Imprimir

Por estos días la Comisión de Estudio del Gasto Público y la Inversión, creada a través del Decreto 320 del 28 de febrero de 2017, que realiza, ad honórem, un estudio integral del gasto y de la inversión pública en Colombia, presentará su informe a la sociedad colombiana; y seguramente sus conclusiones tendrán presente la capacidad financiera de cada uno de los niveles de gobierno a efecto definir sus roles y responsabilidades en cuanto al gasto se refiere.
Medir la capacidad financiera de cada nivel de gobierno es sumamente importante a efecto de definir los roles y responsabilidades respecto a los bienes públicos a proveerle a sus conciudadanos.

Hay un conjunto de indicadores que permiten observar la capacidad financiera de un nivel de gobierno. En este ejercicio se calcula un indicador para la Nación, los Departamentos y los Municipios con base en el recaudo tributario; las transferencias que realiza el Gobierno Nacional a las Entidades Territoriales a través del Sistema General de Participaciones; y, las regalías (Sistema General de Regalía).

Ingresos Tributarios

En 2016 el recaudó tributarios ascendió a $127 billones de pesos (18.0% del PIB), de ellos, el 81.6% se concentró en las arcas del Gobierno Nacional; el 13.3% en los municipios; y, el restante, 5.1% en los departamentos (Gráfico1 y 2).

Gráfico 1: Participación en el recaudo	Gráfico 2: Recaudo (%PIB)

Fuente: DIAN y DNP. Cálculos propios

Con base en lo anterior se puede afirmar que el nivel de gobierno con mayor capacidad fiscal, desde el punto de vista de la generación de ingresos tributarios, es la Nación, seguida

por las Entidades Territoriales Municipales; así como la necesidad que existe de fortalecer los fiscos municipales y departamentales. En el caso del predial es inminente la actualización catastral y el aumento de las tarifas así como un impuesto a la tierra ociosa donde su uso determine el nivel del impuesto, por ejemplo.

Ahora bien, desde el marco constitucional (Art. 356 y357) se obliga al Gobierno Nacional a "proveer los recursos para financiar adecuadamente" la prestación de los servicios esenciales "de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre" (Art. 256). La provisión de esos recursos se realiza a través del Sistema General de Participaciones, lo cual otorga capacidad financiera y poder de gasto a las Entidades Territoriales departamentales y municipales, quienes son las responsables de su ejecución.

El Sistema General de Participaciones (SGP)

Entre el 2002 y 2017, a través del Sistema General de Participaciones, se han transferido recursos a los departamentos y municipios por cerca de 451 billones de pesos de 2016, para proveerles a los ciudadanos servicios esenciales como son educación; salud; saneamiento básico; y, agua potable, entre otros (Esquema).

Esquema: Distribución del Sistema General de Participaciones

Fuente: DNP

Los recursos del SGP han perdiendo participación en el PIB (Gráfico 3). En 2002 equivalía a 4.8% del PIB y, en 2016 y 2017 fue de 3.9%. Las entidades que más han sufrido con esta

pérdida son los departamentos (Gráfico 4). Esta situación es paradójica. A mayores necesidades, menores recursos. Este hecho no se compadece con el aumento de las necesidades de la población en edad de estudiar ni con los niños menores de 5 años y los adultos mayores de 65 que requieren una mayor atención en los servicios de salud.

Gráfico 3: Participación en el SGP	Gráfico: Asignaciones SGP (%PIB)
	

Fuente: DNP. Cálculos propios.

La participación de los departamentos y municipios en el SGP, en el periodo 2002-2017, se presenta en el Gráfico 5 y 6. Del total de recursos del SGP, el 67% se asigna a los municipios y el, restante, 33% a los departamentos. Respecto a 2002, se observa una recomposición a favor de las entidades territoriales municipales, en especial, los municipios certificados en el componente de educación (Recuadro). Los municipios certificados en educación son quienes más han aumentado su participación en el SGP.

Gráfico 5: Distribución del SGP (%)	Gráfico 6: Participación municipios certificados y no certificados (%)
	

Fuente: DNP. Cálculos propios.

Recuadro: Municipios certificados en educación

Los municipios que se encuentran certificados en educación son:

- Antioquia: Medellín, Bello, Envigado, Itagüí, Turbo, Soledad, Magangué
- Boyacá: Tunja, Duitama, Sogamoso
- Caldas: Manizales
- Caquetá: Florencia
- Cauca: Popayán
- Cesar: Valledupar
- Córdoba: Montería, Lorica, Sahagún
- Cundinamarca: Fusagasugá, Girardot, Soacha
- Huila: Neiva
- La Guajira: Maicao
- Magdalena: Ciénaga
- Meta: Villavicencio
- Nariño: Pasto, Tumaco
- Norte De Santander: Cúcuta
- Quindío: Armenia
- Risaralda: Pereira, Dosquebradas
- Santander: Bucaramanga, Barrancabermeja, Floridablanca, Girón
- Sucre: Sincelejo
- Tolima: Ibagué
- Valle Del Cauca: Cali, Buenaventura, Buga, Cartago, Palmira, Tuluá

http://www.portalterritorial.gov.co/preguntas.shtml?apc=oaxx-39-&x=80241

Fuente: Federación de Municipios

Tributos y SGP

El manejo de las transferencias intergubernamentales puede cambiar la relación de poder fiscal y capacidad financiera que se presentó, a partir de la generación de ingresos fiscales.

Gráfico 7: Participación (%)	Gráfico 8: Ingreso (Tributos y SGP) (%PIB)

Fuente: DNP. Cálculos propios

Si se descuentan las transferencias realizadas a través del SGP a los ingresos fiscales de la Nación y se le agregan a las entidades territoriales, las capacidades financieras resultan ser: 60% la Nación; 12% los departamentos; y, 28% los municipios (Gráfico 7 y 8). Introduciendo este matiz, la Nación continúa siendo el mayor agente con capacidad financiera, concluyéndose que la capacidad fiscal de la Nación es el doble de la de los municipios y cinco veces superior a la de los departamentos.

Sistema General de Regalías

Los recursos del Sistema General de Regalía (SGR) se concentran en lo fundamental en las entidades territoriales. En 2015 el monto ascendió a $8.7 billones (1.1% del PIB) y en 2016 a $8.8 billones (1.02% del PIB). Si a estos valores se les descuentan los gastos de

funcionamiento (2%); de fiscalización, yacimientos y cartografía (2%); y, del sistema de monitoreo (1%), que ascienden a $434.6 mil millones y 438.9 mil millones, respectivamente; se tiene que el 79.14% se asignan a los departamentos y el restante 20.86% a los municipios.

Si se matiza este resultado, restándoles los recursos asignados al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) las participaciones resultan ser del 81.20% y 39.32%, respectivamente.

En este orden de ideas, la capacidad de gasto de los recursos del SGR recae en lo fundamental en las entidades territoriales departamentales.

Tributos; SGP; y, regalías

Si se introducen las regalías en el cálculo del indicador de la capacidad financiera donde se descuentan las transferencias intergubernamentales (SGP) a los ingresos tributarios de la Nación y se le adicionan a los tributos de las entidades territoriales, al igual que los recursos del SGR, se tiene que para el año 2016 este monto de recursos tributarios más regalías ascendió a $163.5 billones (19% del PIB); resultando la siguiente distribución, con el matiz anterior: Nación 56.98%; Municipios 27.47% y Departamentos 15.55%.

En suma…

La capacidad financiera de los diferentes niveles de gobierno (nación, departamentos y municipios), se matiza la introducir los recursos del SGP como de regalías; y se realiza un adecuado manejo contable de cada una de esas fuentes.

Cuadro: Capacidad financiera de los niveles de gobierno (%)

	Tributarios	Tributarios/SGP	Tributarios/SGP/Regalías
Nación	81.6	60.0	57.0
Departamentos	5.1	12.0	16.6
Municipios	13.3	28.0	27.5

Fuente: DNP y Minhacienda. Cálculos propios.

El resultado es que la Nación pasa de tener una capacidad financiera de 81.6% contabilizando exclusivamente los ingresos tributarios a 57%; al restársele los recursos del SGP para sumárselo a las Entidades Territoriales junto con las regalías.

Adicionalmente, se observa un claro fortalecimiento de las capacidad financiera y poder de gasto de las entidades territoriales departamentales, quienes aumentan su participación en los recursos en cerca de un 225% al pasar de 5.1% a 16.6%. Los cambios en el sistema de transferencias intergubernamentales para proveer los bienes públicos esenciales de educación, salud, agua potable y saneamiento básico; como el del Sistema General de Regalías han fortalecido la capacidad financiera de los departamentos de manera sustancial.

Estos cálculos y matices son importantes para el Gobierno, quien tiene la responsabilidad constitucional de definir los servicios a cargo de la nación y de los departamentos, distritos, y municipios; así como proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación bajo un marco claro y transparente de corresponsabilidad donde se apliquen los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad.

De igual manera, es central en las políticas públicas de intervención en el territorio; y donde han existido ciertas fracturas, por ejemplo, en la puesta en marcha de la ley de víctimas y

restitución de tierras, donde la experiencia adquirida desde 2012 podría ser fundamental para la elaboración, coordinación nación-territorio e interinstitucional del componente de desarrollo rural integral de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Finalmente, si estas son las fuentes más importantes de recursos para la provisión de bienes públicos esenciales del sector productivo como de los ciudadanos, hay necesidad de procurar garantizar un uso eficiente de los mismos; y, su inversión en sectores estratégicos, de tal forma que se garantice un mayor bienestar de la población beneficiaria, un cierre de las brechas sociales, regionales y urbana-rural.

JORGE ESPITIA: Profesor universitario