

COLOMBIA
PROGRAMA SECTORIAL DE REFORMA FISCAL TERRITORIAL
(CO-0240)

ABSTRACTO

Objetivo

Objetivo general. El programa tiene como objetivo general apoyar la profundización del proceso de descentralización mediante el mejoramiento de los arreglos institucionales vigentes y el fomento de una cultura de responsabilidad fiscal.

Objetivos específicos. Para alcanzar este objetivo general, el programa persigue los siguientes objetivos específicos: (i) crear e implementar mecanismos de saneamiento fiscal de las ETs; (ii) clarificar la asignación de competencias para minimizar duplicaciones de gasto en los sectores salud y educación entre los diferentes niveles de gobierno; (iii) crear reglas que permitan la viabilidad fiscal de las ETs a través de la introducción de restricciones presupuestales firmes en las finanzas territoriales (“*hard budget constraints*”), que se complementen con el desarrollo de sistemas de información confiables, y (iv) implantar programas de fortalecimiento institucional para las ETs.

Conceptualización

La presente operación cumple una doble función. En primer lugar, es un instrumento que *apoya el saneamiento de las finanzas públicas*, pues se busca favorecer el control de la situación fiscal en las entidades territoriales, mediante la implantación de dos tipos de reformas: (i) en el corto plazo, con medidas que hagan posible la recuperación de la solvencia de las ETs con problemas financieros y (ii) en el mediano plazo, mediante la creación de reglas, instituciones e incentivos que minimicen la probabilidad de que la crisis fiscal territorial se repita.

En segundo lugar, la presente operación *apoya el proceso de descentralización*. Con la descentralización Colombia ha buscado establecer una mayor participación de las fuerzas locales de todo el país en la definición del concepto y el contenido de una estrategia de desarrollo. La presente operación, apoya la profundización del proceso en tres áreas: (i) la asignación de competencias, (ii) la creación de las bases para transformar a las ETs en entidades financieramente sostenibles y (iii) el mejoramiento de la administración de los recursos territoriales.

Descripción

El programa incluye una serie de acciones agrupadas en las siguientes áreas: (i) **estabilidad macroeconómica** (componente A); (ii) **saneamiento fiscal** (componente B), con el fin de resolver de forma sistemática los problemas de pasivos acumulados por las ETs; (iii) **viabilidad fiscal territorial** (componente C), con el fin de introducir restricciones presupuestales firmes (“*hard budget constraints*”) en las ETs y de reducir los excesivos gastos corrientes, acompañándoles con medidas para crear transparencia en la producción y diseminación de información fiscal territorial confiable y oportuna, que facilite el seguimiento financiero; (iv) **asignación de competencias** (componente D), para delimitar en una forma más transparente las competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, permitiendo mayor coherencia en la gestión y la racionalización de finanzas territoriales, eliminando así

duplicaciones de esfuerzos y gastos en diferentes niveles de gobierno, en especial en los sectores educación y salud, y (v) **fortalecimiento institucional** (componente E), para que las ETs fiscalmente saneadas cuenten con los instrumentos y las capacidades para una gestión eficiente de sus recursos, dándole sostenibilidad al proceso de descentralización y estabilidad fiscal territorial.

El financiamiento propuesto consiste en un préstamo de rápido desembolso hasta por un monto de US\$400 millones. Este financiamiento contempla dos tramos de desembolsos, cada uno hasta por un monto de US\$200 millones.

1. Estabilidad macroeconómica (Componente A)

Para fortalecer el programa macroeconómico y reconstruir la confianza en la economía, el país firmó en diciembre de 1999 un EFF con el FMI. El EFF tiene vigencia durante el trienio 2000-2002 y posibilita el acceso a US\$ 2,700 millones. El enfoque principal del EFF consiste en la recuperación de la estabilidad fiscal, la consolidación del sistema financiero y la recuperación de la actividad económica. Para el mediano plazo, el plan fiscal prevé una fuerte reducción del déficit del Sector Público Consolidado: 3.6% del PIB en el año 2000, 2.6% en el 2001 y 1.8% del PIB en el año 2002. El ajuste fiscal se alcanzará a través de la ampliación de la base tributaria, el mejoramiento en la recaudación de impuestos, la reducción del gasto público excluyendo el pago de intereses, el fortalecimiento de los sistemas de pensiones del sector público y un mejor control sobre los recursos bajo el sistema de descentralización fiscal.

2. Saneamiento fiscal (Componente B)

a) Reestructuración de pasivos financieros y financiamiento de pasivos laborales

El gobierno establecerá mecanismos para facilitar la reestructuración de los pasivos territoriales de las ETs a través de un proceso de negociaciones entre los acreedores y la ET, mediado por un promotor designado por el MHyCP. Para incentivar la participación y acuerdo entre bancos y ETs, el GOC otorgaría por un tiempo muy limitado garantías condicionadas al alivio de la deuda por parte de los acreedores. No se otorgará ninguna garantía a la ET respectiva si no participa la totalidad de sus acreedores financieros, si no existe un plan de saneamiento fiscal y una estrategia acordada con el MHyCP para el fortalecimiento institucional integral de la ET (véase componente E).

Aún con una deuda reestructurada, la ET podrá requerir recursos adicionales para recuperar su viabilidad fiscal, por lo que los bancos tendrán que otorgar, cuando se requiera, créditos frescos a las ETs.. Los recursos frescos destinados al saneamiento fiscal contarán temporalmente con garantías del GOC de hasta 100%. Estos recursos se otorgarán para pagar las indemnizaciones, obligaciones, liquidación de contratos de prestación de servicios personales y pasivos del personal que sea necesario desvincular en el proceso de reestructuración de la ET. Sólo estarán incluidas en esta garantía las necesidades que requiera el Programa de Reforma Económica Territorial (PRET), según concepto expedido por la DAF, fundamentado en los documentos que presente la respectiva ET. Durante el período de vigencia de la normativa que sustenta el mecanismo financiero y el sistema de garantías descrito anteriormente, el gobierno central no otorgará otra clase de garantías para la reestructuración de la deuda.

b) Financiamiento de los pasivos pensionales

Con la aprobación de la Ley 100/93 se estableció que a partir de 1995 los funcionarios de las ETs contribuirían directamente a una cuenta individualizada para financiar sus pensiones. Sin embargo, la gran mayoría de las ETs no cuentan con las reservas necesarias para cubrir las obligaciones contingentes pensionales anteriores a 1995. El gobierno creó, mediante la Ley 549 de 1999, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), cuyo objeto es recaudar los recursos necesarios de la Nación y de las ETs para asegurar que dichos pasivos pensionales sean cubiertos en el futuro. Para lograrlo se establecerían fuentes de financiación estables y permanentes, como por ejemplo, un porcentaje del impuesto al registro o del impuesto al timbre nacional, una parte de las participaciones municipales y regalías y los ingresos que se obtengan por la explotación de la Lotería Unica Nacional. Los recursos del FONPET serán manejados por administradores privados escogidos a través de un proceso de licitación, siendo que los proponentes deberán ser sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías, sociedades fiduciarias o compañías de seguro de vida, sometidas a la inspección y vigilancia de la SB.

Con la creación del FONPET y la administración privada de sus fondos, se garantizará la constitución de reservas para cubrir las obligaciones pensionales anteriores a 1995, contribuyendo al saneamiento fiscal y la sostenibilidad financiera de las ETs.

3. Viabilidad fiscal territorial (Componente C)

Las reformas descritas en este componente son indispensables para dar sostenibilidad financiera al proceso de descentralización, una vez que se haya logrado el saneamiento fiscal. Este componente busca dar una mayor autonomía y responsabilidad fiscal a las ETs, al crear una estructura de incentivos que minimicen la eventualidad de que el gobierno central rescate a las ET's.

a) Ingresos

Una de las principales preocupaciones del GOC ha sido querer dotar a los ETs de las herramientas legales y económicas necesarias que les permitan afrontar con reales probabilidades de éxito los retos del proceso de descentralización. Uno de los mayores obstáculos a la modernización es el caos normativo y procedimental en la legislación territorial, especialmente en materia tributaria.

La diferencia sustancial de los tributos a nivel territorial, llevó a muchas ETs a mantener sus estatutos de rentas, los cuales presentan claras diferencias en el régimen procedimental y sancionatorio frente al Estatuto Nacional. Esta situación da lugar a que la legislación tributaria territorial sea muy complicada, desestimulando el pago de los contribuyentes y afectando enormemente el desarrollo del sector productivo. De acuerdo con lo anterior, el gobierno central ha preparado una normativa para modernizar, homogeneizar, y racionalizar el sistema tributario de las ETs. El objetivo fundamental de la norma es crear un régimen sustantivo, sancionatorio y procedimental único, propio de las ETs que supere la dispersión, la confusión normativa y los vacíos que en materia de tributos territoriales afecta directamente a departamentos y municipios.

b) Gastos

El gasto de funcionamiento territorial se ha incrementado, en forma sustancial, en los últimos años. La Ley de Responsabilidad Fiscal Territorial (LRFT) establecerá restricciones fuertes al

gasto de funcionamiento territorial, relacionándolo a los ingresos corrientes de libre disponibilidad y diferenciándolo por categorías de municipios y departamentos. Específicamente, dependiendo del tamaño de la ET los gastos de funcionamiento no deberán superar entre el 55% y el 85% de sus ingresos corrientes de libre destinación. Esta ley también obligará a las ETs a tener un ahorro corriente significativo que fluctuará entre el 15% y el 50%, dependiendo de la categoría de la ET. De esta manera, se eliminará la práctica común del pasado de financiar gastos corrientes con endeudamiento. Se establecerá un período de transición a estos límites para permitirles a las ETs la racionalización de su estructura en una forma ordenada. La adopción de estas medidas creará un ahorro sustancial para las ETs, permitiéndoles recuperar la posibilidad de diseñar e implementar debidamente sus planes de desarrollo.

c) Transferencias

A pesar de que la vinculación del monto de los recursos a transferir con los ingresos corrientes del gobierno central estipulada en la Constitución de 1991 permitió superar tratamientos discrecionales de las transferencias, el mecanismo produjo dos efectos no deseados: (i) institucionalizó la falta de correspondencia entre los montos transferidos y los costos absolutos de provisión de los servicios, al repartirse primero geográficamente y luego sectorialmente y (ii) introdujo un elemento cíclico no deseado en las transferencias, empleadas parcialmente en la financiación de gastos corrientes de difícil reducción durante períodos de contracción económica.

Por mandato constitucional la evolución de las transferencias debe alcanzar en el 2001 un tope máximo de los ingresos corrientes de la Nación, el 22% a los municipios (participaciones municipales) y el 24.5% a los departamentos (situado fiscal). Se ha propuesto un Acto Legislativo que contribuya a darle estabilidad a los ingresos y gastos de las ETs. Con esta medida los departamentos y municipios no se verán afectados por las fluctuaciones de los ingresos y los ciclos económicos, garantizándose un crecimiento real y facilitando así la planeación fiscal territorial. Además, se prioriza la distribución sectorial de los recursos sobre la territorial.

d) Endeudamiento y préstamos intergubernamentales

Se espera que la LRFT disminuya significativamente las necesidades de financiamiento de las ETs al reducirse los déficits territoriales. Sin embargo, el gobierno pretende fortalecer la Ley 358/97 (“Ley de Semáforos”) que controla el endeudamiento de las ETs, para remediar algunas deficiencias que aun persisten.

e) Información y transparencia

Para hacer más transparente el mercado de deuda territorial, el MHyCP pondrá en funcionamiento un ágil registro central obligatorio (“Registro de Endeudamiento y Garantías”, REG), con acceso público de los préstamos contratados y las garantías otorgadas por las ETs. Por su envergadura, este registro será implantado inicialmente a una muestra de ETs más endeudadas.

4. Asignación de competencias (Componente D)

En el ámbito sectorial, el GOC avanzará en la revisión de la normatividad de los sectores de salud y educación con el objetivo de mejorar las condiciones de regulación necesarias para que el Estado cumpla en mejor forma con el mandato constitucional de atender los derechos a la educación y a la salud.

Para ello, se propondrán ajustes a las competencias de las ETs y de la Nación, así como la revisión de los criterios de distribución de los recursos que financian estos sectores y se introducirán mecanismos de rendición de cuentas, que le den amplia participación a las comunidades afectadas, buscando aumentar la transparencia y “*accountability*” en lo referente a la prestación de estos servicios. Lo anterior, con el propósito que la distribución de competencias y los criterios de asignación inter-territorial de recursos sean coherentes con la organización y el costo de la prestación de los servicios de educación básica y seguridad social en salud y corregir las inequidades territoriales existentes. .

5. Fortalecimiento institucional (Componente E)

Dado el bajo nivel de capacidad institucional de muchas ETs, el saneamiento fiscal debe estar obligatoriamente acompañado por un programa de fortalecimiento institucional con el objetivo de mejorar la administración financiera, aumentar la recaudación propia y optimizar el uso de los recursos financieros, físicos y humanos. En la elaboración de los PRET de que habla el componente B, se incluirá un programa integral de fortalecimiento institucional que dará sostenibilidad al plan de ajuste. Los programas de fortalecimiento institucional tendrán cinco categorías básicas de intervención: (i) consultorías; (ii) capacitación; (iii) equipos y sistemas informáticos; (iv) equipos de apoyo, y (v) adecuación de espacios físicos.

El Banco establecerá, en forma adicional a las misiones de seguimiento del Equipo de Proyecto y de soporte de la Representación en Colombia, procedimientos que permitan efectuar un seguimiento y monitoreo apropiado y que facilite que el Programa sea ejecutado en forma satisfactoria.

De conformidad con la política del Banco, se consultó con el Prestatario su disposición de realizar una evaluación ex-post del Programa. El Prestatario expresó su interés por realizar una evaluación del impacto sobre la equidad, eficiencia y sostenibilidad de las reformas que serían implantadas en el contexto de la presente operación. El Gobierno de Colombia acordó con el Banco que compartiría los resultados de esta evaluación para que el Banco pueda llevar a cabo los estudios adicionales que estime convenientes.