

VI. CONSIDERACIONES DE ORDEN FISCAL

La Ley 819 de 2003 en su Artículo 7 establece:

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

La Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007 señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa. La precitada sentencia retoma lo establecido por la misma Corte en la Sentencia C-502 de 2007 al referirse al hecho de que:

(...) la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al

Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda (...)

En virtud de lo anterior, a continuación, se presenta una estimación del gasto adicional que se generaría con la Reforma Integral a la Ley 30 de 1992 desarrollada en el presente documento, así como la fuente de financiación que podría disponerse para cubrir este gasto vía aumento de ingresos.

El gasto adicional está dado en mayor cuantía por la modificación al esquema de transferencias que la Nación realiza a las Instituciones de Educación Superior públicas, que en la iniciativa presentada por el Gobierno Nacional se encuentra incorporada en los Artículos 86, 86-A y 87 y que recoge, entre otros, los siguientes elementos:

- i. Se propone el Índice de Costos de la Educación Superior (ICES) estimado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), como factor de indexación de las transferencias ordinarias en reemplazo del Índice de Precios al Consumidor (IPC). El ICES es un Índice que recoge de mejor manera la variación de los costos asociados a la prestación del servicio en las IES
- ii. La iniciativa posibilita la incorporación de recursos adicionales de funcionamiento, dirigidos a: a) fortalecer las bases presupuestales de las IES estatales para seguir avanzando en el cierre de brechas derivado de la problemática estructural de financiación del sector; b) avanzar en la implementación de acuerdos de formalización laboral de plantas profesoras y administrativas; c) reconocimiento de la brecha histórica del diferencial del crecimiento real de los salarios de los profesores; d) fomentar el acceso de nuevos estudiantes al sistema de Educación Superior, en atención a la meta establecida en el Plan Nacional de

Desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida” para vincular a 500.000 jóvenes adicionales entre 2023 y 2026; e) financiar estrategias para fomentar la permanencia y graduación de los estudiantes.

- iii. La propuesta define un mecanismo estructural de financiación dirigido a las ITTU estatales, que permite avanzar en la idea de superar la brecha histórica en la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación y definir una línea de base para la estimación de la base presupuestal para estas Instituciones.
- iv. La iniciativa faculta a la Nación para disponer recursos adicionales de inversión para el fortalecimiento de las IES estatales, fomentar el acceso, permanencia y graduación de los estudiantes y el mejoramiento integral de la calidad.
- v. La propuesta busca incrementar la partida presupuestal dispuesta en el marco del Artículo 87 para disponer recursos adicionales para funcionamiento de las universidades estatales.

En consecuencia, si la Reforma al actual esquema de transferencias a las IES estatales entrara en vigor a partir de 2024, el impacto fiscal estimado para el período de gobierno (tres años) estaría por el orden de \$5,8 billones adicionales para funcionamiento, incluyendo indexación. Alrededor del 40 % de estos recursos \$2,4 billones estarían destinados a financiar el Programa de ampliación de cobertura recientemente lanzado por el Gobierno Nacional “Universidad en tu Territorio – Educación Superior de calidad para la libertad y la dignidad”. Los recursos restantes permitirían avanzar gradualmente en planes de formalización laboral y reducir el impacto del desequilibrio financiero histórico.

De igual manera, se estiman recursos adicionales para inversión en el período 2023 – 2026, que no constituirían base presupuestal, de alrededor de \$1 billón. En total, se calcula que la Reforma al esquema de transferencias a las IES estatales supondría un impacto fiscal total de cerca de \$6,8 billones entre 2024 y 2026.

El gasto adicional estaría apalancado en los mayores ingresos que se derivan del recaudo de la Reforma Tributaria y que impactarían positivamente el Presupuesto General de la Nación. En un horizonte de mediano plazo (alrededor

de una década), se estima que el impacto fiscal de la Reforma podría suponer recursos adicionales por más de \$33 billones.

Tabla 1. Impacto fiscal de la Reforma al esquema de transferencias a las IES estatales (Cifras en millones de pesos)

Concepto	2024	2025	2026
Art. 86 (Func. + Inv.)	\$617.017 M	\$1.520.003 M	\$2.759.296 M
Art.87	\$76.929 M	\$76.929 M	\$76.929 M
ITTU	\$152.144 M	\$208.499 M	\$279.984 M
Proyectos inversión	\$300.000 M	\$350.000 M	\$350.000 M
Total	\$1.146.090 M	\$2.155.430 M	\$3.466.209 M

Es importante indicar que, con el fin de controlar el crecimiento de los costos de las IES estatales, la reforma al esquema de transferencias implicará una revisión detallada de los elementos y aspectos que los determinan. En ese sentido, desde el Gobierno Nacional se avanzará, por ejemplo, en una propuesta que permita modificar el régimen salarial y prestacional docente establecido en el Decreto 1279 de 2022.

Ese proceso debe ser consensuado con los diferentes grupos de interés del sector y la propuesta debe estar orientada a fortalecer las plantas profesoras, establecer topes salariales que permitan controlar el crecimiento de los costos salariales, así como a dignificar la profesión docente.