



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



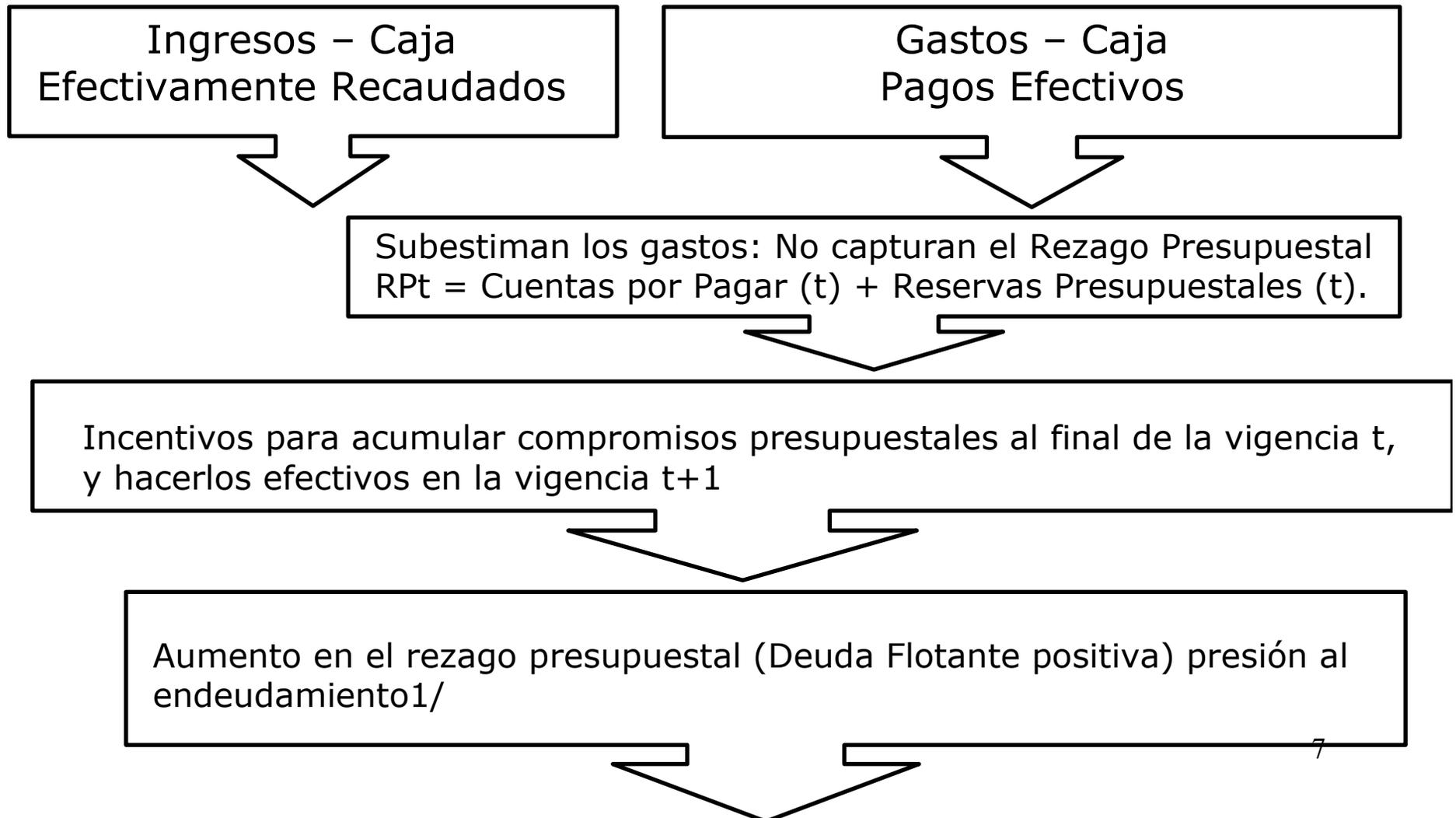
- Duplicidad de competencias.
- Fluctuaciones de los Recursos. (% ICN)
- Inequidad Regional
- Reparto por Fórmulas rígidas y complejas con alto componente de costos inerciales.

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



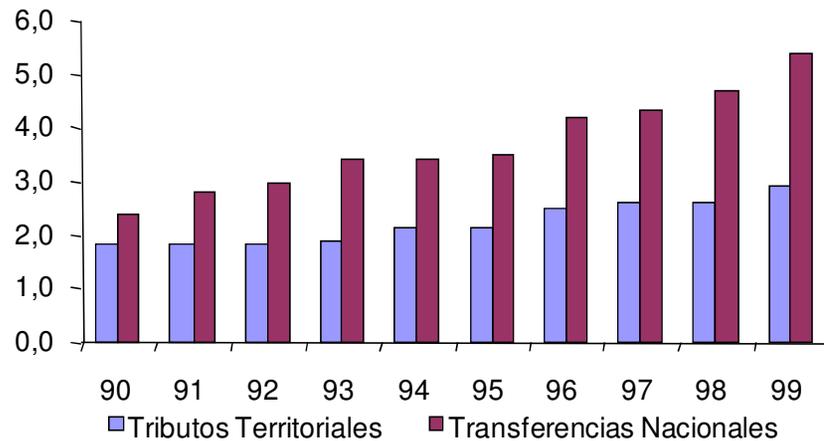
Crisis Fiscal Subnacional

Una década de crisis fiscal en el nivel subnacional

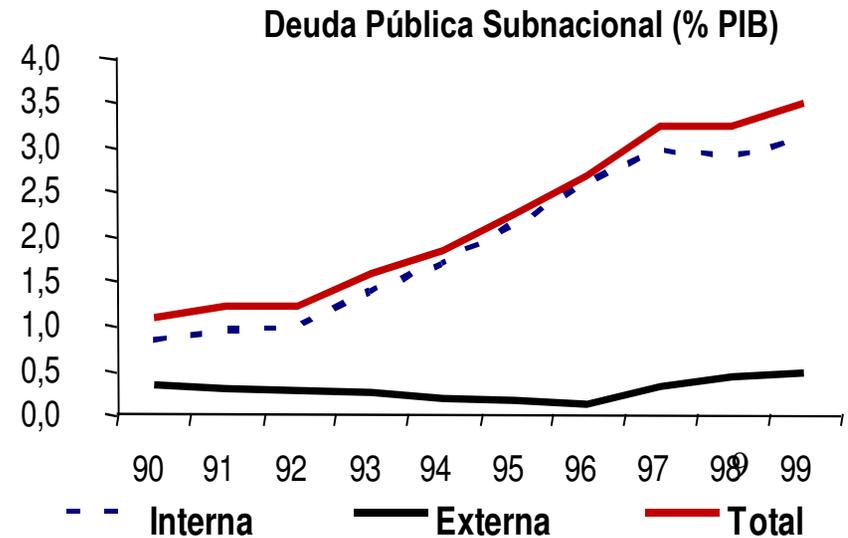
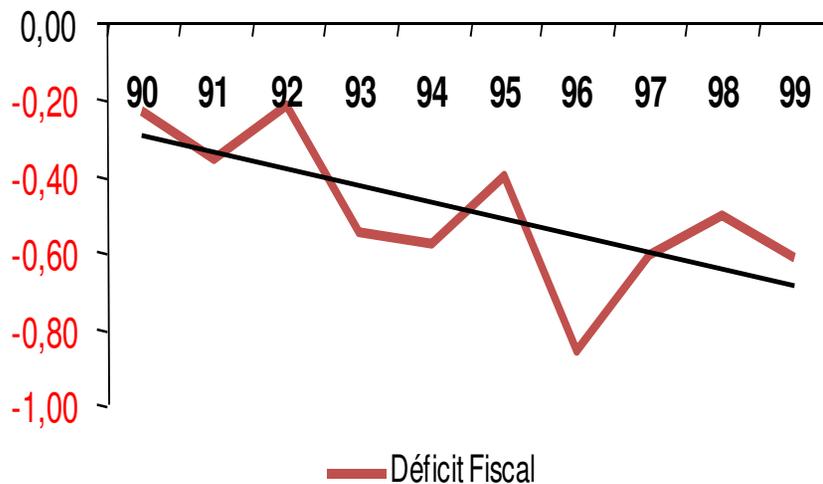
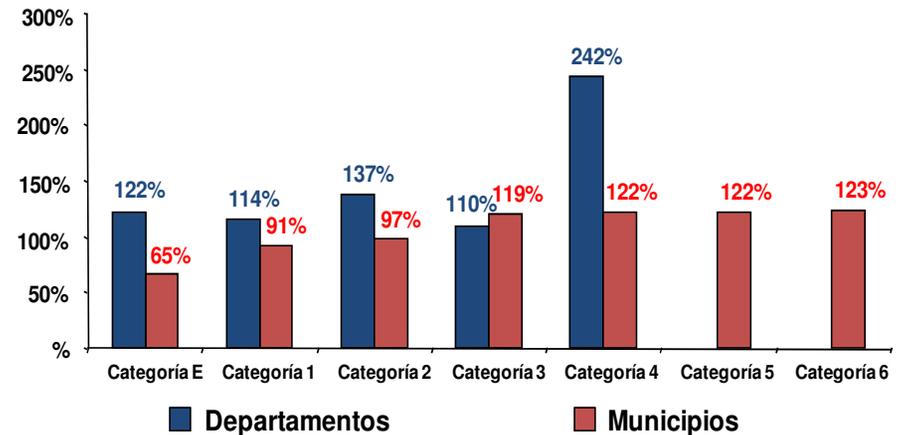
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
República de Colombia



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) ¹⁰

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, Imposiciones) y régimen de tarifas (Registro, sobretasa gasolina, Ley 488/98).
- ✓ Unificación de impuestos con bases similares (Vehículos y rodaje).
- ✓ 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
Pago de Intereses/Ahorro Operacional (Indicador de liquidez)	<40%	>60%
Saldo Deuda /Ingresos Corrientes (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



+ 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



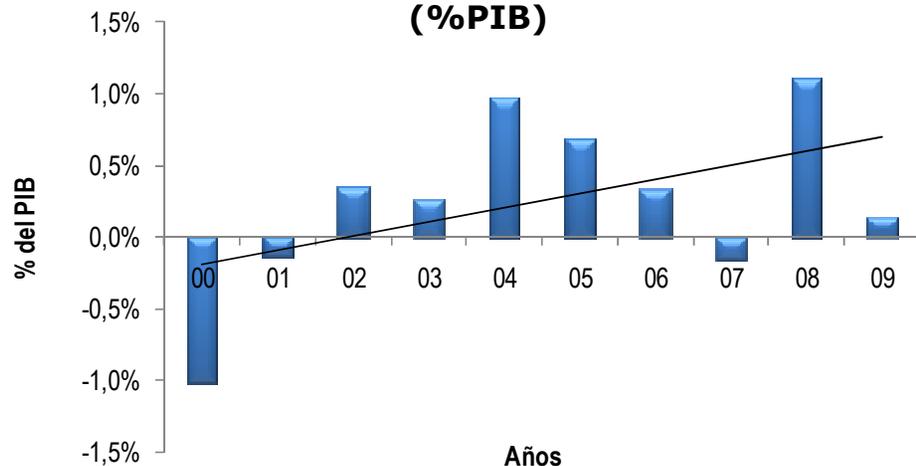
- Programas de Saneamiento Fiscal (ley 617/00, Ley 550/99) MHCP
- Planes de Desempeño Sectoriales (Decreto 28/08)
- Asesoría, asistencia Técnica y Capacitación

- ✓ **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

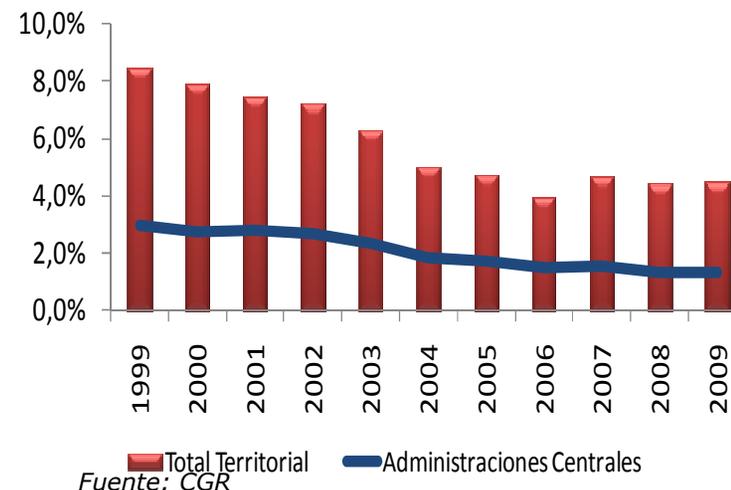


Balance Fiscal Regional y Local Consolidado (% PIB)



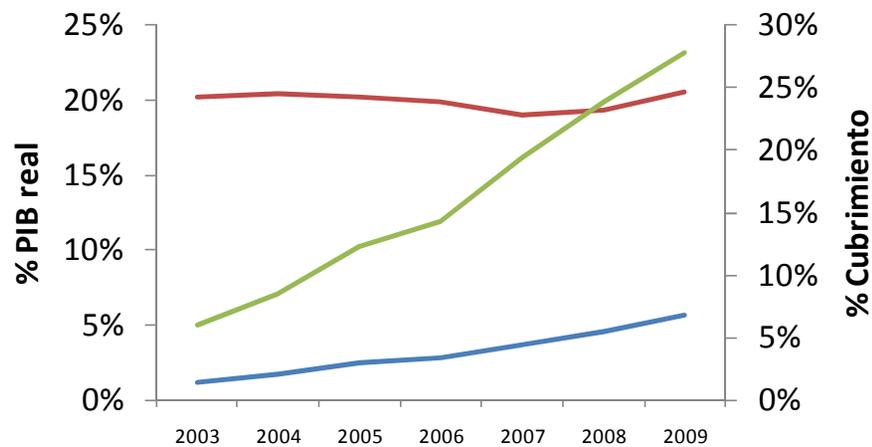
Fuente: DAF y Banco de la República.

Saldo de la Deuda Pública Territorial (% PIB)



Fuente: CGR

Pasivo Pensional (% PIB)



Aportes Valorizados Pasivo Pensional % Cubrimiento

Fuente: DGRESS – MHCP.

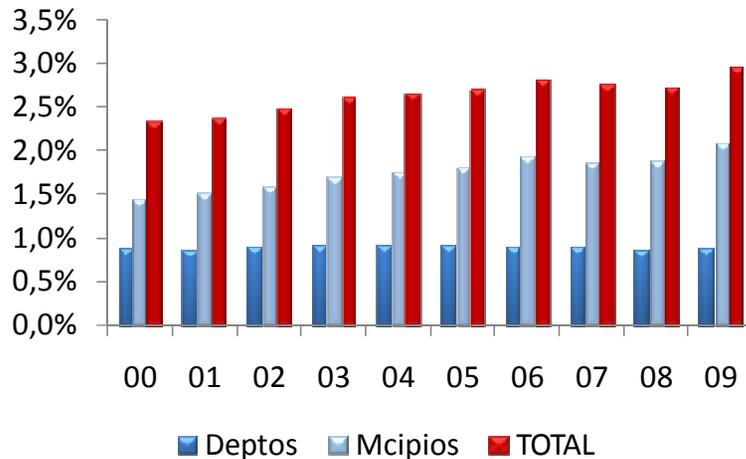
- Entre 2002 y 2009 se contabilizó superávit fiscal promedio de 0,5% del PIB.

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

El cubrimiento del pasivo pensional alcanzó el 28%.

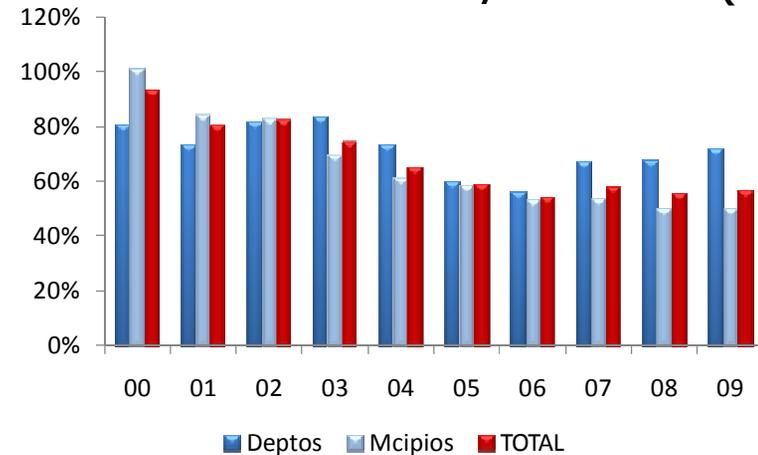


Ingresos Tributarios (% PIB)



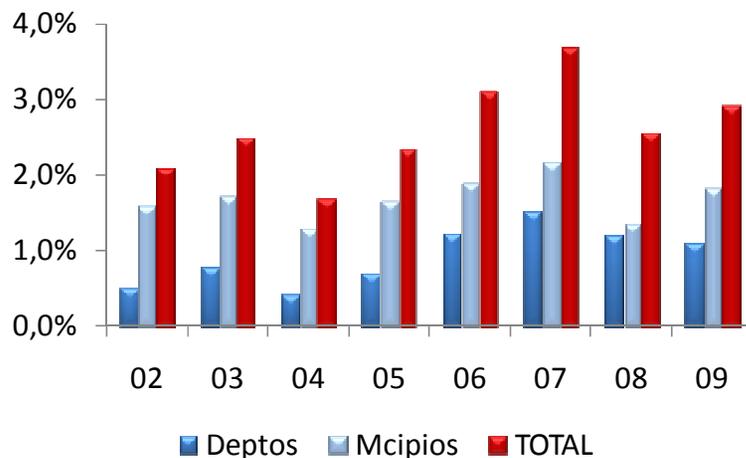
Fuente: Cálculos DAF con información propia y del DNP.

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"> •. Recopilación sistemática de información •. Consolidación, análisis y verificación sistemática de la información • 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 	<p>* 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Administrativos * Institucionales * Fiscales * Presupuestales * Contractuales * Sectoriales <p>* 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.</p>	<p>* Adopción de medidas preventivas y correctivas en las entidades priorizadas en el monitoreo y sujetas a seguimiento</p> <p>•Las medidas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Plan de Desempeño * Giro Directo * Suspensión de giros * Declaratoria de ineficacia de contratos •Suspensión de procesos contractuales * Asunción Temporal de la competencia

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).