



# **Presupuesto Público, Descentralización y Disciplina Fiscal Subnacional. Colombia**

Néstor Mario Urrea Duque

Subdirector De Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

Dirección General de Apoyo Fiscal

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Buenos Aires, agosto de 2011

- En 2009 Los gastos de los GS representaron 10.5% del PIB (45% del total).
- Los ingresos tributarios 3% del PIB (20% del Total).
- La diferencia la cubren las transferencias nacionales (4.7% del PIB), las regalías y otros ingresos no tributarios.

# **CONTENIDO**

**I. Antecedentes: Descentralización acelerada sin disciplina Fiscal**

**I. Reformas al Marco de la Descentralización**

**III. Herramientas para mejorar el desempeño**

**IV. Resultados**

**V. Lecciones y Desafíos**

# I. Antecedentes

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
República de Colombia



## Más de 40 Años de DN:

- 1. País Centralizado:** Hasta comienzos de los 70
- 2. Inicios de la descentralización:** 1968 a 1982.
- 3. Descentralización Política, fiscal y administrativa:** 1983 a 1990.
- 4. Descentralización Acelerada, sin disciplina fiscal:** 1991 a 1998.
- 5. Marco institucional de disciplina fiscal:** 1999-2003
- 6. Consolidación:** 2003- en adelante.

# Descentralización Acelerada sin Disciplina Fiscal

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
República de Colombia



“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de **República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Artículo 1 de la Constitución política 1991).

Fallas estructurales en el Diseño de la Descentralización:

**Problema 1:** Falta de claridad en la Asignación de competencias entre niveles de gobierno y Rápida devolución de recursos fiscales (30% de los ICN en 1991 a 50% en 2001).

**Problema 2:** Inexistencia de reglas y mecanismos que aseguraran la sostenibilidad fiscal de los Gobiernos Sub nacionales (GS).

**Problema 3:** Dificultades para movilización de recursos propios y excesiva dependencia de entidades territoriales en transferencias fiscales (desbalance vertical).

**Problema 4:** Ausencia de Instrumentos de E&S.

# Problema 1: Competencias y Recursos

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
República de Colombia



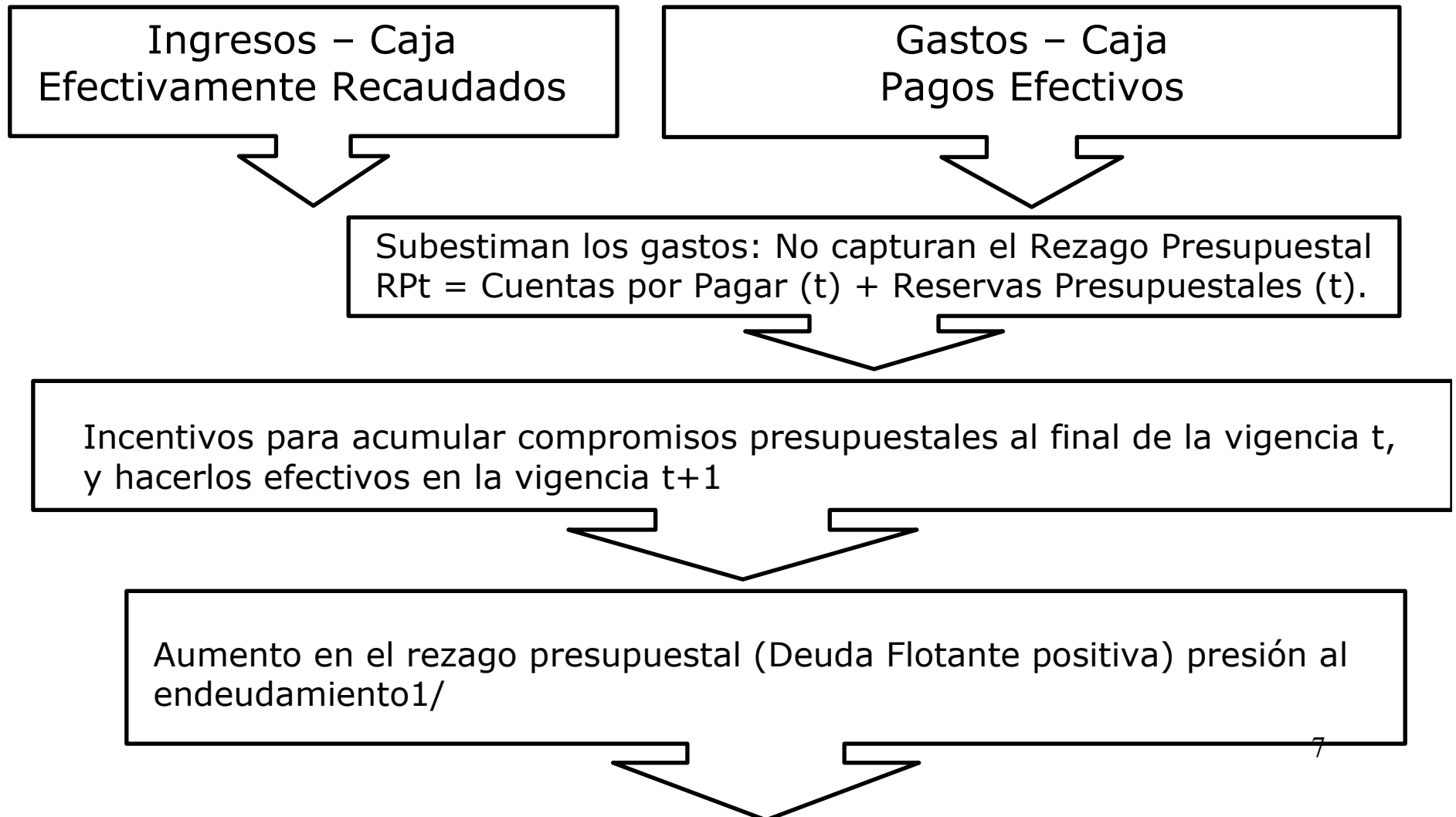
- Duplicidad de competencias.
- Fluctuaciones de los Recursos. (% ICN)
- Inequidad Regional
- Reparto por Fórmulas rígidas y complejas con alto componente de costos inerciales.

# Problema 2: Ausencia de Reglas Fiscales

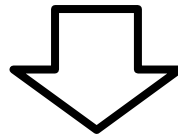
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
República de Colombia



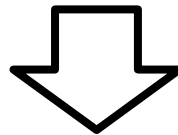
## Meta fiscal en términos de caja



## + Laxitud en las normas de endeudamiento



Situaciones de insolvencia de los gobiernos subnacionales (GS) que desbordaron las capacidades de respuesta



## Crisis Fiscal Subnacional

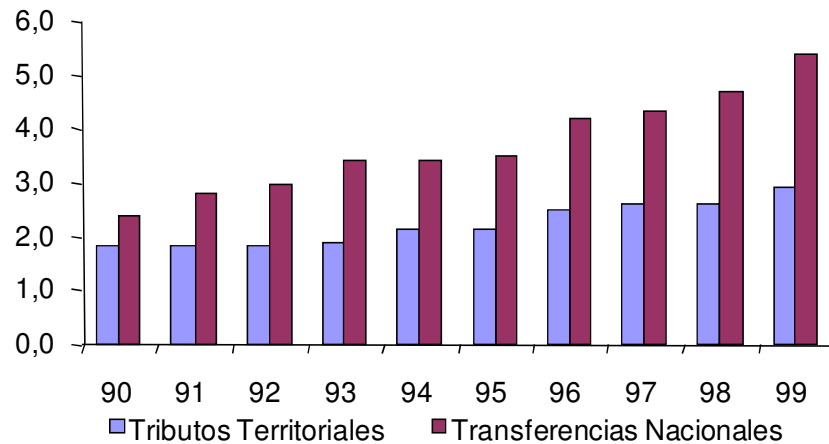


# Una década de crisis fiscal en el nivel subnacional

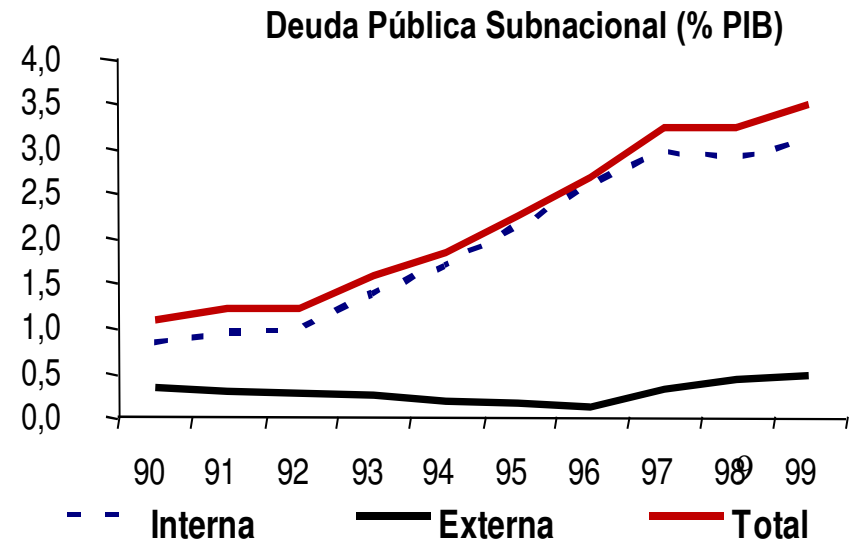
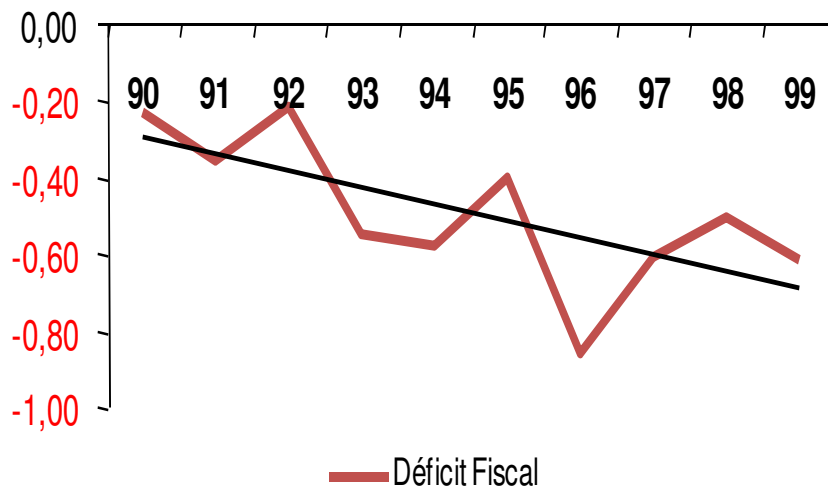
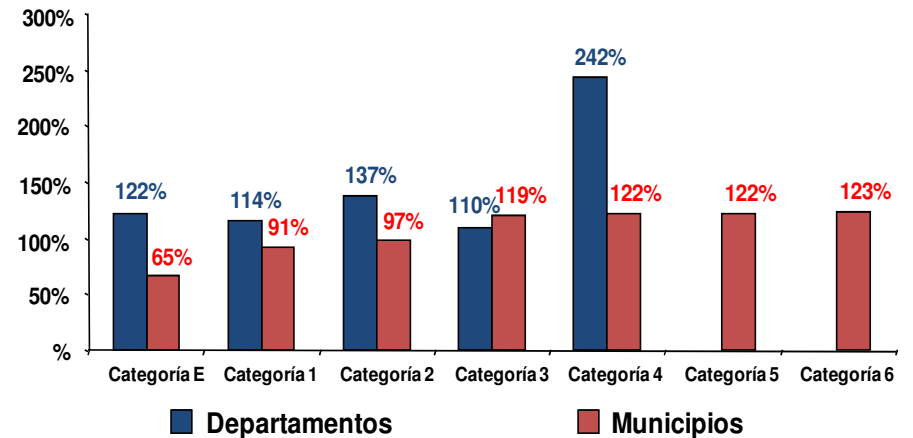
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
República de Colombia



Ing. Tributarios vs. Transferencias Nacionales (% PIB)



Gasto de Funcionamiento vs. Ingresos Propios 1999



# II Reformas:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
República de Colombia



Libertad y Orden

- Distribución de Competencias y Recursos (AL 1/01, 4/07; ley 715/01 y 1176 de 2007)
- Impulso a una mayor generación de recursos propios
- Regulación del Endeudamiento Territorial (leyes 358/97, 795/03 y 819/03 )
- Identificación y provisión de pasivo pensional (ley 549/99)
- Reestructuración de pasivos (ley 550/99 y 1116/2007)
- Control de gastos de funcionamiento y reformas al sistema presupuestal (leyes 617/00 y 819/03)
- Evaluación y Seguimiento (E&S). (AL 4/07; decreto 28/08) <sup>10</sup>

## **NUEVO SGP** (AL 1/01 y 4/07; ley 715/01; 1176/07)

- Definición clara de competencias.
- Estabilidad e incremento real de recursos transferidos.
- Inclusión de fórmulas de incentivos.
- Reparto vinculado a: costos-eficientes, coberturas, eficiencia, población, y nivel de pobreza.

# Fortalecimiento de Ingresos de Recaudo Propio

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
República de Colombia



- ✓ Modernización de bases gravables (Registro, Imposconsumos) y régimen de tarifas (Registro, sobretasa gasolina, Ley 488/98).
- ✓ Unificación de impuestos con bases similares (Vehículos y rodamiento).
- ✓ Procedimiento tributario. (Ley 788/02).
- ✓ Directrices para saneamiento de cartera del sector público. (Ley 1066/06).
- ✓ Racionalización de impuestos al consumo: Cambio de la base de precio al detallista hacia tarifa por grado alcohólico (Ley 788/02) y en cigarrillos hacia impuesto por unidad (Ley 1111/06).

## Constitucionalización de la Regla

ARTICULO 364. El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia.

### • Indicador de Liquidez y Solvencia (Ley 358/1997)

Indicador	Semáforo Verde	Semáforo Rojo
<b>Pago de Intereses/Ahorro Operacional</b> (Indicador de liquidez)	<40%	>60%
<b>Saldo Deuda /Ingresos Corrientes</b> (Indicador de Solvencia)	<80%	>80%

## Controles a la demanda

- Se adoptó la regla de oro.
- Prohibió usar Transferencias Nacionales de educación y salud como garantía y fuente de pago de créditos (ley 715/01).
- Créditos de Tesorería  $< 1/12$  de los IC

## Controles a la Oferta

- Calificación obligatoria de riesgo para entidades descentralizadas (Decreto 610 de 2002); para todos los departamentos; y para municipios con más de 100 mil habitantes (ley 819 de 2003).
- Prohibición de contratar deuda en presencia de déficit primario (ley 819 de 2003).

## Pasivo Pensional

- Se creó un fondo nacional con la función de identificar y aprovisionar el pasivo pensional (FONPET) (Ley 549/99).

## Otros Pasivos

- Se definieron mecanismos jurídicos de excepción para reestructurar todo tipo de pasivos corrientes (Ley 550/99) y para saneamiento de cartera (Ley 1066/06).

# Control del Gasto de Funcionamiento

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
República de Colombia



- Establecimiento de categorías de ET con prelación a la capacidad fiscal (ingresos corrientes de libre destinación).
- Límites a los gastos de funcionamiento en función de dichas categorías: (ley 617/2000)
- **Indicador de Responsabilidad Fiscal**

Autofinanciamiento de Gastos Administrativos	<u>Gastos de Funcionamiento/</u> Ingresos Corrientes de Libre Destinación
--	--



# Reformas al sistema presupuestal

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
República de Colombia



- Planificación financiera y presupuestal (MFMP): Definir metas anuales de superávit primario para garantizar la sostenibilidad de la deuda (Ley 819/03):
  - Costo fiscal
  - Pasivos contingentes
  - Control al rezago presupuestal (presupuestos de Caja)
  - Mecanismo de Vigencias Futuras
- Obligación a las E.T. a hacer públicos sus resultados fiscales anualmente.
- Refuerzo a los controles al endeudamiento y al gasto a través del proceso presupuestal.

# III. Herramientas para mejorar el desempeño

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
República de Colombia



Libertad y Orden

## Evaluación y seguimiento (Rankin de Desempeño - DNP; Informes sobre Viabilidad Financiera-MHCP; Índice de Gobierno Abierto-PGN)

### • Indicadores de Cumplimiento de Gasto DNP:

- ✓ Porcentaje de SGP ejecutado en los sectores
- ✓ Gasto de Inversión sectorial como % del mínimo exigido por la Ley.

### • Indicadores de Disciplina Fiscal DNP, MHCP:

- ✓ Gastos de Funcionamiento/ICLD
- ✓ Pago de intereses/ahorro operacional
- ✓ Saldo de la deuda a Ingresos corrientes
- ✓ Provision del Pasivo pensional
- ✓ Resultado fiscal y financiero
- ✓ Riesgo fiscal

### • Indicadores de Gestión DNP:

- ✓ Estabilidad personal directivo
- ✓ Profesionalización de la Planta
- ✓ Nivel de Sistematización
- ✓ Automatización de procesos
- ✓ Avances en Control interno

### • Indicadores de Eficacia y Eficiencia: DNP, Ministerios Sectoriales

- ✓ Cumplimiento metas del plan de desarrollo
- ✓ Cantidad de "producto" por recurso invertido ("Productividad")

# Mejoras en Medición de resultado fiscal de GS

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
República de Colombia



Libertad y Orden

+ Ingresos totales (Caja)  
(Sin desembolsos de crédito, ni Recursos del Balance, ni venta de activos)

- Gastos totales  
(Sin amortizaciones de deuda, ni Reservas Presupuestales de vigencias anteriores)

- Pagos
- Cuentas por Pagar
- Reservas Presupuestales de la vigencia

---

**= BALANCE FISCAL**



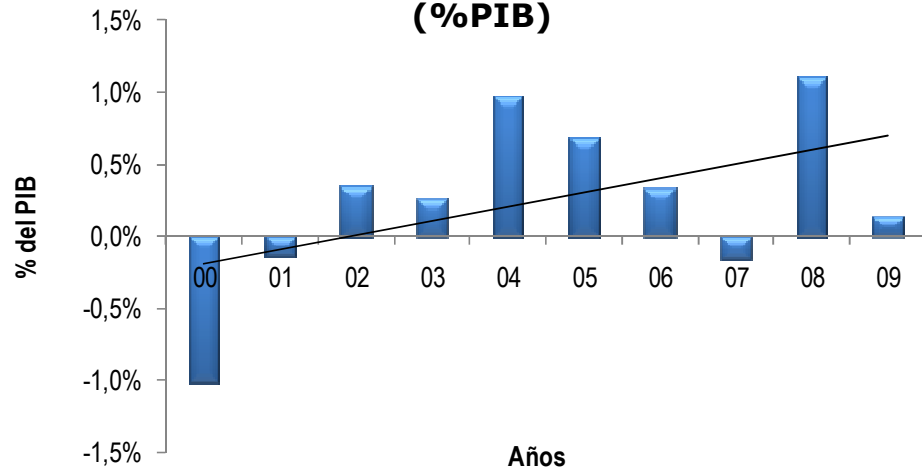
- Programas de Saneamiento Fiscal (ley 617/00, Ley 550/99) MHCP
- Planes de Desempeño Sectoriales (Decreto 28/08)
- Asesoría, asistencia Técnica y Capacitación

- ✓ **Reputación:** Evaluación de viabilidad financiera (Ministerio de Hacienda), Ranking de Desempeño Fiscal DNP), IGA (PGN).
- ✓ **Fiscales y/o disciplinarias:**
  - Descenso de categoría
  - Control extendido de la CGR sobre Entidades Territoriales que incumplen.
  - Restricción al apoyo financiero de la Nación a GS que incumplan las normas de disciplina fiscal.
  - Calificación como falta gravísima.
  - Prohibición de créditos del sector financiero.

# IV Resultados

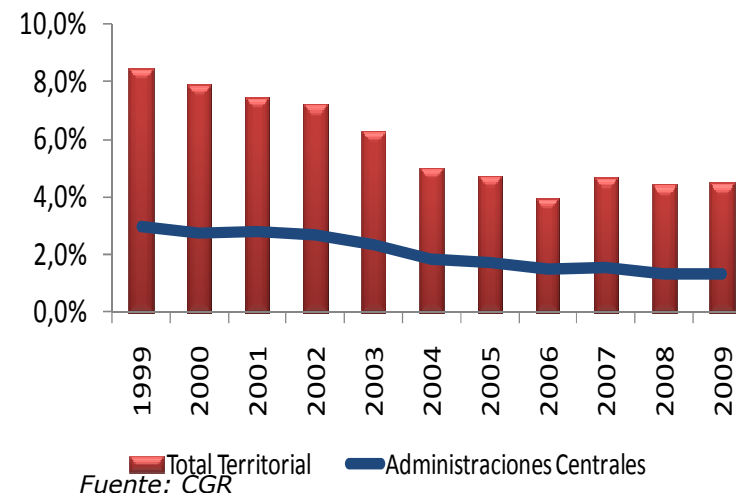


**Balance Fiscal Regional y Local Consolidado (% PIB)**



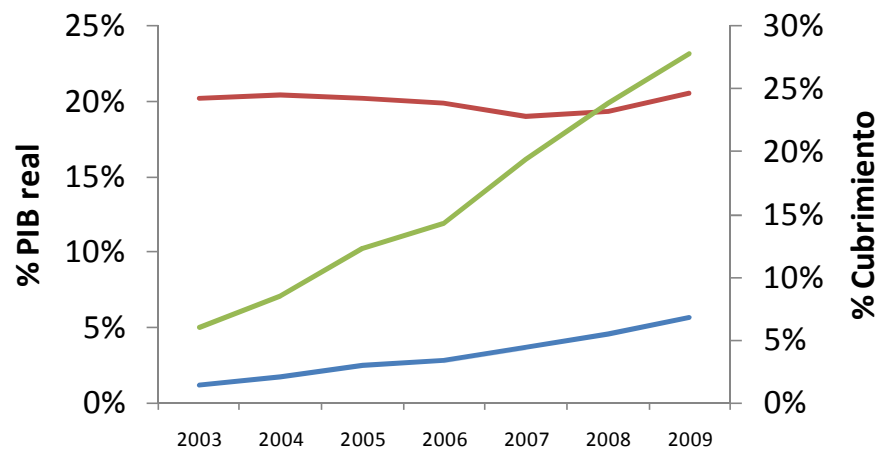
Fuente: DAF y Banco de la República.

**Saldo de la Deuda Pública Territorial (% PIB)**



Fuente: CGR

**Pasivo Pensional (% PIB)**



Aportes Valorizados Pasivo Pensional % Cubrimiento

Fuente: DGRESS – MHCP.

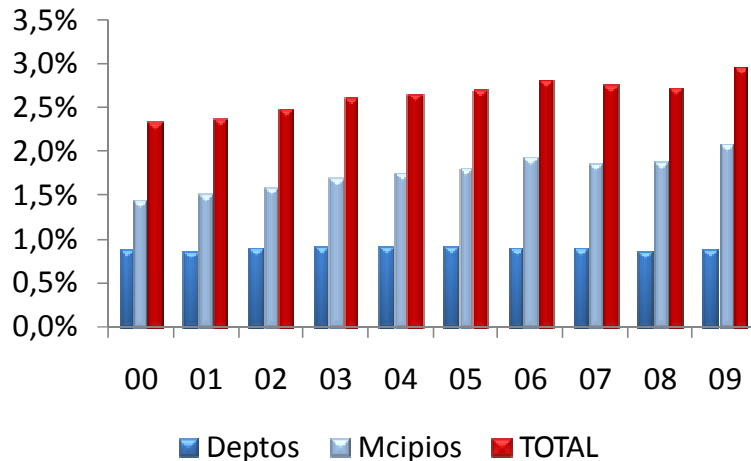
- Entre 2002 y 2009 se contabilizó superávit fiscal promedio de 0,5% del PIB.

- El saldo de la deuda bajó de 7,8% a 4,5% del PIB.

El cubrimiento del pasivo pensional alcanzó el 28%.

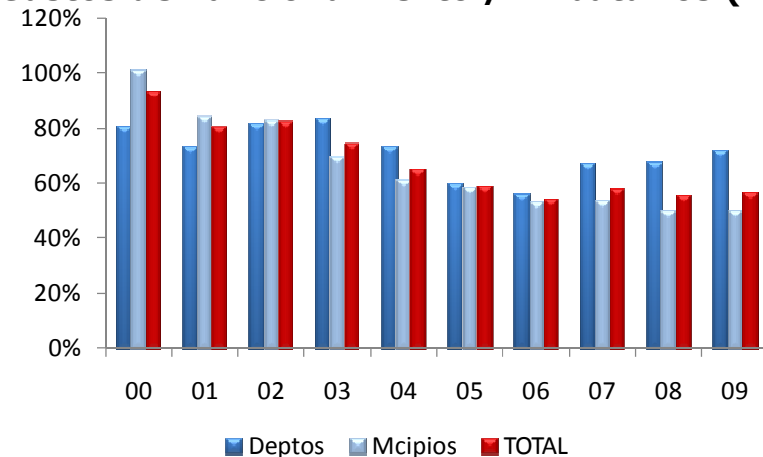


### Ingresos Tributarios (% PIB)



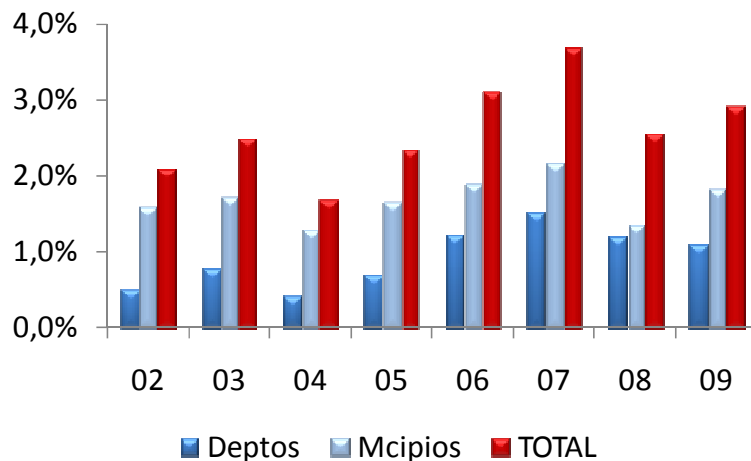
Fuente: Cálculos DAF con información propia y del DNP.

### Gastos de Funcionamiento / Tributarios (%)



Fuente: Cálculos DAF con información propia y del DNP.

### Formación bruta de capital fijo (% PIB)



Fuente: Cálculos DAF con información del DNP.

- ✓ Crecimiento sostenido del recaudo tributario (96% en términos reales entre 2000 y 2009) a un ritmo superior al de las transferencias.
- ✓ Progresivo ajuste de los gastos de funcionamiento (de 96% a 56% como porcentaje de los ingresos tributarios).
- ✓ Aumentó la Formación de Capital (de 2,1% a 2,9% del PIB). El aumento del ahorro corriente permitió financiar la expansión de la inversión sin aumentar la deuda pública. (Al incorporar los GOI pasa de 6.5% a 9%).

# Avances Recientes

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
República de Colombia



- ✓ Se creó un sistema único de reporte trimestral de la información financiera territorial, a través del Formato Único Territorial (FUT) (Decreto 3402 de 2007)
- ✓ Se institucionalizó un sistema de monitoreo seguimiento y control de la ejecución del SGP (decreto ley 028 de 2008) para identificar eventos de riesgo en el uso del SGP.



# ACTIVIDADES ESTRATEGIA

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
República de Colombia



MONITOREO	SEGUIMIENTO	CONTROL
<ul style="list-style-type: none"> <li>•. Recopilación sistemática de información</li> <li>•. Consolidación, análisis y verificación sistemática de la información</li> <li>• Todo lo anterior, para el calculo de indicadores específicos y estratégicos del sector e identificar acciones u omisiones de las ET que pongan en riesgo la utilización de los recursos del SGP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* En visitas de reconocimiento a et se evaluación y analizan los siguientes procesos relacionados con el uso de recursos humanos, financieros y físicos en los diferentes sectores:               <ul style="list-style-type: none"> <li>* <b>Administrativos</b></li> <li>* <b>Institucionales</b></li> <li>* <b>Fiscales</b></li> <li>* <b>Presupuestales</b></li> <li>* <b>Contractuales</b></li> <li>* <b>Sectoriales</b></li> </ul> </li> <li>* Se evidencia la existencia de alguno de los 18 eventos de riesgo que afecten la ejecución de los recursos, el cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación del servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Adopción de medidas preventivas y correctivas en las entidades priorizadas en el monitoreo y sujetas a seguimiento</li> <li>•Las medidas son:               <ul style="list-style-type: none"> <li>* Plan de Desempeño</li> <li>* Giro Directo</li> <li>* Suspensión de giros</li> <li>* Declaratoria de ineficacia de contratos</li> <li>•Suspensión de procesos contractuales</li> <li>* Asunción Temporal de la competencia</li> </ul> </li> </ul>

# V. Lecciones



- ✓ Las reglas de disciplina fiscal y las herramientas asociadas (evaluación del desempeño, programas de saneamiento) han contribuido a la estabilidad y la sostenibilidad fiscal subnacional y al fortalecimiento institucional subnacional.
- ✓ No es la escasez de recursos financieros el principal obstáculo que enfrenta la provisión eficiente de bienes y servicios públicos a nivel regional y local, sino las deficiencias en la capacidad de gestión estatal para utilizar los recursos públicos en forma eficiente.
- ✓ La evaluación del desempeño territorial es un proceso de implementación gradual que requiere mejoras incrementales.

# Desafíos



- Trabajar hacia la identificación de brechas de capacidad institucional de los GS (y nacionales) y de herramientas para su solución
- Avanzar hacia la medición de resultados e impacto (no sólo productos).
- Optimizar los canales de comunicación y los sistemas de información (consolidación del FUT).
- Mejorar la asesoría y asistencia técnica a GS. (casos exitosos, propuesta de manuales de indicadores para E&S, GpR y PpR, Instalación de aplicativos informáticos estandarizados).
- Mayor estímulo al esfuerzo fiscal propio de los GS que permita operar decisiones autónomas (incentiva accountability, eficiencia, eficacia y efectividad).