

COLOQUIO SOBRE POLÍTICAS PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES REGIONALES EN COLOMBIA

Banco de la República, Fundesarrollo, Observatorio del Caribe Colombiano

“Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia” Por Jaime Bonet

Comentarios:

Olga Lucía Acosta N. – Facultad de Economía Universidad del Rosario

3 y 4 de Agosto 2006

Temas

1. El proceso de descentralización hoy
2. Principales resultados del estudio y comentarios
3. Sus recomendaciones de política

1. El proceso de descentralización hoy

□ Importancia y total oportunidad del tema

- Colombia ha pagado los costos de la descentralización, pero aún no ha gozado de sus beneficios
- Próxima reforma al Sistema de Transferencias que debe reemplazar las reglas transitorias actuales a partir del 2009
- Poca atención a las posibilidades de fortalecer los ingresos tributarios territoriales en el proyecto de reforma tributaria estructural

2. Principales resultados del estudio y comentarios

□ Resultados

1. Evidencia clara, por regiones de los rasgos principales de lo que se llama en el país el proceso de descentralización:
 - Las transferencias son el elemento más dinámico de los ingresos locales
 - Los ingresos tributarios locales también crecieron, pero fueron menos dinámicos en regiones con mayor capacidad económica
 - Las transferencias no corrigen las diferentes capacidades fiscales de las regiones

2. Principales resultados del estudio y comentarios

2. Baja proporción de los recursos por transferencias que se asignan con algún criterio de equidad.
 - Ni el complejo sistema de fórmulas de la Ley 60 y tampoco la simplificación que realizó la Ley 715, lograron otorgar mayor peso a los criterios de equidad para asignar los recursos territorialmente

2. Principales resultados del estudio y comentarios

3. El esfuerzo fiscal tampoco guarda con el nivel de actividad per cápita

- La región Caribe realiza un esfuerzo fiscal acorde con su nivel de desarrollo
- Las regiones Central Sur, Central Occidental y Pacífico superan las expectativas en materia de esfuerzo fiscal
- Las regiones Central Norte, Bogotá y los nuevos departamentos tienen esfuerzos fiscales por debajo de sus posibilidades

2. Principales resultados del estudio y comentarios

□ COMENTARIOS

1. Debería ampliarse el Período analizado (1996-2004)

- Desde 1985 se perciben en los ingresos la puesta en marcha de las recomendaciones de la Misión de Finanzas Intergubernamentales: (Ley 14/83 y Ley 12/86, más elección popular de alcaldes)
- Bogotá: El estatuto orgánico permitió un crecimiento de 77% en los ingresos de Bogotá entre 1993 y 1994 (Autoavalúo, privatización de los recaudos, retención en la fuente del ICA, etc)

2. Principales resultados del estudio y comentarios

2. Sería necesario considerar las medidas que fueron tomadas para conjurar la crisis fiscal territorial de finales de la década anterior y su influencia en la mejora de los ingresos tributarios locales
- ❑ Ley 358 de 1997 (Endeudamiento Territorial)
 - ❑ Ley 549 de 1999 (Creación del Fonpet)
 - ❑ Ley 550 de 1999 (Intervención Económica)
 - ❑ Ley 617 de 2000 (Saneamiento Fiscal)

2. Principales resultados del estudio y comentarios

3. Las obligaciones legales impiden realizar las transferencias con mayores consideraciones de equidad:

- ❑ La inercia de los costos del servicio (nóminas principalmente) ha sido determinante a la hora de la asignación de los recursos
- ❑ Bolívar vs. Boyacá

3. Recomendaciones de política

- Mayor equidad en el sistema de transferencias:
 - relacionadas tanto con el gasto como con el ingreso
 - Creación de un Fondo de Compensación Regional con recursos del FNR
 - Mayor transparencia en la inversión regional del PGN, con porcentajes mínimos a las regiones más atrasadas.
- Fortalecer al aparato tributario subnacional
 - Impuesto a la tierra: poca contribución rural
 - Centralizar el recaudo de los impuestos locales
- Establecer incentivos claros para mejorar la eficiencia del gasto
- Mirada integral: toda la estructura fiscal

Principal Mensaje:

Reencontrar el rumbo de la descentralización

- ❑ El debate ha estado centrado en el nivel de las transferencias.
- ❑ La Misión del Ingreso Público (MIP, 2003) señaló como la principal fuente de los problemas fiscales del país a “toda una estructura de incentivos equivocados” que:
 - conducen a valorar más el gasto que los resultados
 - atentan contra el equilibrio macroeconómico
 - trasladan costos a otros niveles de gobierno,
 - no premian las diferencias de gestión y de resultados entre entidades,
 - Además, se considera que no es posible mejorar la equidad cuando existe restricción de recursos o mayores necesidades

Principal Mensaje:

Reencontrar el rumbo de la descentralización

- A pesar del gran incremento en transferencias, no se ha logrado una descentralización “real” debido a una desafortunada combinación de políticas contradictorias e inconsistentes
 - Poco clara y excesivamente rígida asignación de funciones
 - Inadecuada e inflexible estructura de impuestos locales sin incentivos a su generación
 - Sistema de transferencias que, pese a sus modificaciones, aún no introduce incentivos correctos a los gobiernos locales.
 - No se ha logrado mayor autonomía local (con algunas excepciones), lo cual impide la fijación de prioridades locales y actúa en contra del surgimiento de gobiernos locales responsables

Principal Mensaje:

Reencontrar el rumbo de la descentralización:

Los instrumentos :

■ Reforma tributaria estructural

■ Ajustes a los Impuestos Nacionales

■ Fortalecimiento de los Impuestos territoriales

- ✓ Mayor disposición a pagar estos impuestos
- ✓ En particular en las 43 ciudades con población mayor a 100 mil habitantes
 - ✓ Predial: avalúos y tarifas
 - ✓ Industria y Comercio
- ✓ Fortalecer los impuestos departamentales
- ✓ Nuevas fuentes de recursos locales:
 - ✓ Sobretasas al IVA y a la Renta

■ Rediseño del Sistema de Transferencias

■ Balancear autonomía y rendición de cuentas

■ Los gobiernos territoriales con alta capacidad (fiscal e institucional) deberían tener incentivos a asumir más responsabilidades
