

INFORME CONSOLIDADO SOBRE SANEAMIENTO FISCAL DE LOS ENTES TERRITORIALES

Elaboró: Miguel Ángel Ramos Montaña

Marco Antonio Polo González

Jairo Jesús Pulido Galindo

Luis Esteban Arrieta Castellar

Fecha: 12 de diciembre de 2006

Ubicación: Scges48 / D / 5. Gestión Pública 2006 / informe de saneamiento fiscal / 3. Informe final / informe consolidado saneamiento fiscal

Revisión # 1: Daniel Eduardo Molina Giraldo

Fecha de la revisión: diciembre de 2006

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

Como complemento del ejercicio de la vigilancia fiscal sobre la labor de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en favor de aquellas entidades territoriales más vulnerables en materia de sostenibilidad financiera, la Contraloría General de la República - CGR – a través de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras acometió la tarea de efectuar un seguimiento de los efectos que sobre tales entidades han tenido las disposiciones legales emitidas en la última década para conducir al fortalecimiento de las finanzas territoriales, especialmente en su administración central.

Propiamente, se está haciendo referencia a la Ley 358 de 1997, la cual establece limitantes al endeudamiento de estos entes públicos; la Ley 550 de 1999, orientada a la reestructuración de pasivos mediante fórmulas de acuerdo con los diferentes tipos de acreedores categorizados en grupos; y la Ley 617 de 2000, que ahonda más los controles al determinar límites al gasto de funcionamiento con especial consideración sobre los órganos de control (consejos, asambleas, contralorías y personerías).

Para efectos de la evaluación, la muestra incorporada dentro de los planes de acción de diferentes vigencias incluyó los Departamentos de Bolívar, Magdalena, Sucre, Santander, Cauca, Nariño y Valle del Cauca, así como los municipios de Tolú, Toluviéjo, Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Espinal, Guamo, Cajamarca, Tumaco, Popayán y Santiago de Cali.

La presentación de un informe consolidado responde a la necesidad de armonizar diferentes conceptos emitidos en distintas vigencias y de manera dispersa por la CGR. Igualmente apunta a revelar aspectos de los entes territoriales no abordados en la estadística global presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Si bien el balance fiscal de los gobiernos territoriales revela una mejoría sustancial respecto de los niveles críticos de finales de los noventa (de un déficit de \$372 miles de millones en 1999, 0.25% del PIB, se ha alcanzado en 2004 un superávit por \$1,26 billones, 0.5% del PIB¹), se hace pertinente hacer una exploración específica sobre el componente de tal balance a cargo de las entidades que se acogieron a programas de ajuste fiscal y/o acuerdos de reestructuración de pasivos.

El argumento sometido a validación es el siguiente: las normas expedidas por el Gobierno Nacional para el saneamiento fiscal y financiero de los entes territoriales permitieron una mejoría en el desempeño de aquellos departamentos y municipios que acogieron los compromisos de ajuste en su estructura de ingresos, gastos y financiamiento.

Para validar la hipótesis mencionada se dispuso, de una parte, recopilar las principales variables e indicadores de desempeño fiscal y financiero en las entidades de la muestra en las vigencias 2000 a 2004; y de otra, extraer las características más destacadas de los procesos de saneamiento en términos del cumplimiento de la normativa, la capacidad propia de gestión y la calidad de la información emitida.

2. MARCO TEÓRICO Y LEGAL

2.1 Ley 358 de 1997

Mediante esta iniciativa se establecieron condiciones limitantes para el endeudamiento de las entidades territoriales con base en dos indicadores: el de solvencia y el de sostenibilidad, definidos de la siguiente manera:

Solvencia = intereses de deuda / ahorro operacional

Sostenibilidad = saldo de la deuda / total ingresos corrientes

Para propósitos de definición, el párrafo del artículo 2 indica que “el ahorro operacional será el resultado de restar, de los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios,

¹ Fuente: CGR, Situación de las Finanzas del Estado, vigencias 1999 y 2005.

las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros. Para estos efectos, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social se considerarán como gastos de funcionamiento aunque se encuentren presupuestados como gastos de inversión”. Y a su vez, “se entiende por intereses de la deuda los intereses pagados durante la vigencia más los causados durante ésta, incluidos los del nuevo crédito” (haciendo referencia al crédito para el programa de ajuste).

Se considera que la entidad territorial es solvente cuando los intereses de deuda representan como máximo el 40% del ahorro operacional². Esta cifra hace las veces de un tope para la autorización de nuevo endeudamiento de manera autónoma.

Por su parte, el ente territorial es considerado sostenible cuando el saldo de su deuda (incluido el monto del programa de saneamiento) es a lo sumo el 80% de sus ingresos corrientes.

Además de estas restricciones son definidos los planes de desempeño como “programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad”, los cuales “deberán garantizar el mantenimiento de la capacidad de pago y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento de las respectivas entidades territoriales”. El incumplimiento de los planes acarreará la suspensión de todo nuevo endeudamiento por parte de la entidad territorial”.

El propósito último de la disposición era reducir el crecimiento de la deuda hasta niveles de 60% y 40% de la variación del IPC para las dos vigencias siguientes a la expedición de la ley. No obstante, las cifras efectivamente reportadas obligaron a que el Gobierno Nacional recurriera a nuevas disposiciones legales sobre la materia.

2.2 Ley 550 de 1999

Esta disposición fue promulgada en el contexto de la crisis económica de finales de los noventa. El Estado, de conformidad con los arts. 334 y 335 de la Constitución Política (intervención en la economía), ha de velar por la reactivación del aparato productivo, el restablecimiento de la capacidad de pago de las empresas, la transparencia en la información remitida a socios y

² Extensible al 60% si el saldo de la deuda se incrementaba de una vigencia a otra a una tasa menor que la variación del IPC proyectada por el Banco de la República.

terceros, y la viabilidad de las condiciones laborales, entre otros objetivos, diseñando un marco legal que permita la reestructuración como alternativa al régimen de concordato (art. 2).

El instrumento base para el desarrollo de la intervención son los acuerdos de reestructuración (Título II). En ellos, la empresa o entidad involucrada se compromete a corregir sus deficiencias operativas, así como a atender en plazos estipulados sus acreencias pecuniarias. El proceso se inicia con la solicitud de promoción del acuerdo, en la que el promotor puede ser el empresario, uno o más acreedores, o un organismo público que ejerza vigilancia o control sobre la empresa. En términos de cuantía, para proponer el acuerdo, los incumplimientos de pago deben alcanzar como mínimo el 5% del pasivo corriente (art. 5).

Los acreedores adquieren derechos de voto para la negociación del acuerdo, con base en el monto exacto de la respectiva acreencia (art. 22) en los estados financieros presentados por el empresario al promotor. Para determinar la aceptación o rechazo de la negociación propuesta, aplica el criterio de la mayoría absoluta (art. 28) presente en la reunión programada, o la mayoría admisible predeterminada por el promotor según el cálculo de votos.

Las clases de acreedores consideradas son cinco (art. 29):

- Acreedores internos
- Trabajadores y pensionados
- Entidades públicas y de seguridad social
- Entidades financieras y demás sujetas a la vigilancia de la antigua Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera.
- Otros acreedores externos.

Los acuerdos contemplan las reglas de constitución y funcionamiento del Comité de Vigilancia del acuerdo, en el cual el promotor tendrá voz pero no voto, a diferencia de los representantes de los acreedores.

Sobre las entidades territoriales hay algunos lineamientos especiales (art. 58), los cuales crean diferencia en su tratamiento respecto de los acuerdos convencionales en entidades de derecho privado³. El Ministerio de Hacienda

³ La diferencia más elemental, no mencionada textualmente en la Ley, consiste en que los acreedores internos son, por definición, el pueblo soberano. La entidad territorial tiene vocación de permanencia, de modo que sólo la decisión del mismo pueblo podría (por ejemplo, en el contexto de la Ley 617) dar lugar a una "liquidación" o supresión a causa de la inviabilidad fiscal. Se sobreentiende que en cualquier evento los activos que representasen tal acreencia nominal seguirían destinándose a una función pública.

y Crédito Público actúa como promotor a través de la designación de una persona natural que lo representa. Los acuerdos deben tener el aval de la Asamblea o Concejo correspondiente. Puede contemplarse el apoyo financiero mediante deuda pública en el contexto del acuerdo; fuera de él, la entidad territorial queda sujeta a las condiciones de la Ley 358 de 1997.

El orden para la ejecución de los gastos corrientes, una vez que se disponga de recursos para atenderlos, es el siguiente (art. 58, núm. 7):

- a) Mesadas pensionales;
- b) Servicios personales;
- c) Transferencias de nómina;
- d) Gastos generales;
- e) Otras transferencias;
- f) Intereses de deuda;
- g) Amortizaciones de deuda;
- h) Financiación del déficit de vigencias anteriores;
- i) Inversión.

Para facilitar este cometido, los acuerdos pueden contemplar la constitución de una fiducia de recaudo, administración, pagos y garantía. Es requerido igualmente un inventario de los bienes comercializables de la entidad territorial. El acuerdo es interpretado como un programa de inversión por sí mismo, de carácter prioritario, en el cual toda la asignación de gastos queda ligada a lo convenido, sobre el entendido de que paralelamente se respetan las disposiciones constitucionales (transferencias, regalías, otras destinaciones específicas).

2.3 Ley 617 de 2000

Del contenido de esta normativa, son pertinentes para el análisis propuesto los capítulos II y VII, referentes al saneamiento fiscal y a los alivios de deuda respectivamente.

2.3.1 Saneamiento fiscal

El punto de partida para calcular las señales de mejoría en el desempeño fiscal es la definición de los ICLD. Esta variable se convierte en la base de todo el andamiaje de la Ley, puesto que respecto a ella se establecen los límites para los porcentajes que los distintos rubros de gasto deberán cumplir en el curso del ajuste. Un concepto relevante para la discusión posterior de los efectos de la medida es el margen de discreción del gobierno territorial para llevar a cabo asignaciones específicas de sus recursos propios, ya que,

dentro de los ítem excluidos del cálculo de los ICLD se incluye, en el artículo 3, un literal (k) referido a “Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio”, expresión que puede cobijar múltiples fuentes de recursos, sean provenientes del nivel central o sean asignaciones de las rentas departamentales o municipales hacia propósitos específicos.

La característica común de los límites señalados en esta sección de la Ley es la mayor flexibilidad que otorga a los departamentos o municipios de menor rango. En otras palabras, se les admiten porcentajes superiores en los rubros de gasto de funcionamiento en relación con sus ICLD.

En la Ley se emiten disposiciones sobre límites de gasto en las Asambleas, Concejos, Personerías y Contralorías Departamentales, Municipales y Distritales. Los topes involucran también la cuota de fiscalización de las entidades descentralizadas. Es particular el énfasis sobre los gastos en las contralorías, cuyo monto, aún durante la transición, debe evolucionar como máximo a la par con la meta de inflación.

Con miras a acelerar los programas de saneamiento previstos, se emplearán las rentas de destinación específica no comprometidas. Se excluyen de este tratamiento las transferencias establecidas en la Constitución Política y en la Ley 60 de 1993.

2.3.2 Alivios de deuda

Los alivios contemplados consisten, de una parte, en garantías de la Nación hasta por el 100% de los créditos nuevos que financien programas de ajuste (pagos de indemnizaciones, liquidaciones de contratos y otros); y, de otra, en garantías hasta por el 40% para créditos vigentes a diciembre 31 de 1999 que sean objeto de reestructuración. El primer tipo de alivio ya “cerró sus puertas” o ha debido hacerlo, ya que los acuerdos de ajuste debían suscribirse antes del 30 de junio de 2001. Por cada incumplimiento de un acuerdo está contemplado que se adelante un juicio fiscal, abierto por la CGR.

3. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN Y CONSOLIDACIÓN

Sobre cada entidad territorial de la muestra se optó por analizar el siguiente conjunto de variables o indicadores:

?? La tendencia de los gastos totales (GF) y los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), de cuya comparación resulta el concepto sobre el

cumplimiento de los límites de gasto. Un departamento o municipio tendrá un comportamiento positivo en pro del saneamiento si el cociente GF/ICLD va descendiendo de una vigencia a otra, acercándose a los límites señalados en la ley para cada entidad según su categoría.

- ?? La evolución de los ingresos tributarios, los cuales representan la mayor proporción del esfuerzo propio de la entidad territorial para subsanar su desbalance financiero.
- ?? La distribución inicial de las acreencias, de la cual puede caracterizarse tanto la carga laboral acumulada, como el soporte brindado por la Nación, como las acreencias con el sistema financiero y los proveedores. El panorama de las deudas da un indicativo del tipo de correctivos de ajuste que tendría que aplicar la entidad: en su planta de personal, en sus gastos generales, o aún en sus programas de inversión.
- ?? El servicio de la deuda pública, esto es, el cumplimiento de las obligaciones adquiridas con la Nación mediante el crédito de ajuste, más las anteriormente causadas.
- ?? El ahorro operacional, resultante de deducir de los ingresos corrientes los gastos de funcionamiento y las transferencias, con el fin de atender los gastos de capital (amortizaciones de deuda). Si el ahorro es positivo y va en aumento, la entidad viene mejorando su capacidad de pago.
- ?? Los indicadores de solvencia y sostenibilidad, tal como fueron descritos en la sección 2. La mayor solvencia permite el acercamiento a los niveles de endeudamiento autónomo, mientras que la sostenibilidad está referida a la viabilidad financiera a largo plazo de la entidad territorial.
- ?? El presupuesto de ingresos y gastos, y el superávit o déficit resultante de la ejecución respectiva. Esta información da una idea de la dinámica fiscal consolidada del departamento o municipio. Un superávit elevado facilita o puede incluso exceder la proyección del escenario financiero, mientras que un déficit denota fallas en el desarrollo de los acuerdos suscritos y la necesidad de revisar a fondo, en el detalle de los rubros presupuestales, las causales del desfase frente al escenario financiero.

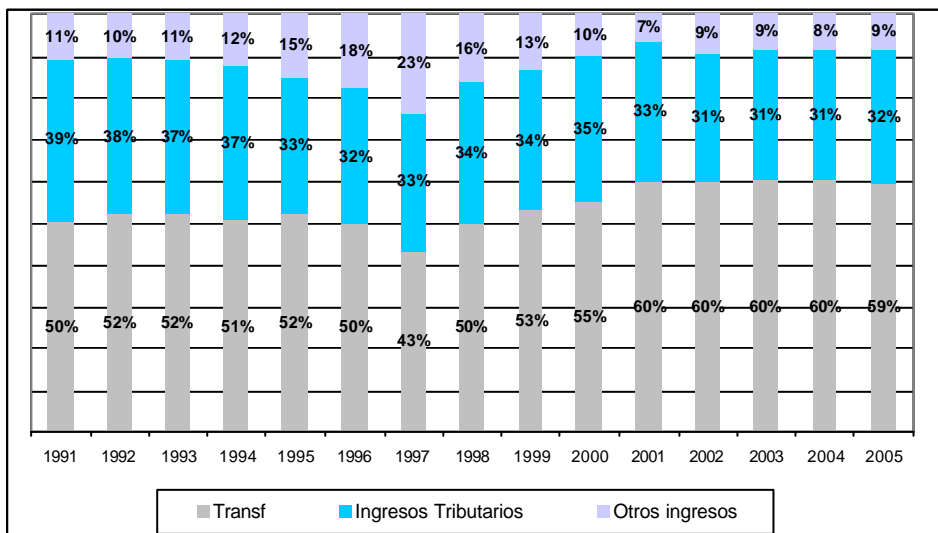
A partir de los informes elaborados por los equipos de auditoría se idearon tablas de consolidación.

4. ANÁLISIS DE RESULTADOS

DESEMPEÑO FISCAL DE LOS ENTES TERRITORIALES⁴

La Gráfica 1 presenta la composición de los ingresos de las Entidades Territoriales, en la que se pueden apreciar dos etapas: la primera abarca desde 1991 hasta 2000, en donde las transferencias tienen una participación entre un 50% y el 55% de los ingresos totales de estas entidades subnacionales, con un declive importante en 1997, cuando precisamente alcanza su tope la participación de otros ingresos, específicamente de capital; la segunda etapa abarca el período desde 2001 hasta 2005, y en ella las transferencias se estabilizan en cerca del 60% de los ingresos totales. Respecto a los ingresos tributarios, su participación siempre ha oscilado entre el 30% y el 40% aproximadamente, con una ligera tendencia a declinar de año en año, a la par que se elevaba el rubro de otros ingresos (hasta 1997) o el de transferencias (1998 y 1999); para el segundo período, la tasa de participación sobre los ingresos totales se estabiliza en cerca del 30%.

GRÁFICA 1
Composición de los ingresos de las Entidades Territoriales



⁴ Dirección de Estudios Sectoriales. Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras. (2006). Análisis y Evaluación de la Descentralización desde la Constitución de 1991 hasta 2006. Documento de Trabajo.

Fuentes: CGR, Banco de la República, DNP y MinHacienda. Cálculos DES Gestión Pública.

De este modo, la configuración actual de los ingresos de las entidades territoriales muestra un entorno estable, con mayor protagonismo de las Transferencias y una menor incidencia de los ingresos tributarios respecto del panorama en 1991.

El esfuerzo tributario de los entes territoriales no presenta grandes avances. Por el contrario, se observa una caída en la participación porcentual de los ingresos tributarios en el total de los ingresos de estas entidades subnacionales, pasando de un 39% en 1991 a un 32% en 2005, lo que podría considerarse como un fenómeno de pereza fiscal ocasionado por la mayor dependencia de estas entidades de los recursos provenientes de las transferencias, las cuales aumentaron su participación, de un 50% al inicio del período de estudio, hasta llegar a un 59% al final, como se aprecia en la Gráfica 3.

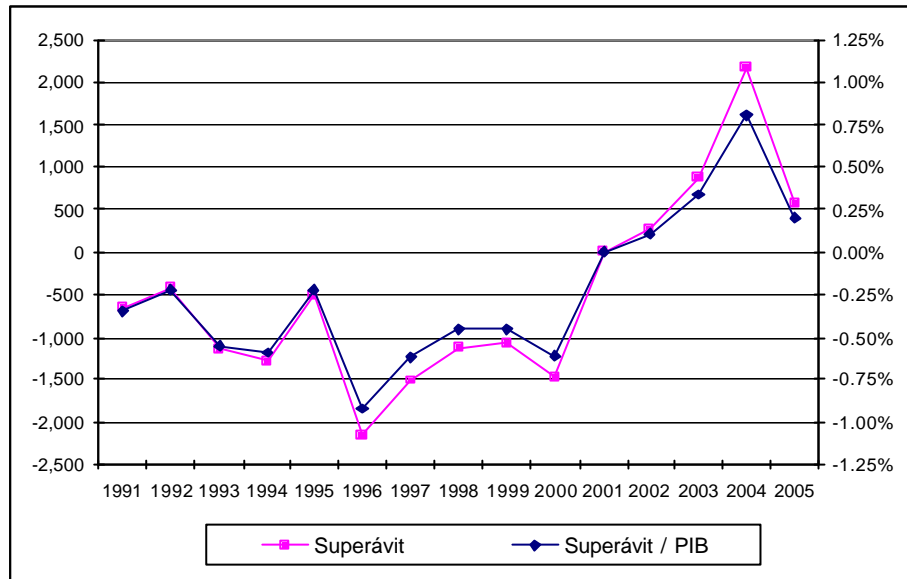
La Gráfica 4 muestra el balance fiscal de las Entidades Territoriales. La serie se puede dividir en dos secciones: la primera, entre 1991 y 2000, revela un déficit en el balance fiscal, con tasas negativas entre 0.25% y más de 1% del PIB; y la segunda, desde 2001 hasta 2004, cuando se alcanza un superávit de más de 0.75% del PIB. Es importante notar el efecto de la Ley 617 de 2000 sobre el saneamiento fiscal de los Entes Territoriales, dado que hubo un cambio importante de tendencia al pasar de un déficit de 0.75% del PIB en el año 2000 a un equilibrio fiscal en el año 2001.

La tendencia deficitaria de los primeros años de la serie refleja el desbordamiento de la deuda territorial en respuesta a la laxitud del sistema financiero como acreedor y del propio gobierno nacional en su labor de monitoreo de las finanzas públicas. La tendencia de superávit a partir de 2001 se explica porque los flujos de gastos fueron diferidos sobre horizontes extendidos de tiempo, gracias a los apoyos suministrados por la Nación y a la promulgación de la normatividad sobre saneamiento fiscal y financiero.

GRÁFICA 4

Balance fiscal de las Entidades Territoriales

(\$ miles de millones y porcentaje del PIB)



Fuente: CGR / CDEFP. Cálculos DES Gestión Pública.

En efecto, el balance fiscal de las entidades territoriales resulta ciertamente equidistante de las tendencias en el año 2005, porque se observa con preocupación una reversión de la tendencia positiva del balance fiscal, luego de concluir el período de transición fiscal por la vía de la recomposición de los gastos de funcionamiento como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación, en respuesta al mandato de la Ley 617 de 2000.

CONTROL FISCAL AL SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO DE LOS ENTES TERRITORIALES

La Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras es la encargada de realizar el control fiscal micro en relación con el cumplimiento de los programas de saneamiento fiscal y financiero que suscriban los entes territoriales.

En este orden de ideas, esta Contraloría Delegada ha venido realizando auditorías a las entidades que han incurrido en dificultades para lograr las metas de ajuste fiscal. En un análisis global del impacto de la normatividad

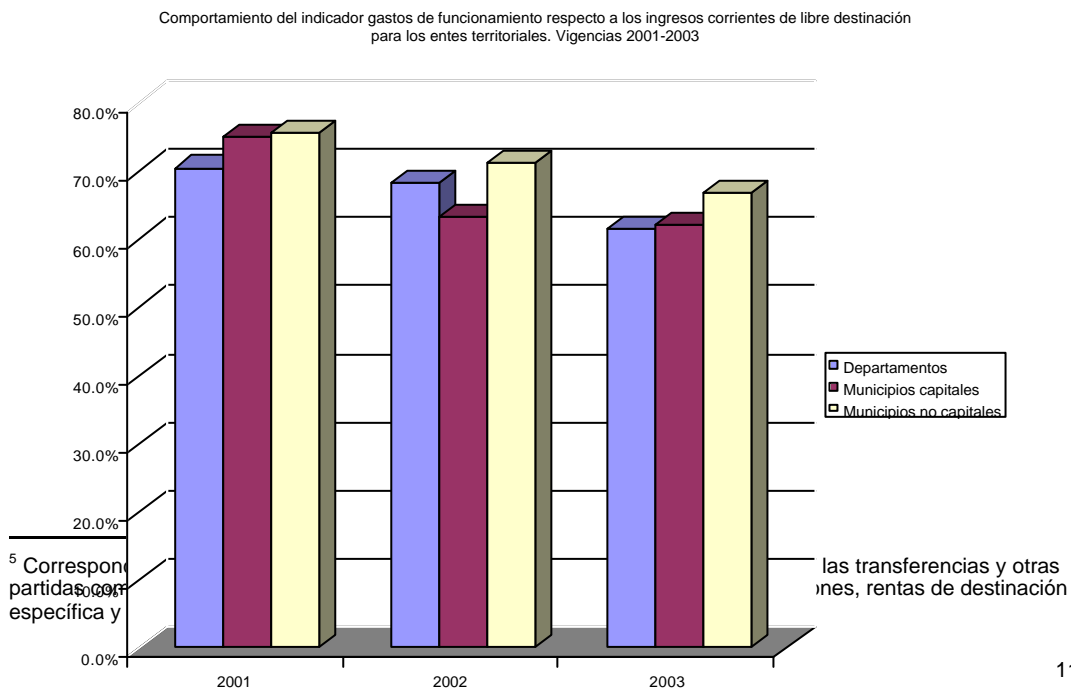
vigente, se observa una incidencia positiva de la Ley 617 de 2000 sobre el desempeño económico de los gobiernos centrales de departamentos, municipios capitales y municipios no capitales, representada en la disminución de los gastos de funcionamiento -GF- como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación -ICLD⁵-, entre los años 2001 a 2003. En promedio, los departamentos redujeron el indicador GF/ICLD de 70.5% a 61.4%; en los municipios capitales la reducción fue de 75.0% a 62.1%; y en los municipios no capitales el indicador pasó de 75.7% a 66.8% (ver Tabla 1 y Gráfica 4).

TABLA 1.
Indicador GF/ICLD para las vigencias 2001 a 2003

	2001	2002	2003
Departamentos	70.5%	68.2%	61.4%
Municipios capitales	75.0%	63.3%	62.1%
Municipios no capitales	75.7%	71.3%	66.8%

Fuente: CGR / CDEFP

GRÁFICA 4. Evolución del indicador Gasto de Funcionamiento / Ingresos Corrientes de Libre Destinación Vigencias 2001 a 2003



Fuente: Ibídem.

En consecuencia, la situación deficitaria de los entes territoriales no estuvo acompañada de acciones efectivas de control fiscal por parte de las contralorías departamentales y municipales. Ello propició que la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras asumiera, por mandato legal consignado en el artículo 81 de la Ley 617 de 2000, el ejercicio del control fiscal micro sobre el desarrollo de los programas de saneamiento fiscal y financiero.

Paralelamente con la labor de vigilancia fiscal, la Contraloría Delegada viene efectuando un análisis cuantitativo y cualitativo de seguimiento a los municipios y departamentos que han suscrito estos tipos de acuerdos.

Para efectos de la evaluación realizada por esta Contraloría Delegada a diferentes vigencias (2002-2004) sobre los programas de saneamiento fiscal y financiero, se realizaron auditorías de seguimiento a los departamentos de Bolívar, Magdalena, Sucre, Santander, Cauca, Nariño y Valle del Cauca, y a los municipios de Tolú, Toluviéjo, Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Espinal, Guamo, Cajamarca, Tumaco, Popayán y Santiago de Cali. En términos generales, el desempeño de los indicadores de la Ley 617 de 2000 respecto a los rangos señalados en la normatividad se encuentran en notable mejoría dentro del límite previsto para la categoría de los entes territoriales.

En un principio se detectó que la calidad y disponibilidad de información contable y financiera de los entes territoriales no era el adecuado, pero en cumplimiento de las disposiciones legales que regulan la materia, las cifras presentadas y auditadas en el escenario financiero han venido siendo objeto de depuración contable, y su calidad ha mejorado.

Dentro de la misma evaluación de cumplimiento de los programas de saneamiento fiscal y financiero, se realizó un control excepcional al Distrito de Barranquilla para la vigencia 2005 sobre un contrato de consultoría y apoyo a la gestión tributaria del Distrito. Por acción de la Contraloría General de la República se lograron ajustar los términos del contrato en los aspectos legales, económicos y financieros, lo cual generó un beneficio potencial de \$51.000 millones para el tiempo que resta del contrato (14 años). Esto permitió consolidar la tendencia creciente del escenario financiero y creó un ambiente favorable para el cumplimiento de las obligaciones con los acreedores, lo cual ha repercutido en avales por parte del nivel central para

la ejecución de obras de infraestructura e inversión en general para el ente territorial.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El saneamiento fiscal de los entes territoriales mejoró, como lo evidencia el hecho de pasar, de un déficit en el balance fiscal, a un superávit a partir del 2001, llegando a niveles del 0.75% del PIB, aunque con un tendencia descendiente en el 2005. Así mismo, para los tres grupos de entidades consideradas (departamentos, municipios capitales y municipios no capitales) el indicador de eficiencia fiscal gasto de funcionamiento / ingresos corrientes de libre destinación se redujo notablemente entre 2001 y 2003. Esto permite concluir que las normas mencionadas han tenido un impacto positivo en el comportamiento fiscal de las entidades, que podría constituirse en evidencia del fortalecimiento financiero y fiscal de las entidades subnacionales.

El esfuerzo tributario de los entes territoriales no presenta avances en términos de los ingresos totales de los territorios. Por el contrario, se observa una caída en la participación porcentual, de 39% en 1991 al 32% en 2005, lo cual configura un fenómeno de pereza fiscal ocasionado por la mayor dependencia de estas entidades a los recursos provenientes de las Transferencias.