



RETOS PARA MEJORAR EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIACIONES

IV Encuentro de Coordinación Intergubernamental y Presupuestal

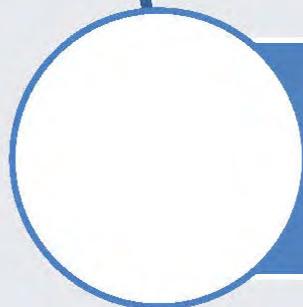
Amylkar Acosta

Director Ejecutivo

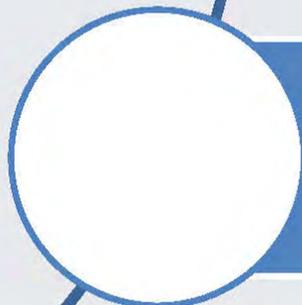
Bogotá D.C. Septiembre 10 de 2015



Actualidad ingresos propios departamentales



Reforma inminente?



Retos



Durante la última década, a nivel internacional se han elaborado estudios empíricos en los que se evidencia que:



“Economías con mayor nivel de autonomía fiscal en los gobiernos subnacionales tienden a crecer y desarrollarse de manera más rápida”



Sobre las competencias departamentales y su estructura fiscal



En el caso departamental, su estructura de percepción de ingresos presenta problemáticas que *le impiden ejercer autónomamente su rol de promotor del desarrollo económico y social*

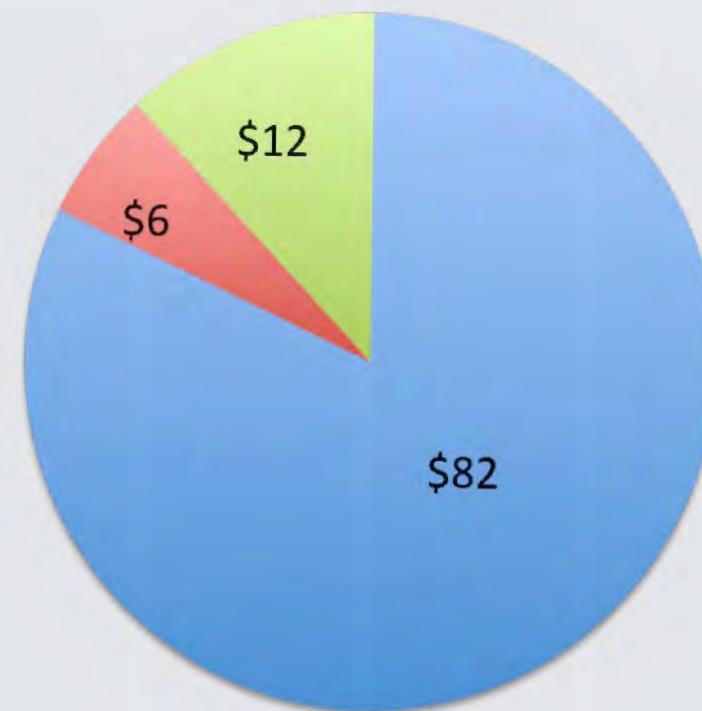
1. En general se puede observar que no todas las competencias territoriales, cuentan con una fuente clara de financiación.
2. Si bien los recursos del SGP, de las regalías y de otras transferencias nacionales son la principal fuente de financiación de las responsabilidades otorgadas a los municipios y departamentos, *estos no son suficientes, y por esta razón las entidades territoriales deben recurrir a los ingresos corrientes y a la financiación.*



Problemas de distribución del ingreso

- ❖ Altísimo centralismo en manejo de Ingresos Tributarios.
- ❖ Desequilibrio Horizontal por mecanismos de compensación insuficientes no garantizan autonomía en el gasto. Ejemplo: Regalías – Recursos no sostenibles y variables en el tiempo.
- ❖ Estas diferencias sumadas a la falta de asistencia técnica intensifican las desigualdades existentes entre regiones en el país.

**Ingresos Tributarios
Por cada \$100 de impuestos**



■ Nación ■ Departamento ■ Municipio ■



Problemática: Desequilibrio vertical del ingreso tributario

En Colombia, el recaudo tributario se encuentra ampliamente concentrando en el nivel central, lo que muestra baja autonomía territorial:

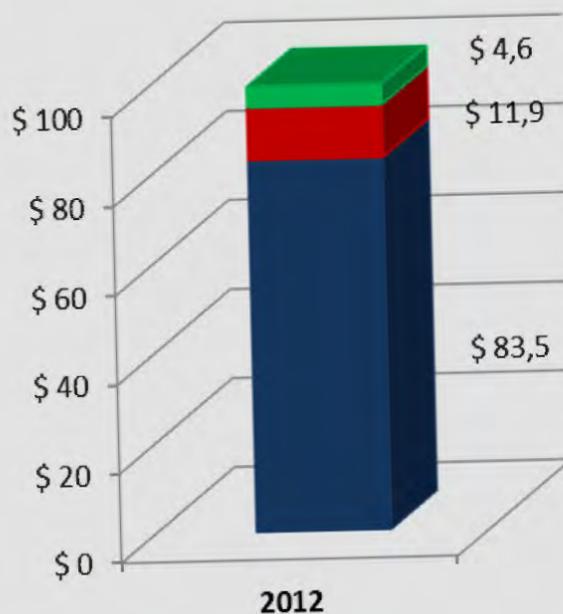
De cada \$100 pesos de impuestos en Colombia:

\$83,5 van para el **Gobierno Nacional**

\$11,9 van para los **Municipios**

\$4,6 van para los **Departamentos**

Asignación por nivel de gobierno por cada \$100 de impuestos



PAÍS	2013		
	CENTRAL	ESTADO	LOCAL
Brasil	\$60	\$33	\$6
España	\$46	\$39	\$15
Alemania	\$51	\$36	\$13
Suiza	\$47	\$33	\$20

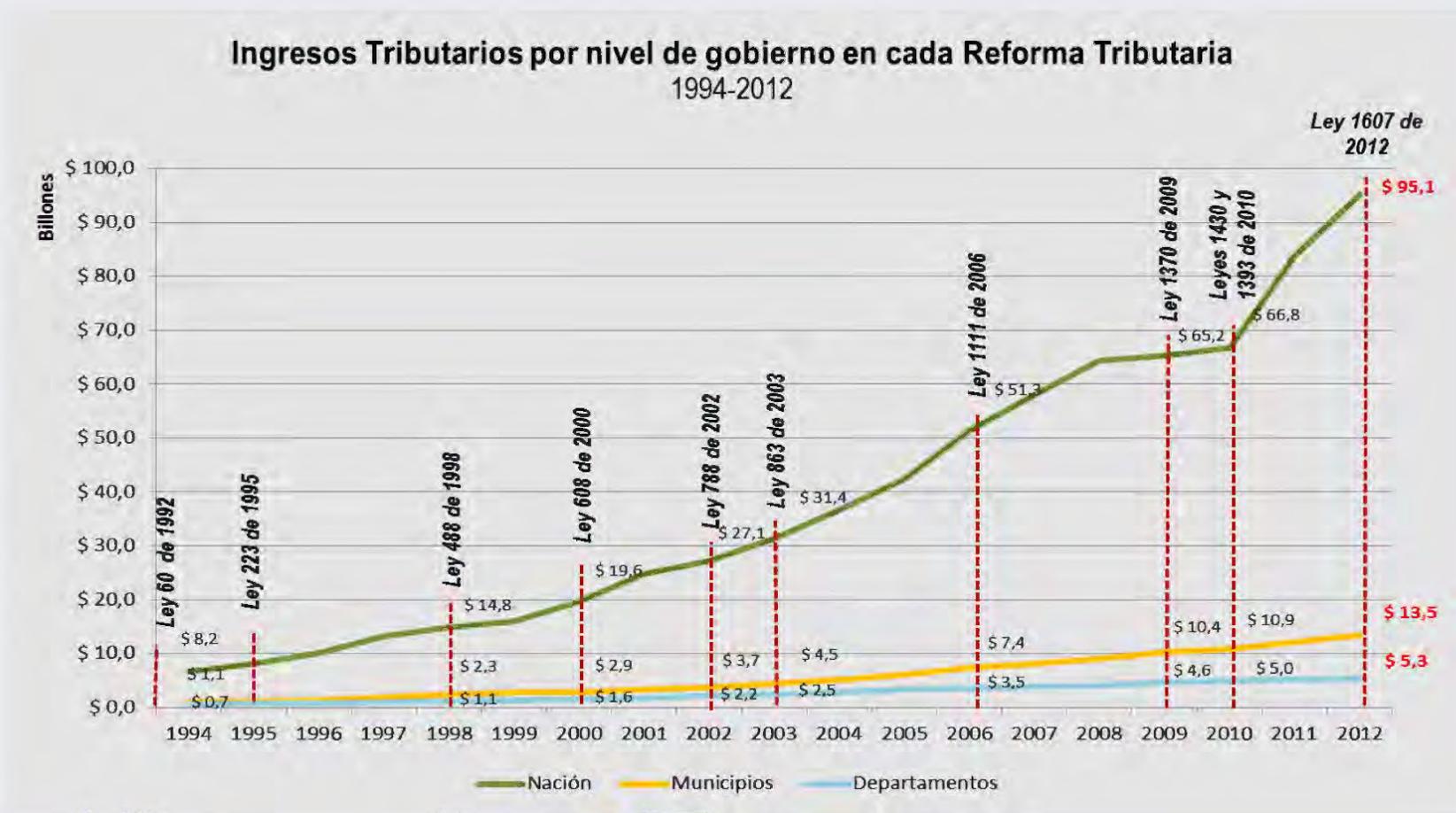
Fuente: FND con base en Ejecuciones presupuestales DNP 2012, Balance fiscal GNC Min Hacienda 2012 y OECD stats 2013.

■ Nación ■ Municipios ■ Departamentos



Problemática: Reformas tributarias centralistas

Las reformas tributarias no han tenido un espíritu de fortalecimiento al proceso de descentralización, haciendo permanente el desequilibrio existente:



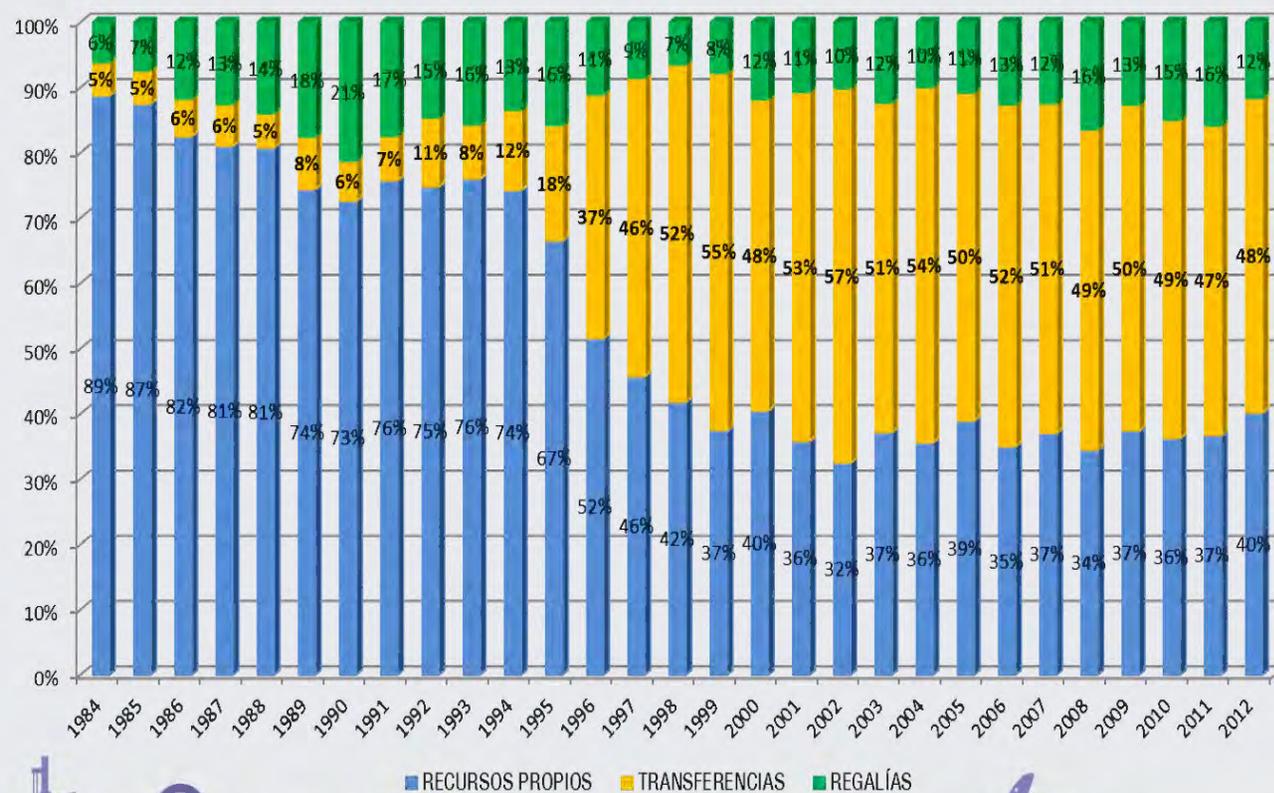
Fuente: Cálculos FND, con base en ejecuciones presupuestales 1994-2012 publicadas por DNP, Balance fiscal del Gobierno Nacional Central 1994-2013 publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y revisión bibliográfica.

Problemática: Dependencia de las Transferencias

La descentralización se basa actualmente en la utilización de transferencias. En consecuencia, los ingresos subnacionales han manifestado una creciente dependencia fiscal:

2012

Participación en los ingresos totales de los departamentos



Dependencia Fiscal	Departamentos
10%-30%	Casanare, Guajira y Arauca.
30%-40%	Meta, Santander, Cundinamarca y Antioquia.
40%-50%	Cesar, Valle del Cauca y Atlántico.
50%-60%	Magdalena, Magdalena, Caldas, Boyacá, San Andrés, Quindío, Risaralda y Huila.
60%-70%	Córdoba, N. de Santander, Tolima y Bolívar.
70%-80%	Caquetá, Sucre, Guaviare, Chocó, Guainía, Nariño y Putumayo.
80%-90%	Amazonas, Vaupés, Cauca, Vichada.

Fuente: Cálculos FND, con base en ejecuciones presupuestales departamentales 1984-2012, publicadas por DNP.



Problemática: Dependencia de las Transferencias

Si bien las transferencias buscan combatir el desequilibrio vertical, una marcada propensión a usar transferencias aumenta la vulnerabilidad de los entes subnacionales:

- a) Pereza fiscal subnacional
- b) Exceso de gasto corriente (disfrazado como inversión)
- c) Limitaciones de inversión en ciertas áreas y exceso en otras
- d) Incertidumbre sobre el flujo de recursos transferidos y interrupción de los ciclos de inversión
- e) Rigidez presupuestaria
- f) Tensiones intergubernamentales
- g) Debilitamiento de la rendición de cuentas de los funcionarios ante los ciudadanos.

Fuente: De la Cruz, Rafael (2012). Ponencia: “Descentralización, Competitividad Urbana y Finanzas Públicas en América Latina”. Representante del BID en el Foro: El Futuro de las Relaciones Nación-Región en Colombia.



Problemática: Competencias creadas por ley sin fuente de recursos



Ejemplos de competencias asignadas a los departamentos sin asignación de recursos para su cumplimiento:

- Gestión del riesgo.
- Ley de víctimas.
- Gestión ambiental de las cuencas de los ríos.
- Responsabilidad penal adolescente y en general políticas de infancia y adolescencia.
- Atención a desplazados y al adulto mayor.
- Salud:
 - ✓ Atención a la población no asegurada en el sistema de salud.
 - ✓ Unificación de planes obligatorios de salud.
 - ✓ Cubrimiento de pagos NO POS de regímenes subsidiado y contributivo.
- Programas de la mujer.
- Delegación minera en la verificación efectiva de las concesiones mineras.
- Conservación patrimonio cultural.
- Creación de cuerpos de bomberos.



Problemática: Regalías. Inestabilidad y Autonomía limitada



FND Federación Nacional de Departamentos

“La descolgada de los precios del petróleo, el carbón, el oro y el ferroníquel le está pasando factura a las finanzas públicas, tanto a la Nación como a los departamentos y municipios”.

“Ello llevó al Ministerio de Hacienda a recortar en 87 billones el Presupuesto anexo al Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país” y aplazar 6 billones del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2015”.

INESTABILIDAD DE
LOS RECURSOS



AUTONOMÍA
LIMITADA



¿REFORMA INMINENTE?

En 2016 finaliza el periodo de vigencia de la fórmula transitoria constitucional de crecimiento de las transferencias, establecida en el Acto Legislativo 04 de 2007:

AÑO	LEY 60 DE 1993		LEY 715 DE 2001 - AL 01 DE 2001	LEY 1176 DE 2004 - AL 04 DE 2007
	SITUADO FISCAL	MUNICIPIOS		
1994	23% ICN	15% ICN		
1995	23,5% ICN	16% ICN		
1996	24,5% ICN	17% ICN		
1997	24,5% ICN	18% ICN		
1998	24,5% ICN	19% ICN		
1999	24,5% ICN	20% ICN		
2000	24,5% ICN	21% ICN		
2001	24,5% ICN	22% ICN		
2002			IPC+2,0%	
2003			IPC+2,0%	
2004			IPC+2,0%	
2005			IPC+2,0%	
2006			IPC+2,5%	
2007			IPC+2,5%	
2008			IPC+2,5%	IPC + 4,0% + 1,3% para educación
2009			Promedio de crecimiento de ICN durante los últimos 4 años	IPC + 4,0% + 1,3% para educación
2010				IPC + 4,0% + 1,6% para educación
2011				IPC + 4,0% + 1,8% para educación
2012				IPC + 4,0% + 1,8% para educación
2013				IPC + 4,0% + 1,8% para educación
2014				IPC + 4,0% + 1,8% para educación
2015				IPC + 4,0% + 1,8% para educación
2016				IPC + 4,0% + 1,8% para educación
2017			Promedio de crecimiento de ICN durante los últimos 4 años	

El fin del periodo de transición puede tener dos desenlaces:

1.No se reforma la constitución y se deja vigente la fórmula de crecimiento del AL 01 de 2001.

2.Se presenta una nueva reforma al SGP:

- a. Fórmula de crecimiento de las transferencias.
- b. Funcionamiento y estructura del sistema.

Puede ser la oportunidad para resolver los aspectos a mejorar detectados con la experiencia

Fuente: FND con base en CP 1991, ley 60 de 1993, Acto Legislativo 01 de 2001 y Acto Legislativo 04 de 2007

La posible reforma nos pone ante el debate sobre dos temáticas grandes del SGP:

1. ¿Cuál debe ser la fórmula de crecimiento de las transferencias para el caso colombiano?

2. ¿Cuál debe ser el diseño de un buen sistema de transferencias territoriales?

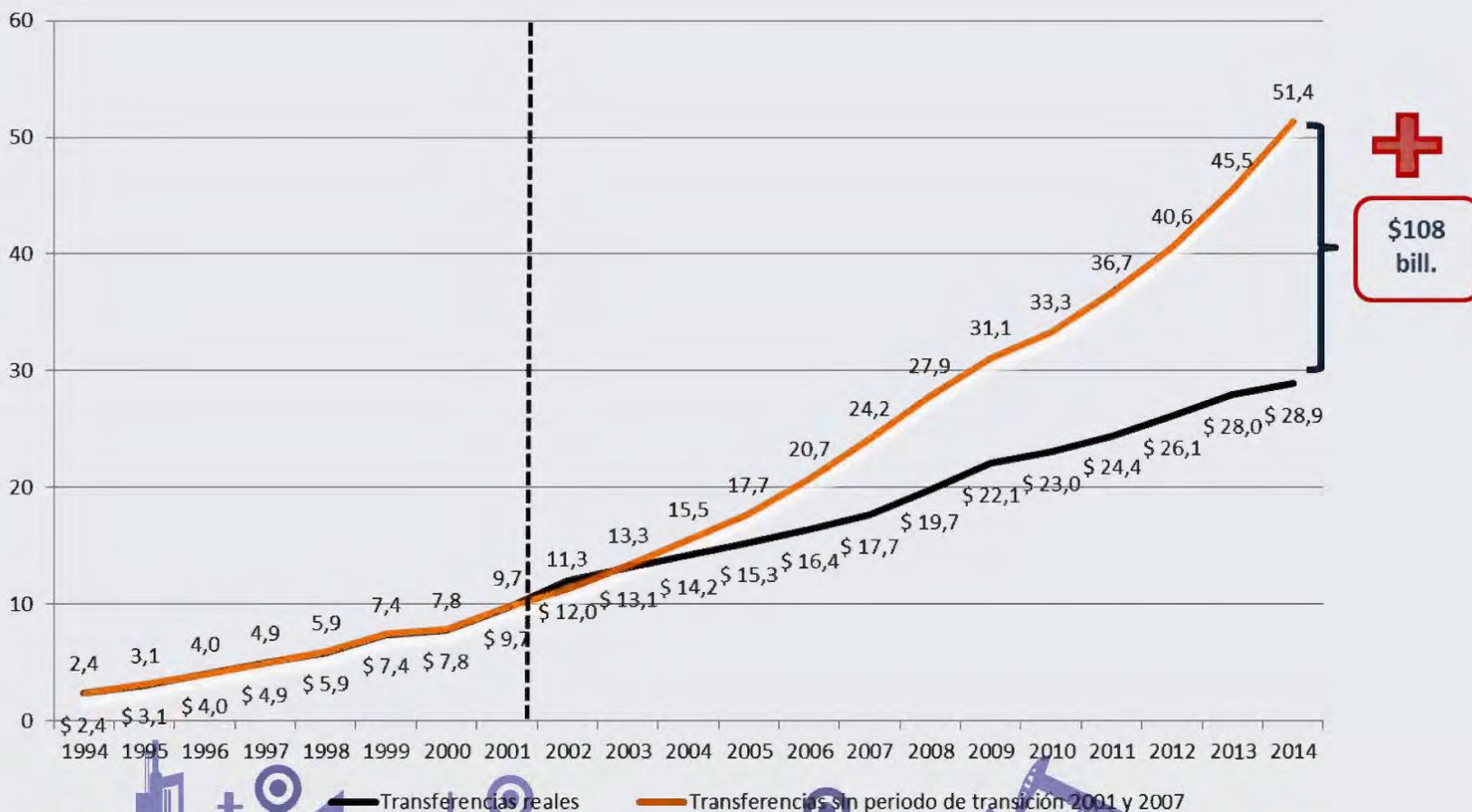
Resolver estas preguntas de manera concertada es el reto al que nos enfrentamos



1. RETO - FÓRMULA DE CRECIMIENTO DEL SGP

Las implicaciones del periodo de transición en las entidades territoriales:

Transferencias dejadas de percibir por las entidades territoriales 2002 - 2014



Si se hubiera aplicado la fórmula de crecimiento del Acto Legislativo 01, las entidades territoriales habrían recibido cerca de **\$108 billones más** de lo que efectivamente percibieron en el periodo 2002 a 2015

Fuente: FND con base en el informe de participaciones territoriales para los años 1994-2014. Asimismo, de acuerdo al Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central 1994-2011 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1. RETO - FÓRMULA DE CRECIMIENTO DEL SGP

Debemos elegir entre estas opciones:

1. Dejar que termine el periodo de transición y permitir que las transferencias empiecen a crecer de acuerdo con la variación de los Ingresos Corrientes de la Nación (Interés territorial vs. estabilidad del PGN).
2. Volver a establecer un periodo de transición de la fórmula de crecimiento, atándola a valores fijos como el IPC (mantener estable la cantidad de transferencias).
3. Modificar de manera definitiva la fórmula constitucional. ¿Cuál es el enfoque que se le quiere dar al sistema?

¿Mantener un nivel de transferencias para que las entidades cumplan con algunas funciones?

O

¿Determinar metas de avance en los temas públicos y asignar recursos para cumplir las mismas?





Algunos estudios recientes brindan
recomendaciones para
modificar el SGP

Resaltando las que tienen impactos en el ámbito
departamental:



2. RETO - DISEÑO Y ESTRUCTURA DEL SGP DEPARTAMENTAL



FND Federación Nacional de Departamentos



DNP
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

econometría
Consultores



2014

Recursos

Salud

1. Garantizar los recursos necesarios para asegurar la prestación de un "mínimo servicios esenciales" en las entidades territoriales de población dispersa y pequeña.
2. Asignar mayores recursos a salud pública y cambiar sus mecanismos de ejecución.

Educación

1. Cambio de alimentación escolar de asignaciones especiales a la bolsa de prestación del servicio (permanente).
2. Redefinición de estrategia de calidad.

PROPÓSITO GENERAL

Debe crearse una bolsa de propósito general para los departamentos

Asignaciones especiales:

1. FONPET: No destinar más recursos del SGP.
2. PRIMERA INFANCIA: Crear una bolsa sectorial permanente para focalización de la atención a niños de 3 a 5 años (aumento de cobertura gradual).

APSB

1. Modificar o eliminar la certificación.
2. Simplificación de criterios de distribución.
3. Diferenciación para zonas rurales.
4. Incentivos de desempeño por cobertura



Amylkar Acosta Medina

2. RETO - DISEÑO Y ESTRUCTURA DEL SGP DEPARTAMENTAL



Publicaciones de Monitoreo, Seguimiento y Control a los recursos del SGP, 2014.



Educación

- Transferir recursos de calidad de municipios no certificados a los departamentos.
- Recursos de alimentación escolar de asignaciones especiales se trasladen a la bolsa de SGP educación y se asignen a los departamentos.



Salud

- Todos los recursos deben ir a única bolsa de sin asignar por componentes de gasto.
- Asignar recursos de salud pública de municipios categorías 4,5 y 6 a departamentos.
- Utilización de excedentes para pago de cartera.
- Priorización de acciones de los departamentos a acciones de salud pública, inspección, vigilancia y control



Asignaciones Especiales

- Eliminar la asignación de alimentación escolar y transferirla a SGP educación.
- Contemplar los recursos de primera infancia como asignación permanente dentro del SGP
- Encargar del manejo de los recursos de municipios ribereños a CORMAGDALENA.

Fuente: Diagnóstico actual para el sistema de transferencias para el sector educación. El sector salud en las entidades territoriales y propuestas de ajuste al sistema de transferencias. Diagnóstico del sistema actual de transferencias para el propósito general. Ministerio de Hacienda 2014.

2. RETO - DISEÑO Y ESTRUCTURA DEL SGP DEPARTAMENTAL

Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia 2014

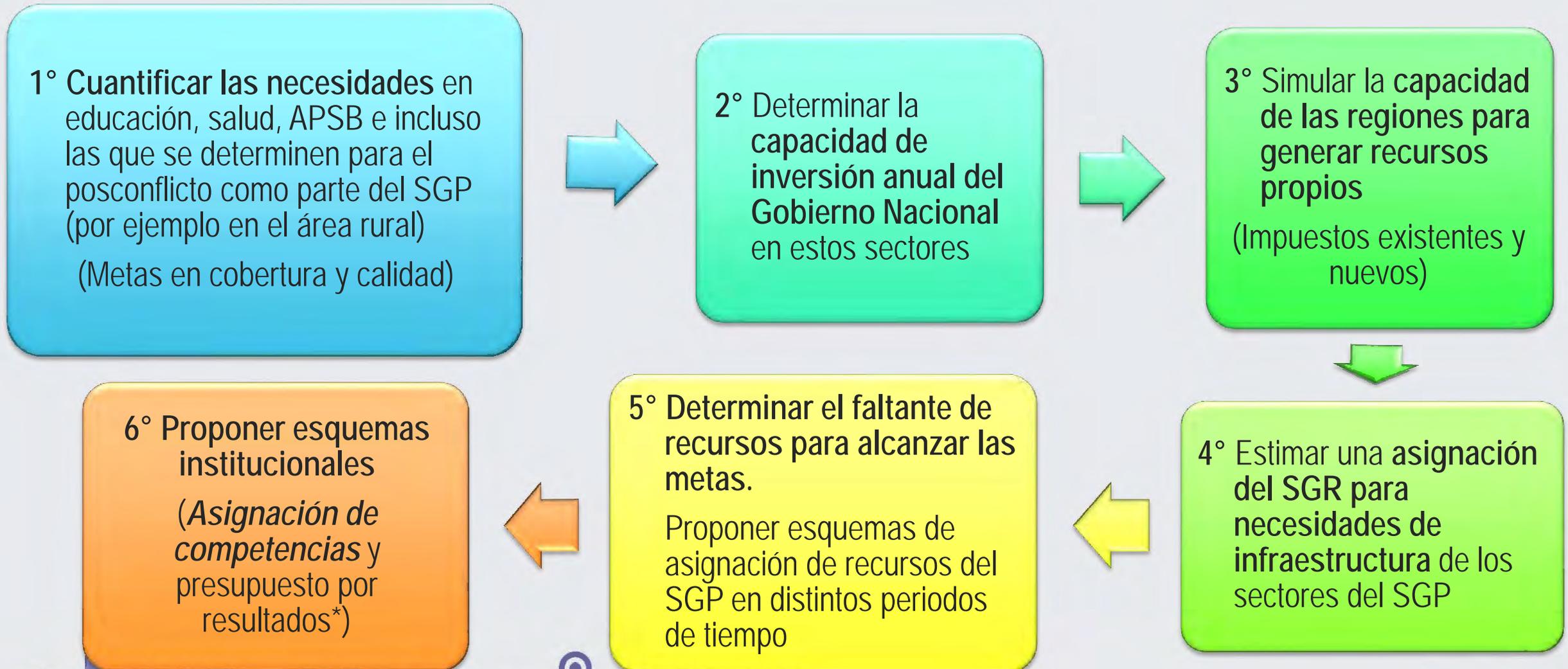


CONCLUSIONES GENERALES

- 1. Simplificar los criterios de asignación.** Dificulta no sólo la definición de la distribución, sino la evaluación y el seguimiento.
- 2. Reforma al SGP debe considerar el establecimiento de metas específicas en calidad** y que se diferencien explícitamente por áreas rurales y urbanas.
- 3. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de los departamentos. Son los que más responsabilidades tienen con la menor cantidad de recursos:**
 - ✓ Reforma tributaria subnacional para cumplir con responsabilidades propias y de municipios no certificados.
 - ✓ Mayor capacidad institucional planificación y ejecución.
- 4. Todo esto debe hacer parte de una reforma que consolide el conjunto disperso de competencias** tanto de los gobiernos subnacionales como del Nacional.

Amylkar Acosta Medina

Sin embargo, más que pensar en la distribución de recursos entre municipios y departamentos, podríamos pensar en un cambio de enfoque para el diseño del SGP:



2. RETO - DISEÑO Y ESTRUCTURA DEL SGP

Este nuevo enfoque es el reto que debemos afrontar. Asumirlo, contribuirá al cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con los cuales el país está comprometido.



Objetivos de
Desarrollo Sostenible





FND Federación Nacional de Departamentos

GRACIAS



Amylkar Acosta Medina