debe ser gradual en el tiempo
	3. Implementar mecanismos que incentiven el ahorro de recursos en las partes altas del ciclo económico y el estimulo del gasto en las partes bajas
Por regla	**Ley 617 de 2000** - Pasar de los límites al gasto de funcionamiento a los límites a gastos asociados al gsto de personal y servicios personales, sin importar si se cubren con gastos de funcionamiento o de inversión. Los límites pasarían de ser relativos a los ingresos corrientes de libre destinación a ser relativos a los ingresos operativos
	Ley 358 de 1997 - Para el indicador de capacidad de pago, calculado actualmente como el cociente entre el interés de deuda y los ingresos corrientes, incluir en el denominador los recursos de capital que hayan tenido un comportamiento estable en el largo plazo. - Incluir a los establecimientos públicos en el cumplimiento de los indicadores de sostenibilidad y capacidad de pago - Que las operaciones de endeudamiento (incluídos los establecimientos públicos de cada entidad territorial), se destinen únicamente a formación bruta de capital

Nota: Las propuestas corresponden en su mayoría a las discutidas en el marco de la Misión de Descentralización.

asignación de propósito general de inversión forzosa del SGP.

Más específicamente en lo relacionado con las reglas fiscales, los autores mencionan la necesidad de incluir cláusulas de escape que permitan que las medidas funcionen en forma contracíclica: (1) posibilidad de adquirir créditos con las entidades financieras, sin autorización del MHCP, ante el incumplimiento de los límites de solvencia y sostenibilidad establecidos en la Ley 358 de 1997; (2) posibilidad de modificación temporal del límite de sostenibilidad establecido por la Ley 358 de 1997 con el fin de mejorar la autonomía en la capacidad de endeudamiento (recomiendan pasar del 80% al 100% el cociente entre saldo de deuda y los ingresos corrientes), y además suspender el cumplimiento del límite de solvencia; (3) suspender el requerimiento de suscripción de un plan de desempeño y de la restricción del apoyo financiero de la Nación en el caso de que las entidades territoriales superen el límite de gasto establecido en la Ley 617 de 2000; (4) suspender temporalmente la reclasificación de las entidades territoriales ante disminuciones de los ICLD que lleven a las entidades territoriales a superar los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000. Al respecto de los posibles cambios que podrían considerarse al momento de discutir la modernización de las medidas de responsabilidad fiscal subnacional en Colombia, el

Cuadro 8 resume algunas de las medidas propuestas por la Misión de Descentralización.

Adicional a estas medidas, y dada la experiencia con la ley de restructuración de pasivos (Ley 550 de 1999), en el sentido de que el acompañamiento por parte del MHCP a través de la DAF puede extenderse por largos periodos de tiempo, podría considerarse que una vez se evalúe la situación de sostenibilidad de la entidad territorial particular, se haga una proyección del tiempo requerido aproximado en el que la entidad territorial debería regresar a sus niveles adecuados de sostenibilidad fiscal. Lo anterior para dar claridad a todas las partes involucradas del tiempo que este proceso estará en curso, que les permita una adecuada toma de decisiones de corto, mediano y largo plazo.

Otro aspecto de gran relevancia relacionado con las acciones que promuevan una política contracíclica por parte de los gobiernos subnacionales son los estímulos del ahorro en las partes altas de ciclo económico, y de desahorro e impulso económico en las partes bajas. En particular estas acciones se desarrollan a través de mecanismos conocidos como fondos de estabilización, creados para mitigar la volatilidad de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. Para el caso de Colombia el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) se creó en 2012 con el propósito de ahorrar recursos provenientes de la producción de recursos naturales no renovables y así estabilizar la inversión manteniendo niveles de gasto relativamente estables. Desafortunadamente este mecanismo se debilitó sustancialmente con la reforma del 2019. Por esta razón, la literatura reconoce que el mecanismo más eficiente para la implementación de reglas fiscales contracíclicas exitosas son los fondos de estabilización, o su vínculo a través de ellos y en coordinación con la política fiscal general, de modo que se estimule el ahorro en las partes altas del ciclo económico y el desahorro en los valles.

Con una dimensión internacional, un documento que se refiere a los elementos básicos que deberían tener las reglas fiscales subnacionales es el de Eyraud *et al*. (2020). Dentro de los aspectos mencionados por los autores, y que las autoridades deberían considerar al momento de crear o modificar las normas de disciplina fiscal, están el nivel de complejidad (por ejemplo, si define ajustes al ciclo económico), si incluye cláusulas de escape y determinar el cálculo de sus parámetros, y transversal a todo esto están la simplicidad, el fácil monitoreo y la resiliencia. Adicionalmente, que tengan la suficiente flexibilidad para ajustarse al modelo de descentralización existente, ya que en algunos casos los presupuestos de los gobiernos subnacionales tienden a ser más rígidos que el nacional. Esto es particularmente cierto en el caso del gasto, lo cual lleva a que sea complejo, por ejemplo, lograr reglas fiscales ajustadas al ciclo, esto a pesar de que las reglas de gasto son sencillas en su diseño.

Otro aspecto mencionado por los autores, y que debería considerarse al momento de una reforma, son las razones por las cuales los gobiernos subnacionales adquieren endeudamiento. Por ejemplo, la financiación de bienes y servicios públicos, la estabilización macroeconómica, y para competir con otras entidades territoriales. De la misma manera, la equidad intergeneracional adquiere importancia. Esto es claro al considerar dos situaciones: (1) que la financiación de un gasto corriente se haga solamente con deuda, lo cual implicaría que generaciones futuras estarían pagando por gastos corrientes; y (2) cuando se permita financiar inversión solamente con impuestos, caso en el cual las generaciones actuales de contribuyentes estarían pagando los costos totales, incluidos aquellos que van a disfrutar generaciones futuras.

Al respecto de uno de los principales objetivos de las reglas fiscales subnacionales, que es la mitigación de los riesgos de sobreendeudamiento, y que puede llevar a situaciones de déficit, Eyraud *et al*. (2020) argumentan que el no cumplimiento llevaría a impactar la posición fiscal del Gobierno Nacional por dos razones específicamente. La primera tiene que ver con las externalidades verticales que llevan a que los problemas fiscales se transmitan entre niveles de gobierno, por ejemplo, los costos de rescate o a través

de mayores primas de riesgo en emisiones soberanas. La segunda considera las externalidades horizontales, que ocurren cuando los gobiernos subnacionales, por su cercanía geográfica o por sus relaciones económicas o comerciales, afectan a otras jurisdicciones directa o indirectamente.

Relacionado con lo anterior, otro aspecto que ha sido de particular interés en la literatura reciente es el vínculo entre las reglas fiscales y el crecimiento económico. Estudios recientes han mostrado que reglas fiscales inflexibles han deteriorado el crecimiento económico en algunos países, particularmente a través de reducciones en la inversión ya que sus multiplicadores son mucho mayores que cualquier otro componente del gasto o incluso de los impuestos (Végh *et al*., 2018). Ardanaz *et al*. (2020) argumentan que dos de las principales desventajas de las reglas fiscales inflexibles es que promueven la prociclicidad y reducen la inversión, esto último ya que con medidas que buscan reducir el gasto, siendo el corriente muy difícil de reducir, lo más fácil y rápido es reducir la inversión. Esto tendría entonces un efecto sobre el crecimiento y efectos redistributivos negativos.

Por esto algunos países han optado por flexibilizar las reglas y reducir estos impactos negativos. Algunas de estas medidas son: (1) metas fiscales ajustadas al ciclo; (2) cláusulas de escape para enfrentar chóques externos; (3) exclusión de ajustes al gasto de capital como parte de la regla. Los resultados encontrados para un grupo de países desarrollados y en desarrollo muestran cómo un plan de ajuste fiscal reduce la inversión pública de aquellos sin reglas fiscales o con reglas rígidas en cerca del 10%, mientras que no hay evidencias de reducciones para aquellos que implementaron reglas flexibles. El canal de transmisión que permite que este tipo de reglas no afecte la inversión es que el gasto de capital no se incluye dentro de la fórmula de la regla, protegiéndola de ajustes ante choques negativos o en periodos de bajo crecimiento. El mismo efecto se produce al implementar reglas que tienen en cuenta ajustes al ciclo económico, que aíslan el gasto de inversión logrando que los picos y valles cíclicos del crecimiento económico no tengan un efecto sobre este. El otro factor del que la flexibilidad en las reglas permite proteger la inversión y el crecimiento económico son las cláusulas de escape, en particular frente a choques inesperados.

De acuerdo con Ardanaz *et al*. (2020), su diseño debe permitir reacciones rápidas que permitan desviaciones temporales, en donde se mencionan los estímulos fiscales discrecionales. Los autores enfatizan además que reglas fiscales modernas con las características mencionadas promoverán el crecimiento siempre y cuando lo que se proteja sea el gasto de inversión productiva. En el estudio los autores mencionan algunas condiciones (no ideales) bajo las cuales sería preferible privilegiar reducciones en la inversión sobre otro tipo de gastos. Por ejemplo, cuando la inversión es ineficiente; cuando se hace necesario aumentar las transferencias condicionadas como gasto corriente para aumentar la demanda agregada; después de un periodo de expansión significativa de la inversión; y en el caso que resulte más eficiente o resulte en mayor bienestar trasladar la provisión de algún servicio de infraestructura al sector privado.

Mendoza *et al*. (2021) analizan también el efecto de las reglas fiscales y de otras alternativas o contrafactuales en la inversión y en la sostenibilidad de la deuda en Perú. Para ello utilizan modelos estocásticos de equilibrio general (DSGE). Los resultados indican que luego de la implementación de las reglas fiscales en el 2000 la inversión se redujo entre 60% y 80%. En cuanto a reglas alternativas los autores mencionan que una regla fiscal estructural es la que más hubiera aumentado el bienestar de la población durante el mismo periodo en comparación con otras alternativas. El canal de transmisión es la reducción de la prociclicidad de la inversión y la volatilidad macroeconómica ante dos escenarios, un choque externo en los precios de los *commodities* y uno en la tasa de interés internacional.

Todos estos aspectos son de especial interés por parte de las autoridades que quieran implementar o modificar un sistema de normas de disciplina fiscal

subnacional, en donde deberán evaluar las ventajas y desventajas de cada una de ellas dependiendo del tipo de gobierno, de los objetivos y de las necesidades particulares de cada economía.

VI. Conclusiones

En Colombia, luego de las medidas adoptadas a través de la reforma constitucional de 1991, en particular la profundización de la descentralización y el consecuente aumento de las transferencias, se dieron los incentivos para el aumento sostenido del gasto, el sobreendeudamiento y el aumento del pasivo pensional territorial que terminaron con un alto déficit, y que finalmente derivó en la inestabilidad macroeconómica de finales de los noventa. Con el fin de conjurar esta crisis, en 1997 se inició la implementación de una serie de medidas que se convertirían en lo que se conocen como reglas fiscales subnacionales, o medidas restrictivas sobre la política fiscal que fijan límites a las principales cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales.

Este documento realizó un recorrido descriptivo por las principales normas de responsabilidad fiscal subnacional, sus características, una revisión de estudios que evalúan su eficacia, y el panorama actual frente a la crisis generada por el aislamiento preventivo para evitar la propagación del COVID-19. Lo que se pudo observar es la importancia que tienen las finanzas de los gobiernos subnacionales en el conjunto de las cuentas fiscales del sector público nacional. Además, la evidencia señala que las medidas de responsabilidad fiscal establecidas entre 1997 y 2003 fueron efectivas y contribuyeron a construir unas finanzas territoriales saludables. Sin embargo, se identificaron algunos aspectos de las reglas fiscales por mejorar, en particular el reto de lograr una mayor flexibilidad, definiendo cláusulas de escape, ajustes al ciclo económico y exclusión de gastos del capital productivo de las fórmulas.

En medio de la actual crisis, una buena noticia fue el hecho de que esta encontrara unas finanzas subnacionales sin problemas de sobreendeudamiento y con un gasto y un déficit bajo control. A pesar de ello, los efectos del aislamiento por el COVID-19 han sido tan profundos que han llevado a un deterioro sin precedentes en la economía nacional, que se han traducido en efectos significativos en las principales cuentas de las entidades territoriales. Por ejemplo, los ingresos de las entidades territoriales muestran contracciones del orden del 10% en el segundo trimestre del 2020 con relación al mismo periodo del 2019, liderados, tanto en municipios como departamentos, por los ingresos tributarios con una disminución cercana al 20%. Reducciones similares se evidenciaron en los gastos de funcionamiento.

Ante un panorama como el actual, se hace necesario adoptar modificaciones a las medidas de disciplina fiscal subnacional de tal manera que, ante futuros choques exógenos, estas sean capaces de absorber el impacto en las cuentas fiscales de las entidades territoriales. Particularmente, y con la experiencia de varias décadas de funcionamiento en varios países, la literatura recomienda diseñar medidas que prevengan lo que se conoce como inconsistencias temporales, en el sentido que no se ajustan rápidamente, o son inoperables frente a hechos fortuitos (Eyraud *et al*., 2018; Eyraud *et al*., 2020). Estos eventos no solamente se refieren a hechos como el enfrentado por el actual COVID-19, sino otros de mayor regularidad como los relacionados al ciclo económico o político, este último en el que aumenta el gasto durante el último año de gobierno (Chamorro y Urrea, 2016; Ter-Minassian, 2010).

VII. Referencias

Ardanaz, M.; Barreix, A.; Corrales, L. (2019). "Las reglas fiscales en América Latina", en A. Barreix y L. Corrales (Eds) Reglas fiscales resilientes en América Latina (pp. 1- 40). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ardanaz, M.; Cavallo, E. A.; Izquierdo A.; Puig, J. (2020). "Growth-friendly Fiscal Rules? Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design." Por publicarse en el Journal of International Money and Finance.

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales) (2020). Guía general para la reactivación económica y social de las ciudades capitales frente al COVID-19. Bogotá. Asocapitales y Escuela de Gobierno de la Universidad de Los Andes. https://www.asocapitales.co/nueva/2020/09/25/guia-general-para-la-reactivacion- economica-y-social-de-las-ciudades-capitales-frente-a-covid-19/

Basto, L. (2003). "Metodologías de estimación del balance estructural: una aplicación al caso colombiano", Archivos de Economía, núm. 242, Departamento Nacional de Planeación.

Berry, S. (1994). "Sizing up State policy innovation research", Policy Studies Journal, vol. 22, pp. 442-456.

BID (2012). "Más ingresos propios para más desarrollo local". In: A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora (eds.), Recaudar no basta, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), p. 123.

Bonet, J.; Pérez, G.; Ayala, J. (2016). "Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia", en J. Bonet y L. Galvis (Eds) Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia (pp. 81-128). Bogotá D.C.: Banco de la República.

Bonet, J.; Ricciulli, D.; Pérez, G.; Galvis, L.; Haddad, E.; Araújo, I.; Perobelli, F. (2020a). "Impacto económico regional del COVID-19 en Colombia: un análisis insumo- producto", Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana, núm. 288, Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.288

Bonet, J.; Ricciulli, D.; Pérez, G.; Haddad, E.; Araújo, I.; Perobelli, F. (2020b). "Diferencias regionales en el impacto económico del aislamiento preventivo por el COVID-19: un estudio de caso para Colombia", Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana, núm. 290, Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.290

Braun, M.; Llach, L. (2010). Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional - una propuesta metodológica para establecer y evaluar resultados. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cáceres, C.; Corbacho, A.; Medina, L. (2010). "Structural breaks in fiscal performance: Did fiscal responsibility laws have anything to do with them?" IMF Working Paper, núm. WP/10/248, International Monetary Fund.

Chamorro, R.; Urrea, A. (2016). "Incidencia de las reglas fiscales en la sostenibilidad de la deuda pública territorial en Colombia", Cuadernos de Economía, 35(spe67), 207- 251. https://dx.doi.org/10.15446/cuad.econ.v35n67.52461

Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) (sf.). Efectos de la Ley de Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999) en las Entidades Territoriales. Subdirección de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Del Valle, M.; Galindo, A. (eds.) (2010). Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2017). "Programa actual de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet)", Dirección General de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP), Departamento Nacional de Planeación.

Escobar, A.; López, R. (2019). "La regla fiscal de Colombia: antecedentes, desempeño y perspectivas", en A. Barreix y L. Corrales (eds) Reglas fiscales resilientes en América Latina (pp. 119-140). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrrollo.

Eyraud, L.; Debrun, X.; Hodge, A.; Duarte, V.; Pattillo, C. (2018). "Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability". Staff Discussion Note 18/04, International Monetary Fund, Washington, DC.

Eyraud, L.; Hodge, A.; Ralyea, J.; Reinaud, J. (2020). "How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer", How to Notes, núm. 20/01, Fiscal Affairs, International Monetary Fund, Washington, DC.

Federación Nacional de Departamentos (FND) (2020). "Respuesta nacional ante la pandemia", en Poder Regional, núm. 5, pp. 72-77.

Foremny, D. (2014). "Sub-national Deficits in European Countries: The Impact of Fiscal Rules and Tax Autonomy", European Journal of Political Economy, 34: 86–110.

Griffith, S.; Sunkel, O. (1986). Debt and Development Crisis in Latin America. The End of An Illusion. Oxford and New York: Oxford University Press.

Groves, M.; Godsey, W.; Shulman, M. (2003). Evaluating financial condition: A handbook for local governments, Washington: Intl City County Mamt Asn.

Heinemann, F.; Moessinger, M.; Yeter, M. (2018). "Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression-Analysis", European Journal of Political Economy, 51: 69–92.

Hernández, C. E.; López-Rivera, E. (2023). Colombia during the financial crisis of the 1990s. In Elgar Encyclopedia of Financial Crises (pp. 88-91). Edward Elgar Publishing.

Instituto para el desarrollo de Antioquia (IDEA) (2014). Guía práctica para la elaboración, presentación y ejecución del presupuesto municipal. Medellín: Instituto para el desarrollo de Antioquia.

Iregui A.M.; Melo, L.; Ramos, J. (2003). "El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo", Borradores de economía, núm. 274, Banco de la República.

Junguito, R.; Rincón, H. (2007). "La política fiscal en el siglo XX en Colombia", en J. Robinson y M. Urrutia (eds.), Economía Colombiana del Siglo XX: Un Análisis Cuantitativo. Bogotá D.C.: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.

Kotia, A.; Duarte, V. (2016). "Do Subnational Fiscal Rules Foster Fiscal Discipline? New Empirical Evidence from Europe." IMF Working Paper, núm. 16/84, International Monetary Fund, Washington, DC.

Lledó, V.; Yoon, S.; Fang, X.; Mbaye, S.; Kim, Y. (2017). "Fiscal rules at a Glance", IMF Background Document, International Monetary Fund.

López, J.; López, R. (2019). "Regla fiscal para el Gobierno Central en Colombia. Antecedentes, desempeño y perspectivas", Documento para discusión No. IDB-DP- 720. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Lozano, I. (2002). "Dinámica y características de la deuda pública en Colombia: 1996-Marzo de 2002", Borradores de economía, núm. 211, Banco de la República.

Lozano, I; Aristizabal, C. (2003). "Déficit público y desempeño económico en los noventa: el caso colombiano", Borradores de economía, núm. 261, Banco de la República.

Lozano, I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos, J. (2008). "Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia", Revista de Economía Institucional, 10(19), 311-352.

Mendoza, W.; Vega, M.; Rojas, C.; Anastacio, Y. (2021). "Fiscal Rules and Public Investment: The Case of Perú, 2000-2019", IDB Working Paper Series, núm. IDB- WP-1186, Interamerican Development Bank.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF). (2009). 10 años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) (2015). Responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia: quince años de consolidación. Bogotá: Dirección de apoyo fiscal – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) (2020). Implicaciones presupuestales y fiscales derivadas de la pandemia del

COVID-19 para las entidades territoriales. Bogotá: Dirección de apoyo fiscal – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ocampo, J.A. (2014). "La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia", en J.A. Ocampo, B. Stallings, I. Bustillo, H. Velloso y R. Frenkel. La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica (pp. 19-51). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Pérez, G.; Bonet, J. (2018). "Municipal Fiscal Health in Colombian Main Cities", Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana, núm. 274, Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.274

Perez-Reyna, D. (2017). "Historia del Banco de la República: Crisis de 1999." In Historia del Banco de la República 1923–2015, edited by José Darío Uribe, 186–273. Banco de la Republica de Colombia.

Pérez-Reyna, D.; Osorio, D. (2021). "The Case of Colombia", en F. Alvarez, L.P. Hansen, T. Kehoe,J.P. Nicolini, y T. Sargent. The Monetary and Fiscal History of Latin America (pp. na). Chicago: Becker Friedman Institute. https://mafhola.uchicago.edu/

Restrepo, G.; Álvarez, D. (2005). "Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial", Ensayos sobre Economía Regional, Centro Regional de Estudios Económicos, Banco de la República de Medellín.

Ricciulli, D.; Bonet, J.; Pérez, G.J. (2021). "Política fiscal subnacional y ciclo económico en Colombia", Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana, núm. 295, Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.295

Rincón, H.; ramos, J.; Lozano, I. (2004). "Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomemdaciones", Borradores de economía, núm. 298, Banco de la República.

Salazar, N.; Prada, D. (2004). "Balance estructural del Gobierno Central en Colombia", Fedesarrollo, Marzo. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/939

Sánchez, F.; Zenteno, J. (2011). "Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: El caso de Colombia", Documentos CEDE, núm. 37, Universidad de los Andes.

Schaechter, A.; Kinda, T.; Budina, N.; Weber, A. (2012). "Fiscal rules in response to the crisis - Toward the "Next-Generation" rules. A new dataset", IMF Working Paper, núm. 12/187, International Monetary Fund.

Sutherland, D.; Price, R.; Joumard, I. (2006). "Fiscal rules for sub-central governments: Design and impact", OECD Working Papers, 1. OCED.

Ter-Minassian, T. (2007). "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They promote Fiscal Discipline", OECD Journal of Budgeting, 6(3), Organisation for Economic Co- operation and Development (OECD).

Ter-Minassian, T. (2010). "Preconditions for a Successful Introduction of Structural Fiscal Balance-Based Rules in Latin America and the Caribbean: A Framework Paper", IADB Discussion Paper, núm. IDB-DP-157. Interamerican Development Bank, Washington DC.

Urrutia, M., & Llano, J. (2012). Los actores en la crisis económica de fin de siglo. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Végh, C.; Vuletin, G.; Riera-Crichton, D.; Friedheim, D.; Morano, L.; Camarena, J. (2018). "Fiscal Adjustment in Latin America and the Caribbean: Short-Run Pain, Long-Run Gain?" Semiannual Report. Washington, DC, United States: World Bank Group.

Zapata, J.G. (2010). "Las finanzas territoriales en Colombia", CAF y Fedesarrollo – Debates Presidenciales.

VIII. Anexos

Cuadro A1.
Formación de predios y ajustes al avalúo catastral para el cobro del impuesto predial

Año	Predios formados (1)		Reajuste avalúo		Documento CONPES
	Bogotá	IGAC (2)	Predios formados	Predios no formados	
1986	-	-	7,79%	17,27%	2452
1987	-	-	10,01%	14,50%	2452
1988	-	-	9,97%	22,74%	2452
1989	0%	45,90%	13,42%	22,50%	2452
1990	0%	68,50%	15,20%	23,10%	2492
1991	15%	74%	16%	22,00%	2563
1992	10%	85%	27%	31,19%	2623
1993	18%	80%	26,92%	29,61%	2676
1994	77%	95%	21,07%	21,07%	2740
1995	50%	96%	17,88%	22,35%	2815
1996	60%	96%	17%	21,09%	2888
1997	72%	94%	18%	18%	2979
1998	-	97,17%	16%	20,80%	3018
1999	-	-	15%	19,50%	3060
2000	-	97,20%	Sin reajuste **(3)**	13%	3098
2001	-	98,60%	Sin reajuste	4% (5)	3147
			Predios urbanos (4)	Predios rurales	
2002	-	97,60%	3,5%	2%	3210
2003	86%	98,23%	3,5%	3,5%	3258
2004	100%	98,24%	4,42%	0,29%	3325
2005	100%	98,80%	5%	2,5%	3405
2006	100%	98,80%	4,5%	4,5%	3454
2007	100%	98,80%	4%	4%	3505

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A1. Formación de predios y ajustes al avalúo catastral para el cobro del impuesto predial *(Continuación)*

2008	100%	99%	4%	1,77% (6)	3557
2009	100%	99%	5%	5%	3630
2010	100%	99,3%	3%	3%	3691
2011	100%	99,3%	3%	Sin reajuste	3717
2012	100%	99,34%	3%	3%	3738
2013	100%	99,35%	3%	3%	3792
2014	100%	99,38%	3%	3%	3824
2015	100%	99,40%	3%	3%	3852
2016	100%	99,39%	3%	3%	3881
2017	100%	99,40%	3%	3%	3913
2018	100%	99,10%	3%	3%	3954
2019	100%	99,10%	3%	3%	3980

Nota: (1) Los predios formados son aquellos que, como resultado de revisión por parte de los actores catastrales, cuentan con información física, jurídica, fiscal y económica. También se refiere a aquellos predios cuya información ha sido actualizada. (2) La información correspondiente a los predios formados del IGAC, a partir de 1993, representan los predios formados por el IGAC y oficinas catastrales independientes, excluyendo al Distrito Capital. (3) La razón de esto es que durante los dos años anteriores los incrementos en los precios de la vivienda fueron inferiores a la tasa de inflación presentada, debido a la recesión económica y del sector constructor de estos años. (4) A partir del 2012 se establecen reajustes por predios urbanos y rurales, no por predios formados y no formados. (5) Este incremento se realizó con base en el Índice de Valoración Predial (IVP) y no el IPC. (6) De acuerdo a la variación del IPPA.

Fuente: Documentos CONPES correspondientes.

Cuadro A2.
Principales ingresos tributarios de los gobiernos departamentos

Impuesto	Hecho generador	Base gravable	Sujeto pasivo	Tarifas
Consumo de cerveza, sifones y refajos	Consumo en el territorio nacional de cerveza, sifones y refajos	Venta al detallista	Productores, importadores y distribuidores	Cervezas y sifones: 48% (Ley 223 de 1995) Mezclas y refajos: 20% (Ley 223 de 1995)
Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares	Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares en la jurisdicción de los departamentos	Venta al detallista de productos nacionales y extranjero	Productores, importadores y distribuidores	**De 2.5 hasta 15 grados de contenido alcholimétrico:** 20% (Ley 223 de 1995) $110 por grado alcoholímétrico (Ley 788 de 2002) $256 por grado alcoholimétrico (Decreto 127 de 2010) $256 por grado alcoholimétrico (Ley 1393 de 2010) Nota: La Ley 788 de 2002 establece que estas tarifas se incrementarán cada 1 de enero de acuerdo a la meta de inflación esperada certificada por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). **Licores, aperitivos y similares por unidad de 750 cm3:** (Ley 1816 de 2016) Esta ley establece que, a partir del 1 de enero de 2018, las tarifas del componente específico se incrementarán de acuerdo a variación del IPC certificada por el DANE. Componente específico: $220 por unidad Componente ad-valórem: 25% sobre el precio de venta al público sin incluir impuestos.
				De más de 15 hasta 20 grados de contenido alcholimétrico: 25% (Ley 223 de 1995) $180 por grado alcoholimétrico (Ley 788 de 2002) $256 por grado alcoholimétrico (Decreto 127 de 2010) $256 por grado alcoholimétrico (Ley 1393 de 2010) Nota: La Ley 788 de 2002 establece que estas tarifas se incrementarán cada 1 de enero de acuerdo a la meta de inflación esperada certificada por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Continúa en la siguiente página

Cuadro A2. Principales ingresos tributarios de los gobiernos departamentos *(Continuación)*

Impuesto	Hecho generador	Base gravable	Sujeto pasivo	Tarifas
Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares	Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares en la jurisdicción de los departamentos	Venta al detallista de productos nacionales y extranjero	Productores, importadores y distribuidores	**Licores, aperitivos y similares por unidad de 750 cm3:** (Ley 1816 de 2016) Esta ley establece que, a partir del 1 de enero de 2018, las tarifas del componente específico se incrementarán de acuerdo a la variación del IPC certificada por el DANE. Componente específico: $220 por unidad Componente ad-valórem: 25% sobre el precio de venta al público sin incluir impuestos.
				De más de 20 hasta 35 grados de contenido alcholimétrico: 35% (Ley 223 de 1995) $180 por grado alcoholimétrico (Ley 788 de 2002) $256 por grado alcoholimétrico (Decreto 127 de 2010) $256 por grado alcoholimétrico (Ley 1393 de 2010) Nota: La Ley 788 de 2002 establece que estas tarifas se incrementarán cada 1 de enero de acuerdo a la meta de inflación esperada certificada por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). **Licores, aperitivos y similares por unidad de 750 cm3:** (Ley 1816 de 2016) Esta ley establece que, a partir del 1 de enero de 2018, las tarifas del componente específico se incrementarán de acuerdo a la variación del IPC certificada por el DANE. Componente específico: $220 por unidad Componente ad-valórem: 25% sobre el precio de venta al público sin incluir impuestos.
				De más de 35 grados de contenido alcholimétrico: 40% (Ley 223 de 1995) $270 por grado alcoholimétrico (Ley 788 de 2002) $386 por grado alcoholimétrico (Decreto 127 de 2010) $420 por grado alcoholimétrico (Ley 1393 de 2010) Nota: La Ley 788 de 2002 establece que estas tarifas se incrementarán cada 1 de enero de acuerdo a la meta de inflación esperada certificada por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). **Licores, aperitivos y similares por unidad de 750 cm3: (Ley 1816 de 2016)** Esta ley establece que, a partir del 1 de enero de 2018, las tarifas del componente específico se incrementarán de acuerdo a la variación del IPC certificada por el DANE. Componente específico: $220 por unidad Componente ad-valórem: 25% sobre el precio de venta al público sin incluir impuestos.

Continúa en la siguiente página

Cuadro A2. Principales ingresos tributarios de los gobiernos departamentos *(Continuación)*

Impuesto	Hecho generador	Base gravable	Sujeto pasivo	Tarifas
Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares	Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares en la jurisdicción de los departamentos	Venta al detallista de productos nacionales y extranjero	Productores, importadores y distribuidores	**Vinos de hasta 10 grados de contenido alcholimétrico:** $60 por grado alcoholimétrico (Ley 788 de 2002) $256 por grado alcoholimétrico (Decreto 127 de 2010) $256 por grado alcoholimétrico (Ley 1393 de 2010) Nota: La Ley 788 de 2002 establece que estas tarifas se incrementarán cada 1 de enero de acuerdo a la meta de inflación esperada certificada por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). **Vinos y aperitivos vínicos por unidad de 750 cm3:** (Ley 1816 de 2016) Esta ley establece que, a partir del 1 de enero de 2018, las tarifas del componente específico se incrementarán de acuerdo a la variación del IPC certificada por el DANE. Componente específico: $150 por unidad Componente ad-valórem: 20% sobre el precio de venta al público sin incluir impuestos.
Consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Consumo de cigarrillos y tabaco elaborado en la jurisdicción de los departamentos	Venta al detallista de productos extranjeros y nacionales	Productores, importadores y distribuidores	**Cigarrillos y tabaco elaborado: 55% (Ley 223 de 1995)** Para precio de venta al público por cajetilla de 20 unidades (Ley 1111 de 2006): - De $2.000: $400 - Mayor a $2.000: $800 Para los años 2010 y 2011 por cajetilla de 20 unidades (Ley 127 de 2010): - Tarifa para 2010: $650 - Tarifa para 2011: $700 A partir del año 2011 por cajetilla de 20 unidades (Ley 1393 de 2010): - A partir de 2011: $570 Esta ley establece que esta tarifa se actualizará anualmente de acuerdo al crecimiento del IPC cretificado por el DANE. Las tarifas actualizadas serán certificadas cada año por la DAF del MHCP. A partir del año 2011 por cajetilla de 20 unidades (ley 1393 de 2010): - Se crea una sobretasa del 10% al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. Se aplica a la base gravable certificada por la DAF del MHCP. Creación de los componentes específico y ad-valorem (Ley 1819 de 2016): - Tarifa para 2017: $1400 - Tarifa para 2018: $2.100 - La anterior sobretasa del 10% pasa a ser el componente ad-valorem de la base gravable. A partir de 2019, las tarifas específicas se actualizarán anualmente, de acuerdo al crecimiento del IPC+4 puntos cretificado por el DANE. Las tarifas actualizadas serán publicadas cada año por la DAF del MHCP.

Continúa en la siguiente página

Cuadro A2. Principales ingresos tributarios de los gobiernos departamentos *(Continuación)*

Impuesto	Hecho generador	Base gravable	Sujeto pasivo	Tarifas
Registro	Inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos de los cuales hagan parte particulares	Valor incorporado en el documento que contiene el acto, contrato o negocio jurídico	Cotratantes y particulares beneficiarios del acto o providencia sometida al registro	**Tarifas fijadas por Asambleas Departamentales dentro de los rangos:** - Contratos con cuantía sujetos a registro en las oficinas de registro de instrumentos públicos: entre 0.5% y 1% (Ley 223 de 1995) - Contratos con cuantía sujetos a registro en las oficinas de Cámaras de Comercio (distinto a los que impliquen constitución con el incremento de la prima de colocación de acciones o cuotas sociales en sociedades): Entre 0.3% y 0.7% (Ley 223 de 1995) - Contratos con cuantía sujetos a registro en las oficinas de Cámaras de Comercio (que impliquen constitución con el incremento de la prima de colocación de acciones o cuotas sociales en sociedades): Entre 0.1% y 0.3% (Ley 1607 de 2012) - Contratos sin cuantía sujetos a registro en las oficinas de registro de instrumentos públicos o en las cámaras de comercio (que no implique cesión de derechos ni aumentosde capital: entre 2 y 4 SMDL (Ley 1607 de 2012)
Sobretasa a la gasolina motor y al ACPM	Consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importata en la jurisdicción de cada municipio, distrito y departamento	Valor de referencia de venta al público que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía	Distribuidores mayoristas de gasolina motor extra y corriente y del ACPM, productores e importadores	A partir de 1999 (Ley 488 de 1998): ACPM: 6% Gasolina Motor: Tarifa fijada por el Concejo Municipal o la Asamblea Departamental dentro de los siguientes rangos: - Municipal y distrital: Entre 14% y 15% - Departamental: Entre 4% y 5% - Distrito Capital: hasta del 20% A partir del 1 de enero de 2003 (Ley 788 de 2002): - Municipal y distrital: 18,5% - Departamental: 6,5% - Distrito Capital: 25% - Municipios fronterizos: entre el 2% y el 6%
Explotación de oro, plata y platino	(Sólo aplicable a municipios productores)	-	-	**Oro, plata y platino:** 4% (Ley 488 de 1998)

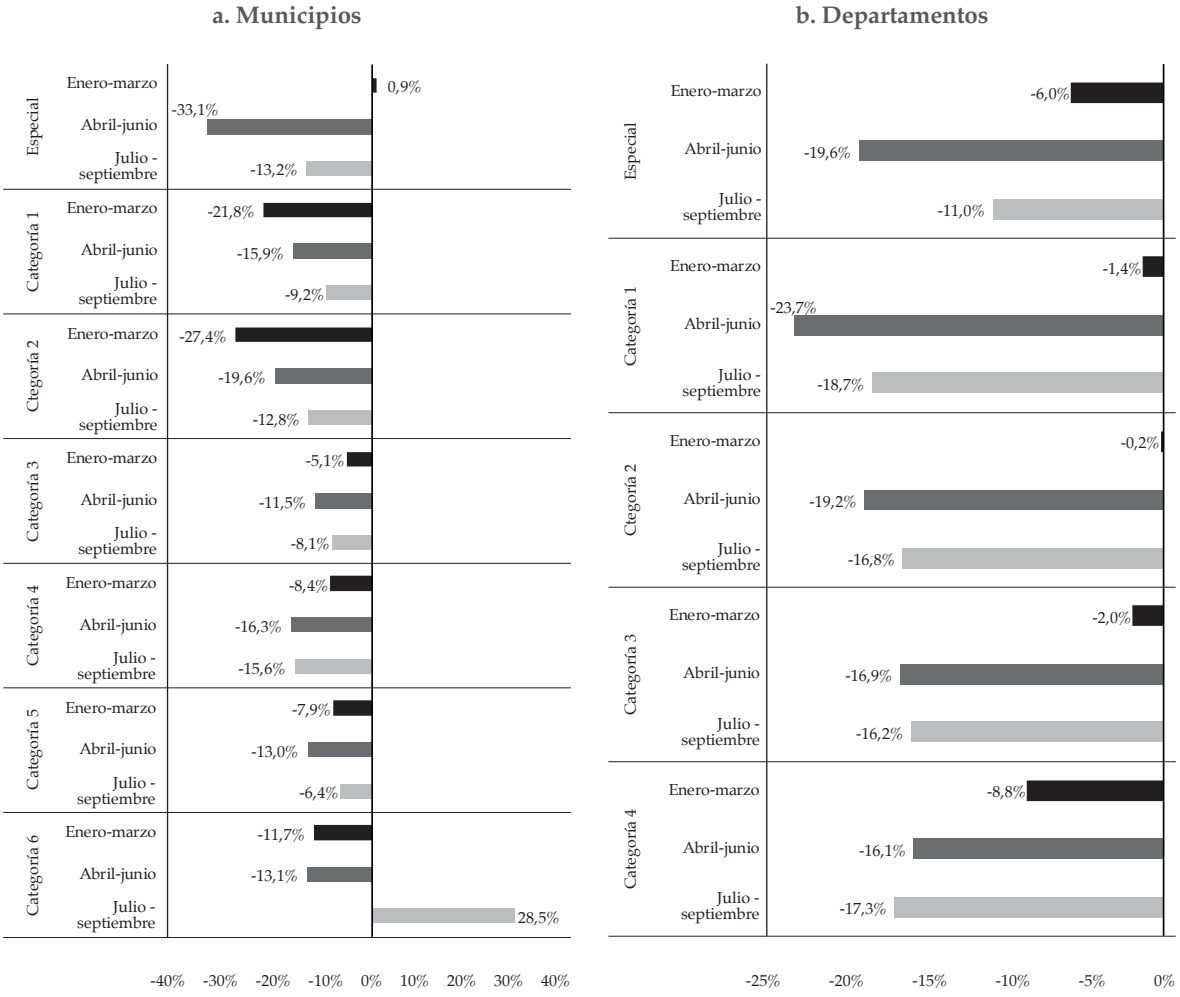
Continúa en la siguiente página

Cuadro A2. Principales ingresos tributarios de los gobiernos departamentos *(Continuación)*

Impuesto	Hecho generador	Base gravable	Sujeto pasivo	Tarifas
Vehículos automotores	Propiedad de los vehículos nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional (con excepciones)	Valor comercial de los vehículos gravados, establecido anualmente por el Ministerio de Transporte	Propietario o poseedor de los vehículos gravados	A partir del 1 de enero de 1999 (Ley 488 de 1998): Los valores de los rangos serán actualizados aualmente por el gobierno nacional. - Hasta $20 millones: 1,5% - Entre $20 millones y $45 millones: 2,5% - Más de $45 millones: 3,5% - Motos de más de 125 c.c: 1,5% A partir del 1 de enero de 2012 (Decreto nacional 4909 de 2011): - Hasta $37.914.000: 1,5% - Entre $37.914.000 millones y $85.307.000 millones: 2,5% - Más de $85.307.000 millones: 3,5% A partir del 1 de enero de 2020 (Decreato Nacional 2263 de 2019): - Hasta $48.029.000 millones: 1,5% - Entre $48.029.000 millones y $108.063.000 millones: 2,5% - Más de $108.063.000 millones: 3,5% - Motos de más de 125 c.c (todos los avalúos): 1,5% - Vehículos públicos (todos los avalúos): 0,5%

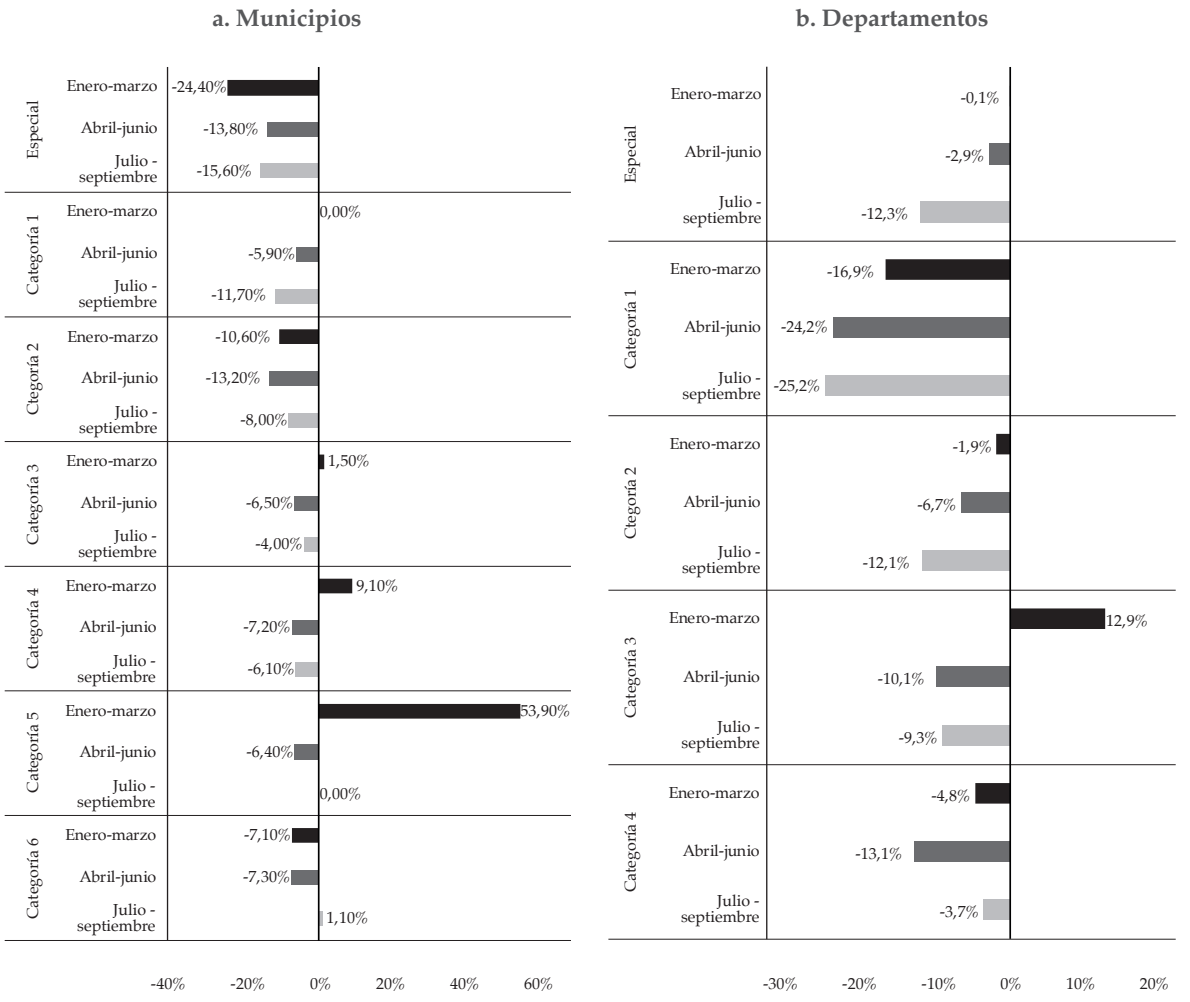
Nota: De acuerdo a lo previsto en la Ley 223 de 1995, que en ningún caso el impuesto pagado por los productos extranjeros será inferior al promedio del impuesto causado por la cerveza sifones, mezclas y refajos producidos en Colombia, la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministrio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), certifica cada año los promedios ponderados del impuesto al consumo aplicables, como mínimo, a los productos extranjeros. Adicionalmente, el Decreto 2141 de 1996 establece que los promedios de precio de los productos nacionales, calculados con base en el precio de venta al detal por el DANE, serán ser establecidos por la DAF semestralmente. Las certificaciones de los precios promedio certificados por la DAF del MHCP, para los productos nacionales, se encuentran disponibles en:
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pagescertificacionesdelimpuestoalconsumo- impoconsumo
Fuente: Elaboración de los autores con base en la legislación correspondiente.

Gráfico A1.
Cambio porcentual de los ingresos tributarios de las entidades territoriales. Variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020 por categorías de municipios y departamentos



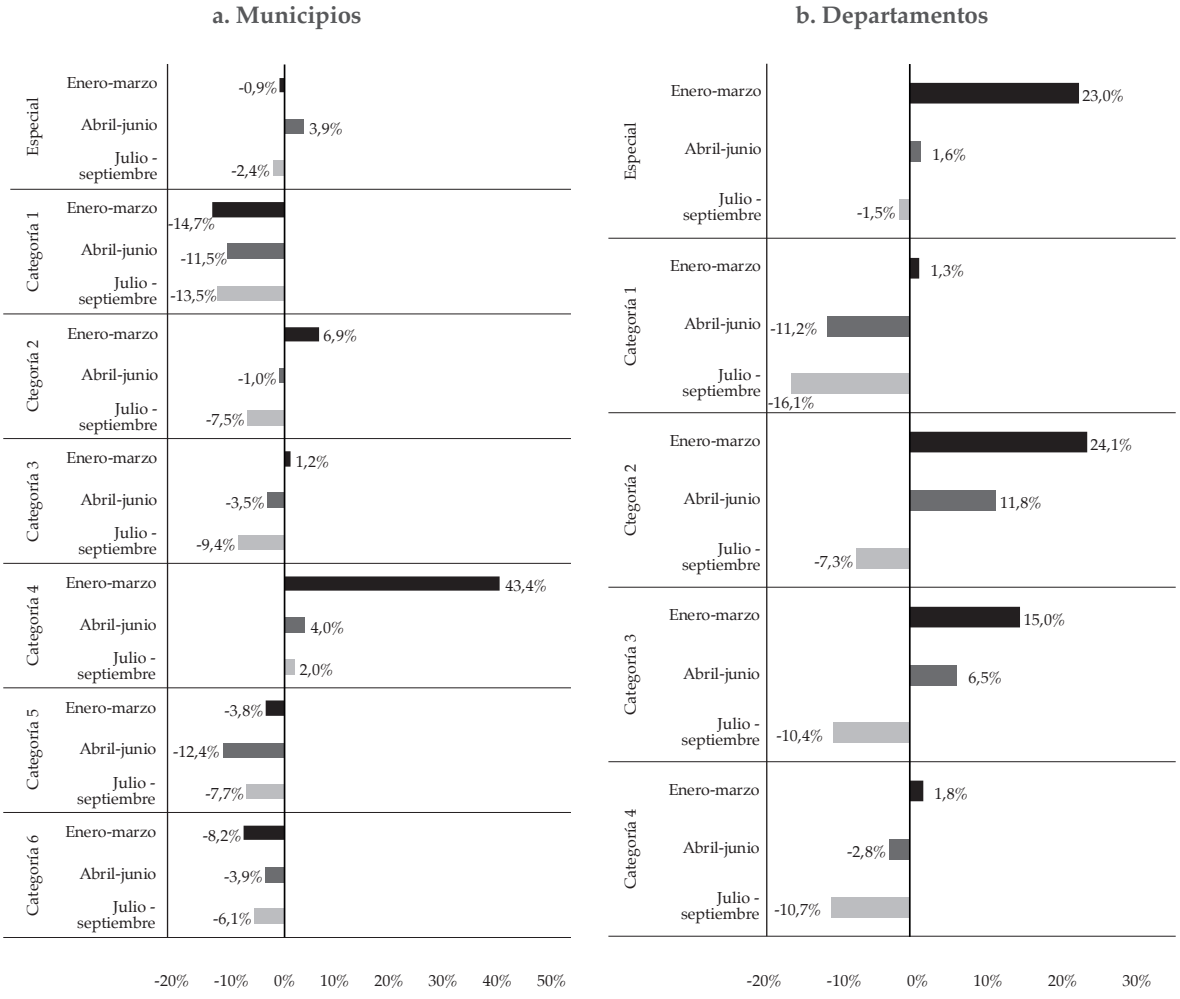
Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

Gráfico A2.
Cambio porcentual del gasto de funcionamiento total de las entidades territoriales. Variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020 por categorías de municipios y departamentos



Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

Gráfico A3.
Cambio porcentual del gasto de inversión total de las entidades territoriales. Variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020 por categorías de municipios y departamentos



Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)