

Reforma de finanzas públicas de Corea

14 de octubre de 2014

Koo Yun Cheol

**Subdirector General del Dep. de Gestión basada en Resultados
Ministerio de Estrategia y Finanzas**

목 차

I. Economía y finanzas de Corea: presente y pasado

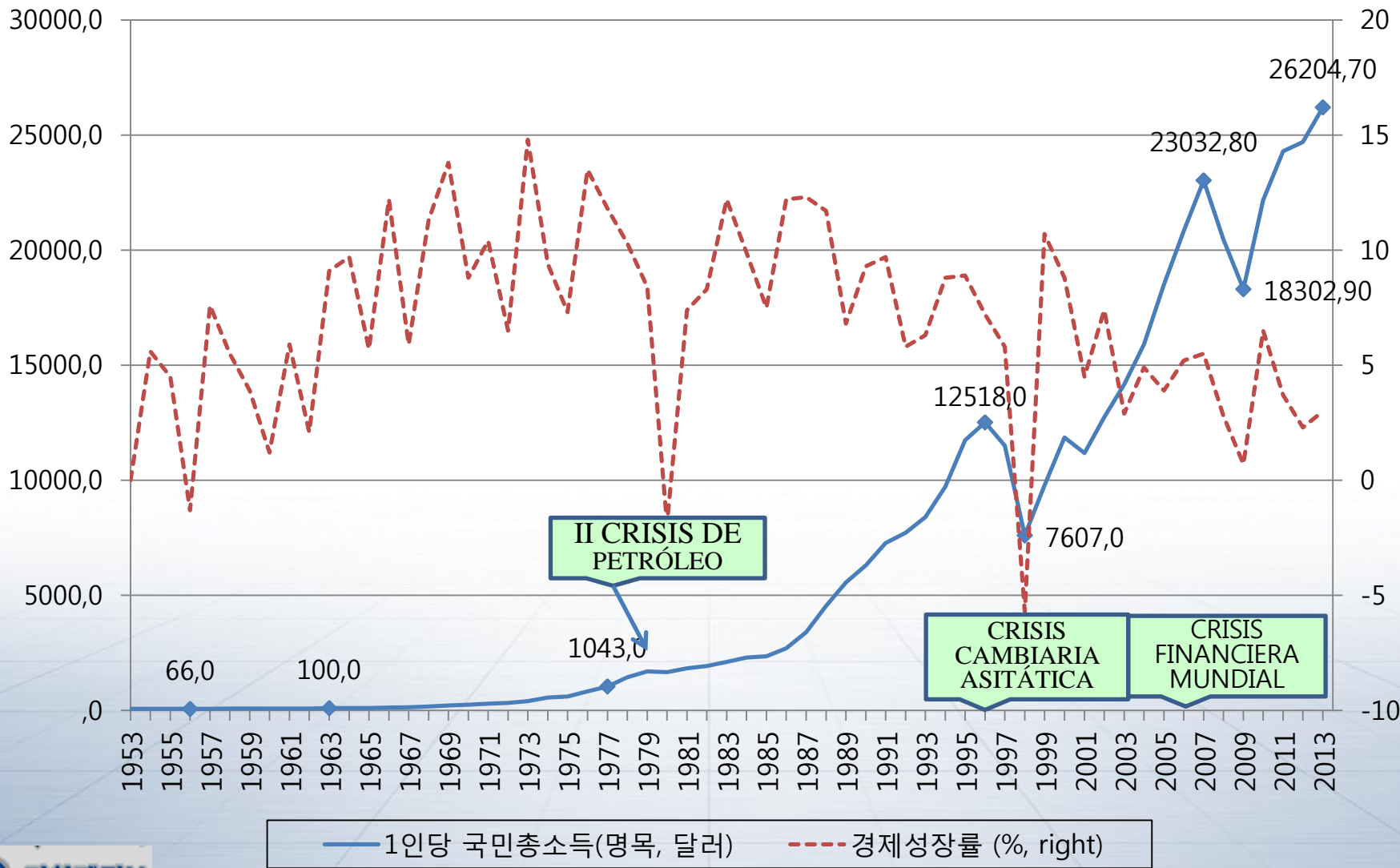
II. Antecedentes de la reforma de finanzas

III. Contenido de la reforma de finanzas

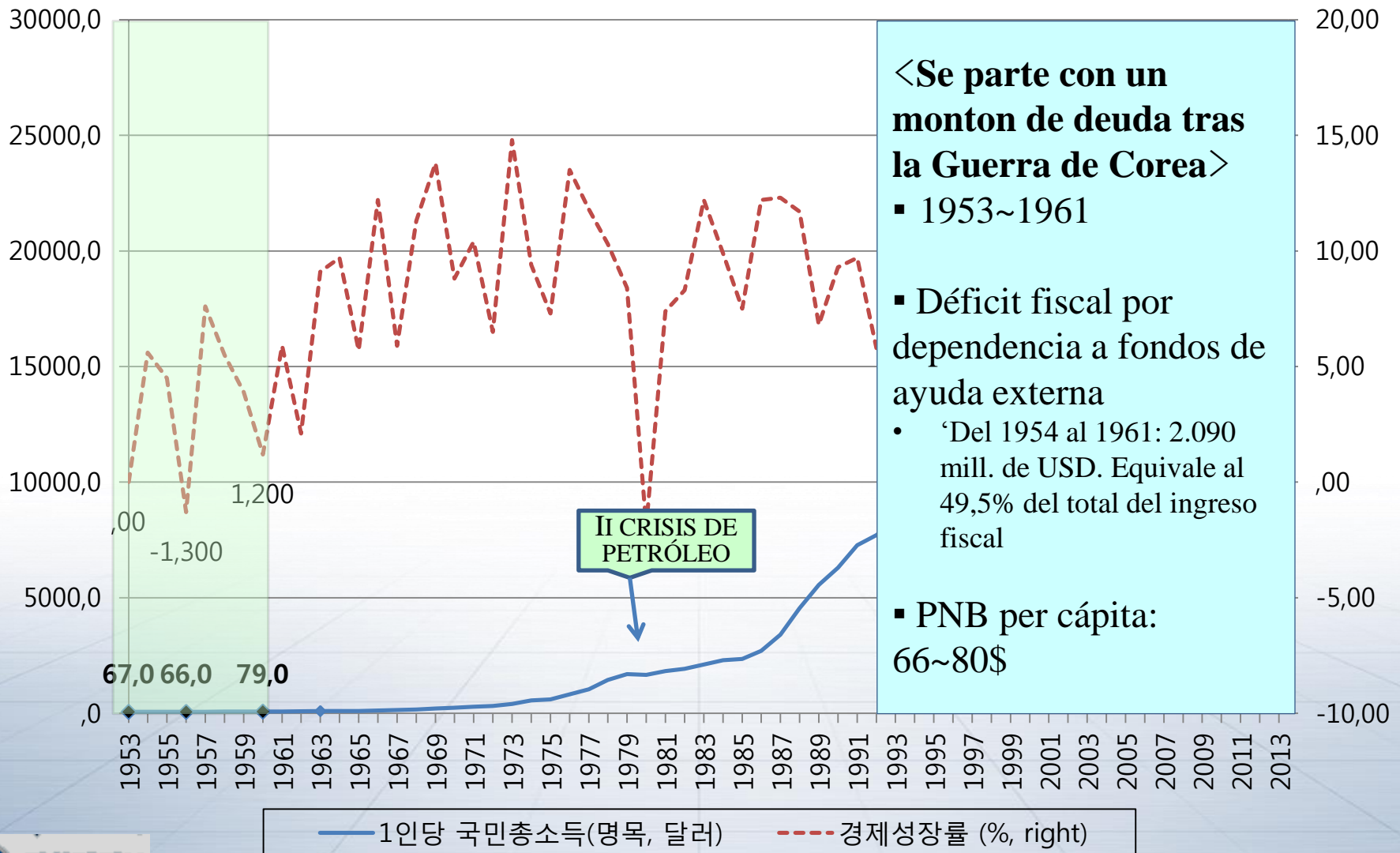
IV. Evaluación sobre reforma de finanzas realizada

I. Economía y finanzas de Corea: presente y pasado

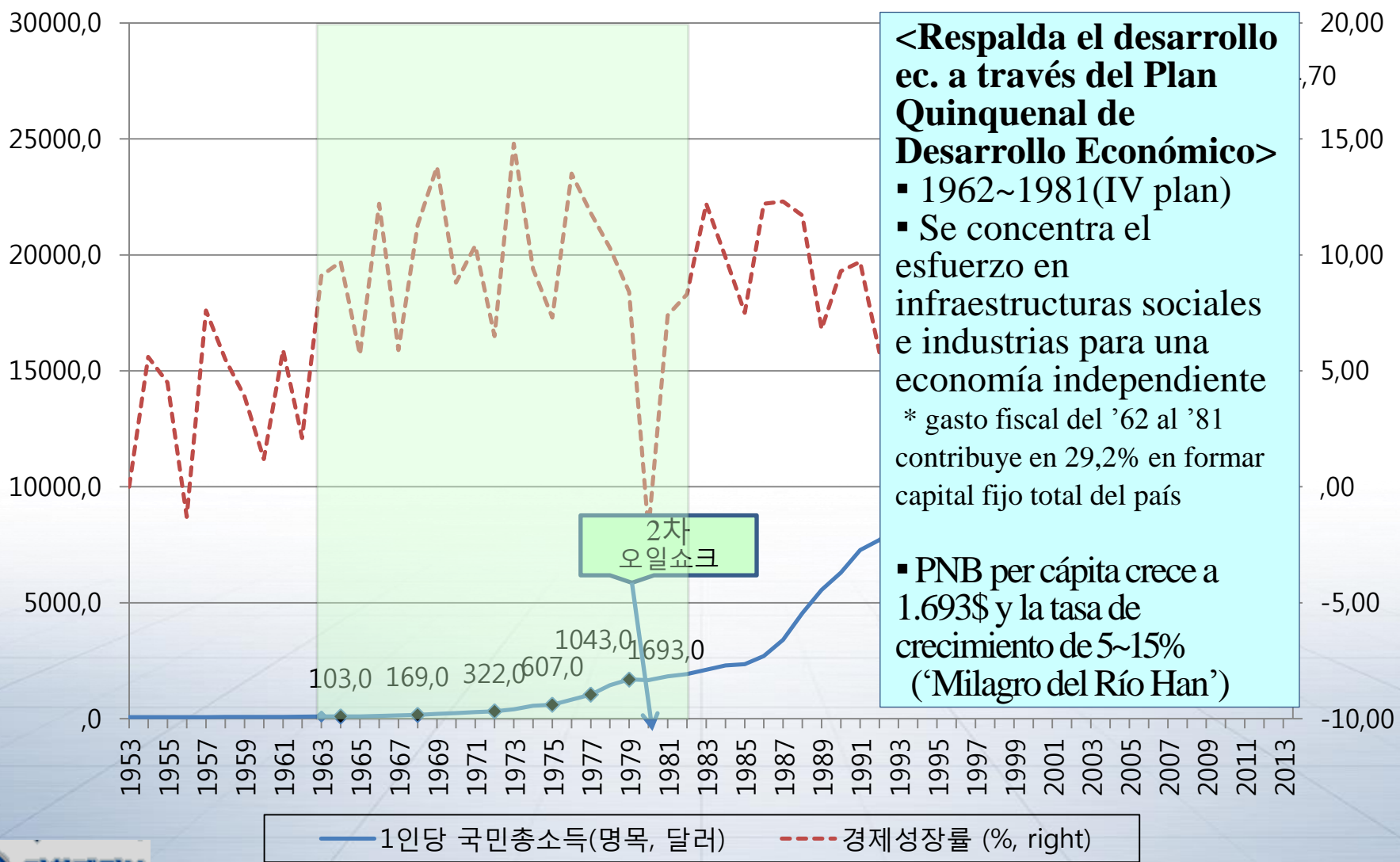
1. Economía y finanzas de Corea: pasado y presente



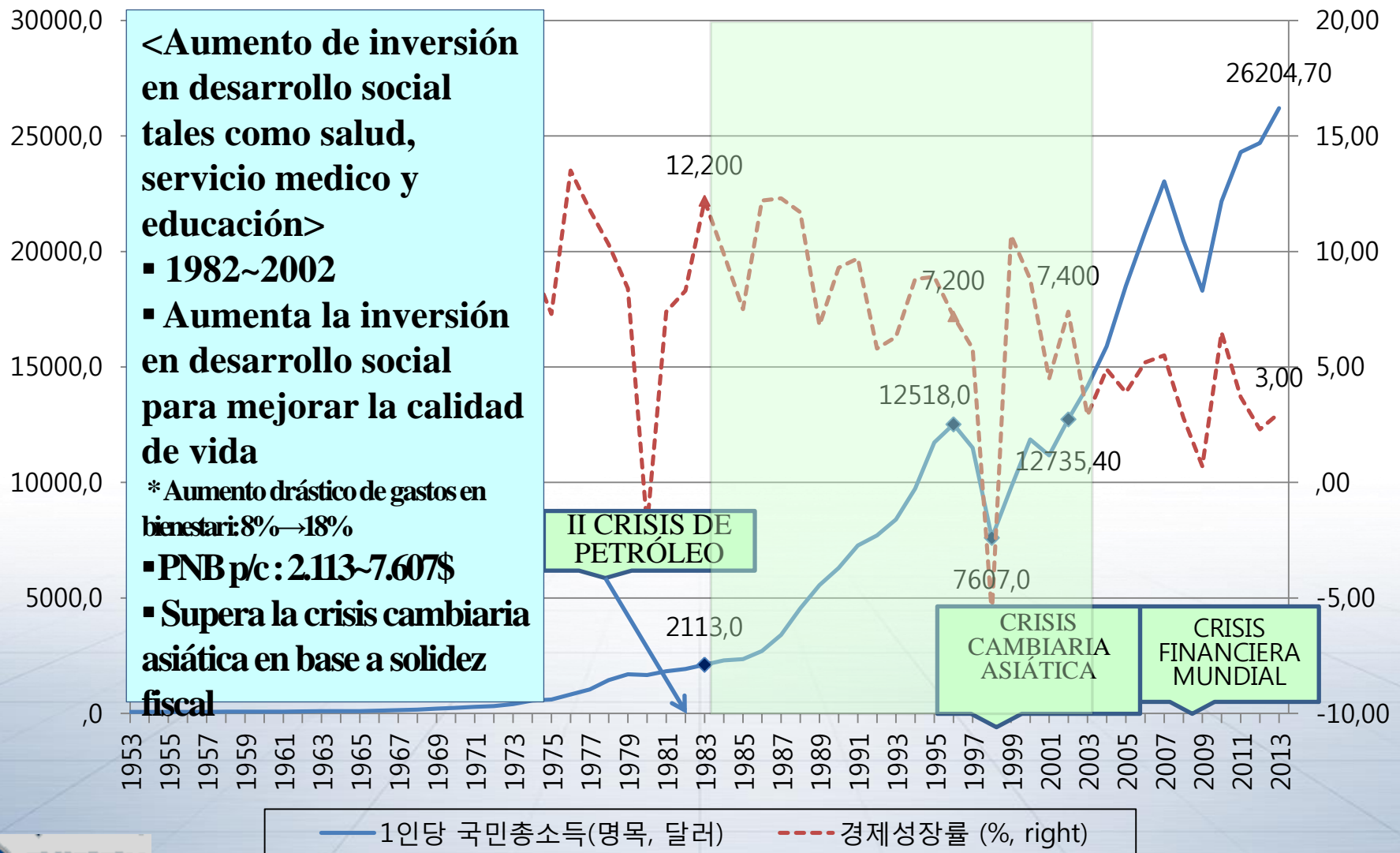
1-1. Período de ayuda externa



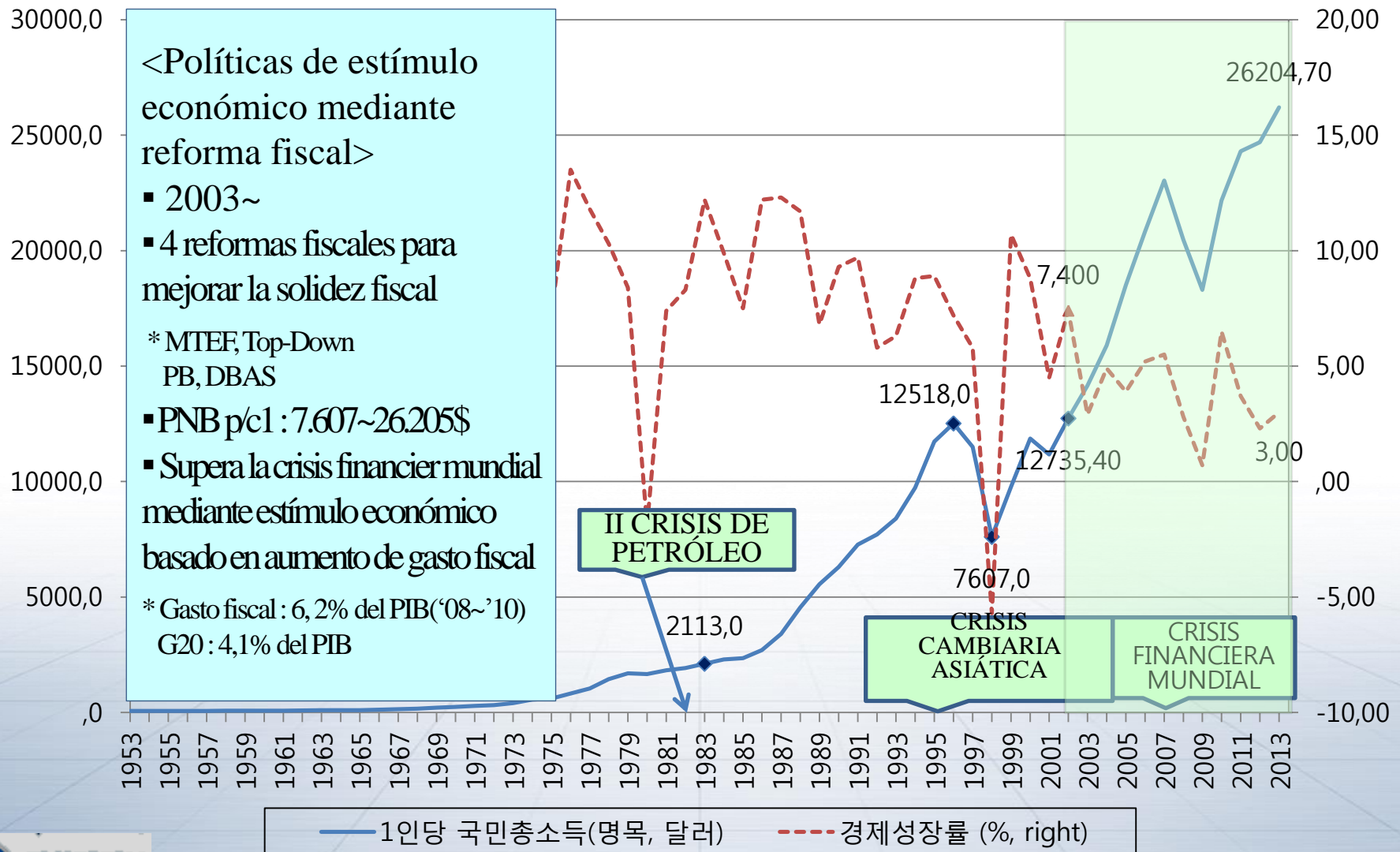
1-2. Período de fuerte liderazgo del gobierno en economía



1-3. Período de transición del liderazgo económico al sector privado



1-4. Período de superación de crisis



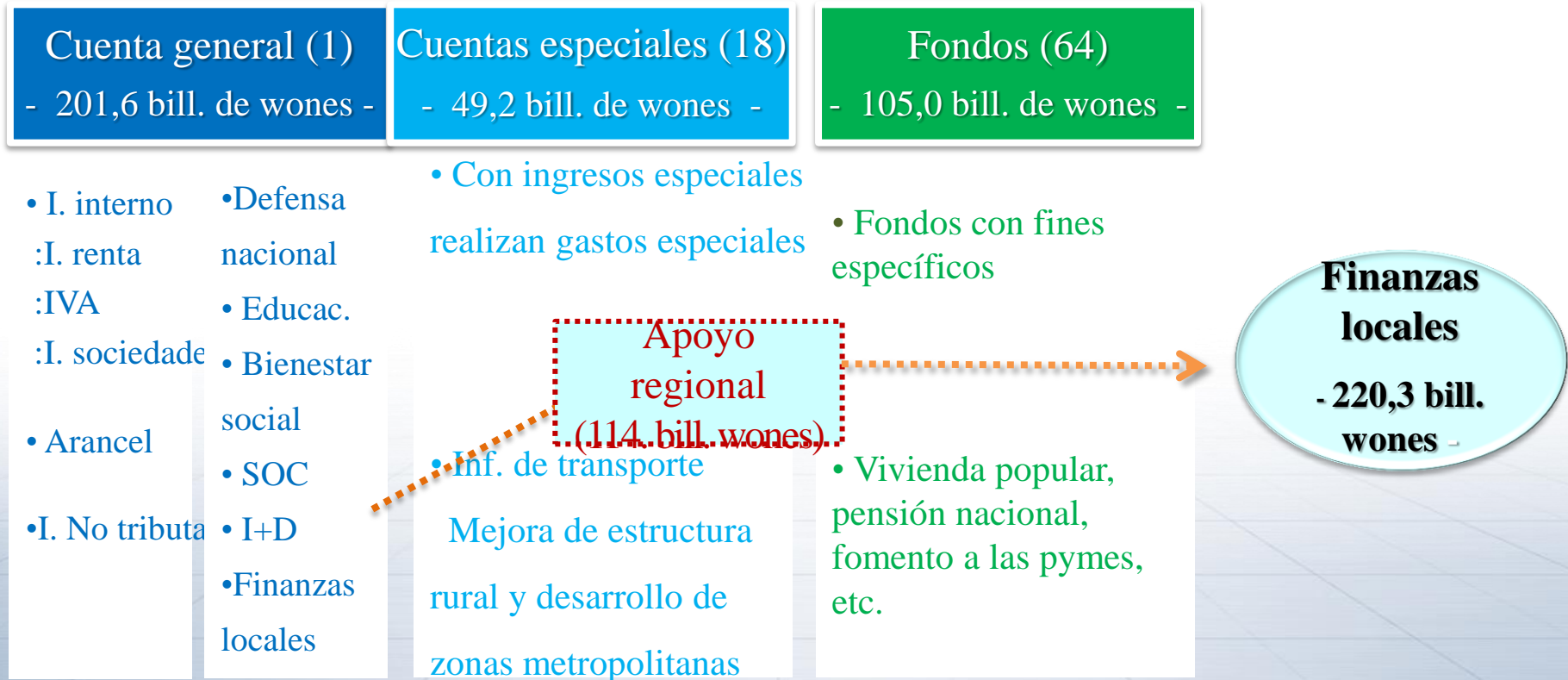
<Datos de referencia 1> Resultados de crecimiento económico y principales datos estadísticos

Indicadores	Unidad	1960	1980	2000	2013
Producto Interno Bruto (PIB)	Mil million US\$	2	64,3	5.335	13.043
Producto Nacional Bruto per cápita (PNB)	US\$	79	1.660	11.292	26.205
Exportación	Million US\$	33	17.504	172.267	559.632
Vehículos de motor registrados (/1.000 personas)	autos	0,42('61)	8,5	171,9	300,3
Nivel de ingreso a universidad	%	28,2('65)	36,4	68,0	70,9
No. de visitantes extranjeros	1.000pers.	8,6	976	5.818('04)	12.176
No. de coreanos que exterior	1.000 pers.	7,9	338	883('04)	1.484

<Datos de referencia 2> Estructura de presupuesto de Corea

Presupuesto del gobierno central(2014)

- 355,8 billones de wones -



II.

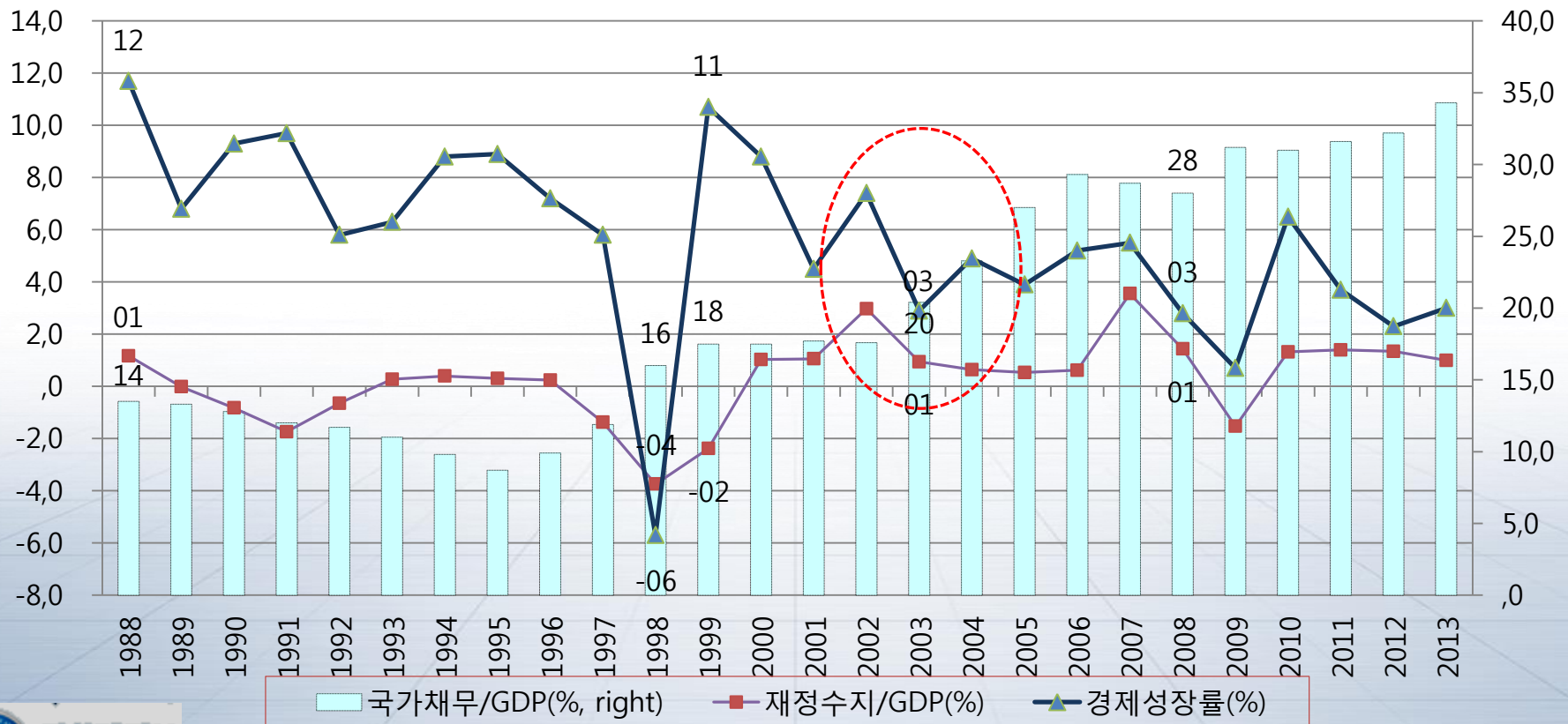
Antecedentes de reforma de finanzas

1. Cambios de condiciones de gestión de finanzas

■ Crecimiento desacelerado y aumento de deuda soberana demandan **nuevo sistema de gestión de finanzas**

* Tasa de crecimiento(real) desacelerada: '91: 9,7% → '99: △10,7% → '03: 2,9%

* Aumento de deuda(Deuda pública/PIB) : '91: 12,0% → '99: 17,5% → '03: 20,4%

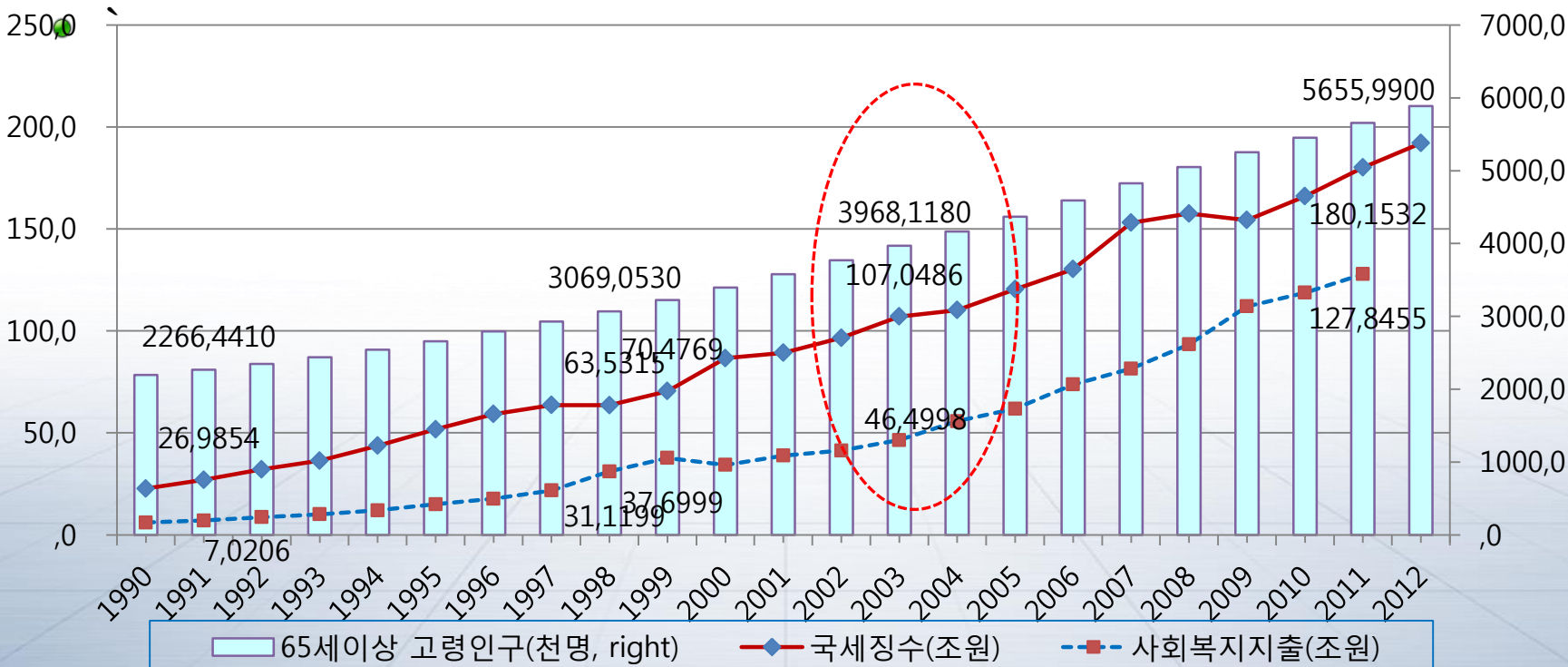


1. Cambios de condiciones de gestión de finanzas (2)

▣ Envejecimiento poblacional y su consecuente incremento de gastos en bienestar **intensifica el interés sobre solidez fiscal**

* Aumento de población mayor de 65 años: '91: 9,7% → '99: 10,7% → '03: 2,9%

* Incremento de gastos en bienestar : '91: 7,0 bill wones → '99: 37,7 bill wones → '03: 46,5 bill wones



2. Límites de la actual forma de gestión de finanzas

① Presupuestación anual

- **Difícil de asignación estratégica de recursos** basada en estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo y prioridades nacionales
- **Débil función para preveer** eventuales riesgos fiscales (envejecimiento y reunificación nacional, etc.)

② Examinación de programas individuales

- **Derroche administrativo repetido anualmente** debido a pedidos de asignación excesiva y reducción drástica
- **Baja correspondencia con la demanda del campo y falta de profesionalismo** debido a la discrecionalidad y participación limitadas de ministerios

③ Gestión basada en inyecciones

- **Estructura compleja de recursos** por preferir cuentas especiales y fondos
- **Falta de gestión por resultado a posteriori** por concentrar el recurso en asegurar el presupuesto

④ Sist. Infomático disperso e ineficiente

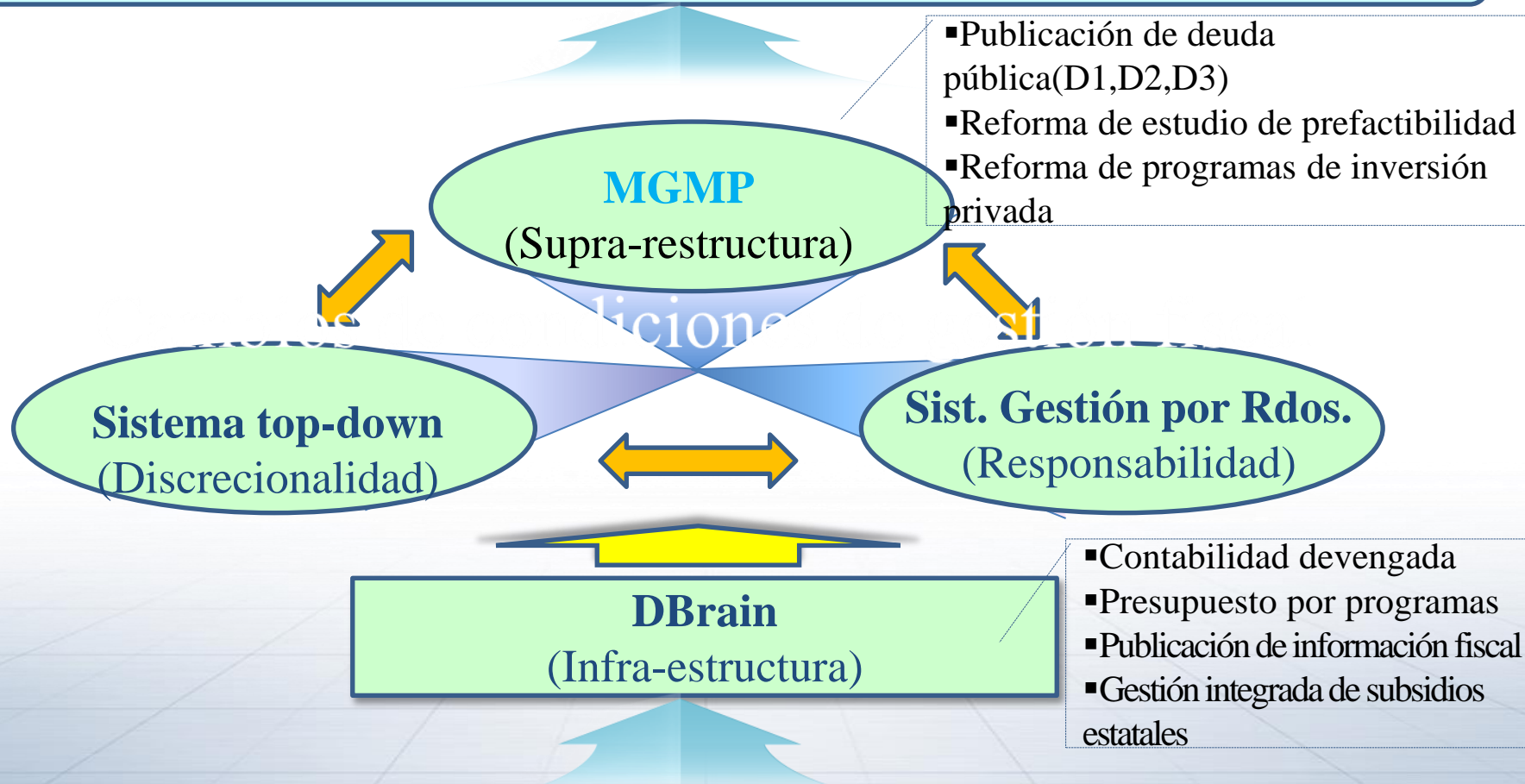
- Excesiva documentación, falta de información para facilitar la toma de decisión

Ⅲ.

Contenido principal de reforma de finanzas

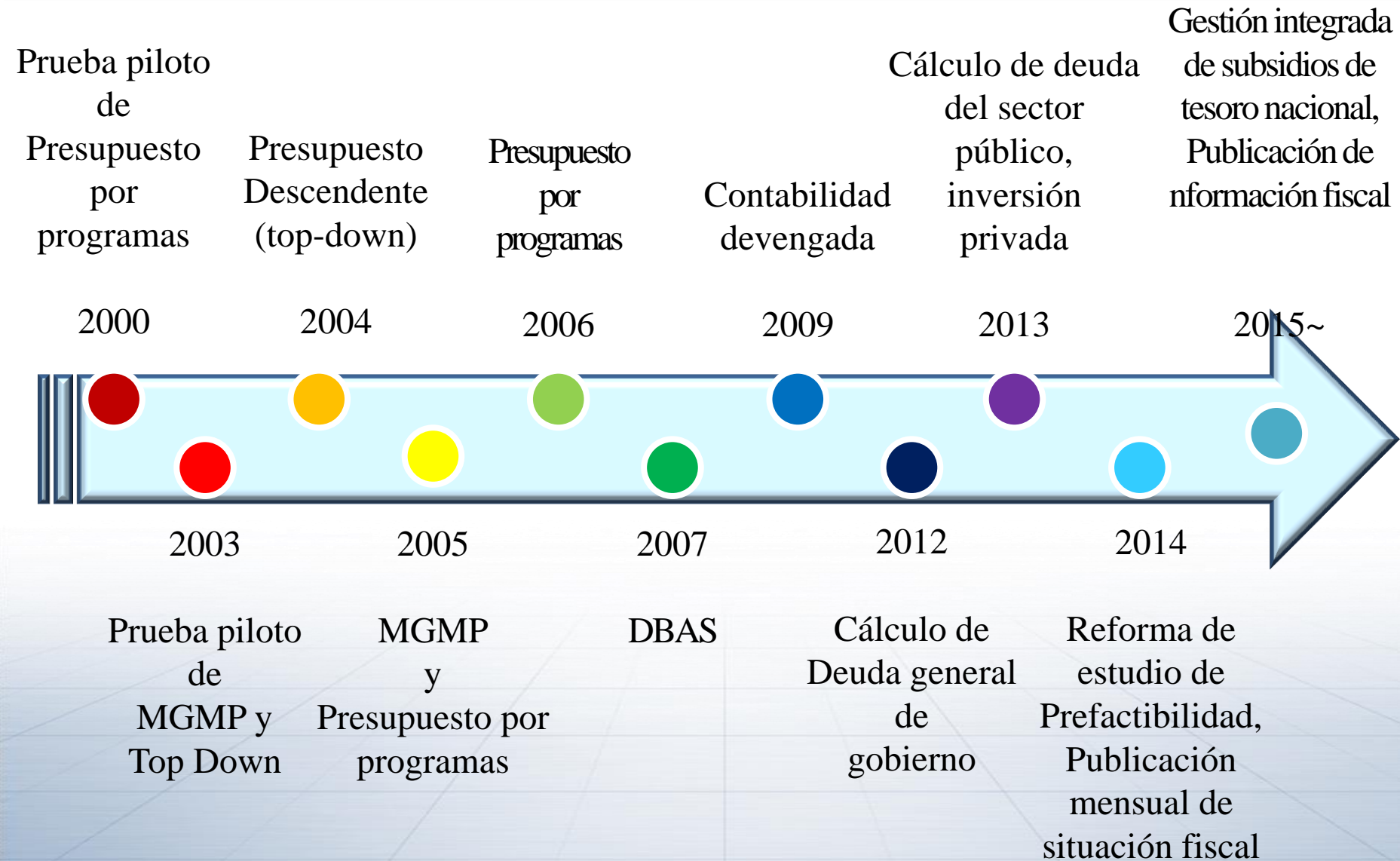
1. Aspecto general de reforma de finanzas (2003~)

Mejora de eficiencia, solidez y transparencia de la gestión fiscal



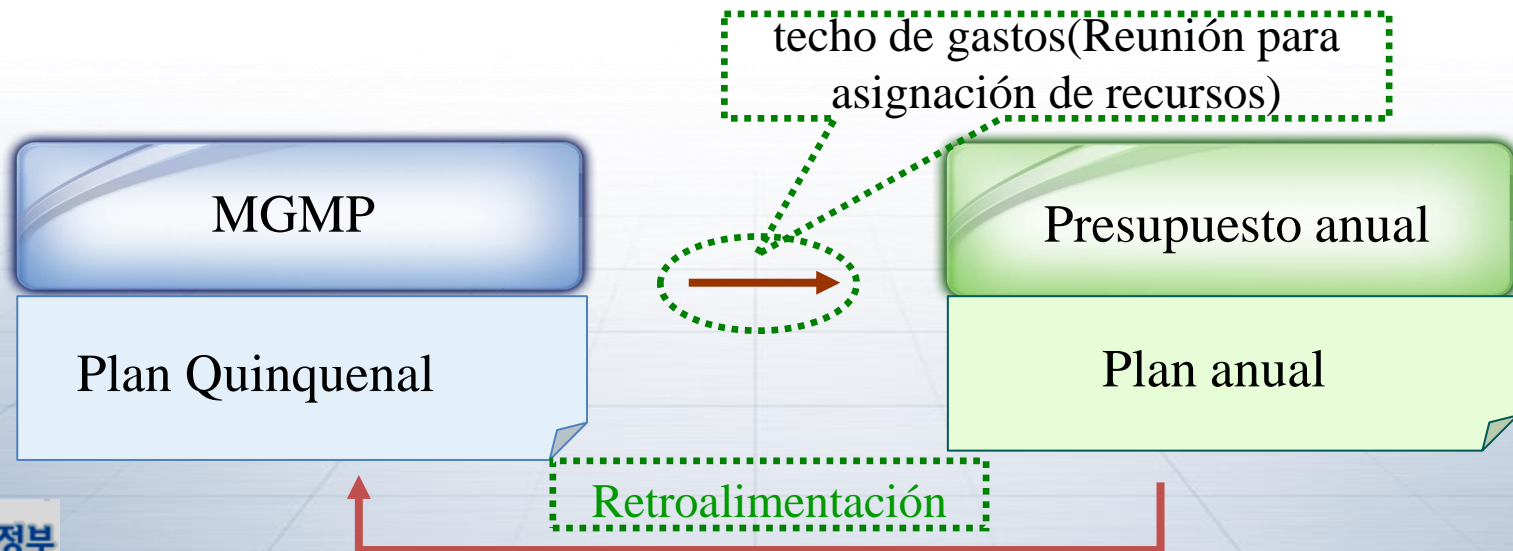
Reducción de ingreso, incremento de deuda soberana, aumento de gastos en bienestar social y de población senil

<Datos de Referencia> Reformas de finanzas de Corea



2. Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGM)

- ❑ **Plan quinquenal renovable** que refleja la visión de política nacional y administración fiscal. Se articula con presupuesto anual
 - * t(año en curso), t+1(Año de presupuestación), t+2 ~ t+4
- ❑ **Desde un marco de mediano plazo orienta una asignación estratégica de recursos** para así controlar la solidez fiscal
 - * Presenta meta de planeación agregada tales como pronóstico económico y balance fiscal y lineamientos de inversión por áreas
- ❑ Se asignan recursos mediante reunión entre presidente de la nación y ministros competentes



<Datos de referencia> Proceso de presupustación de Corea

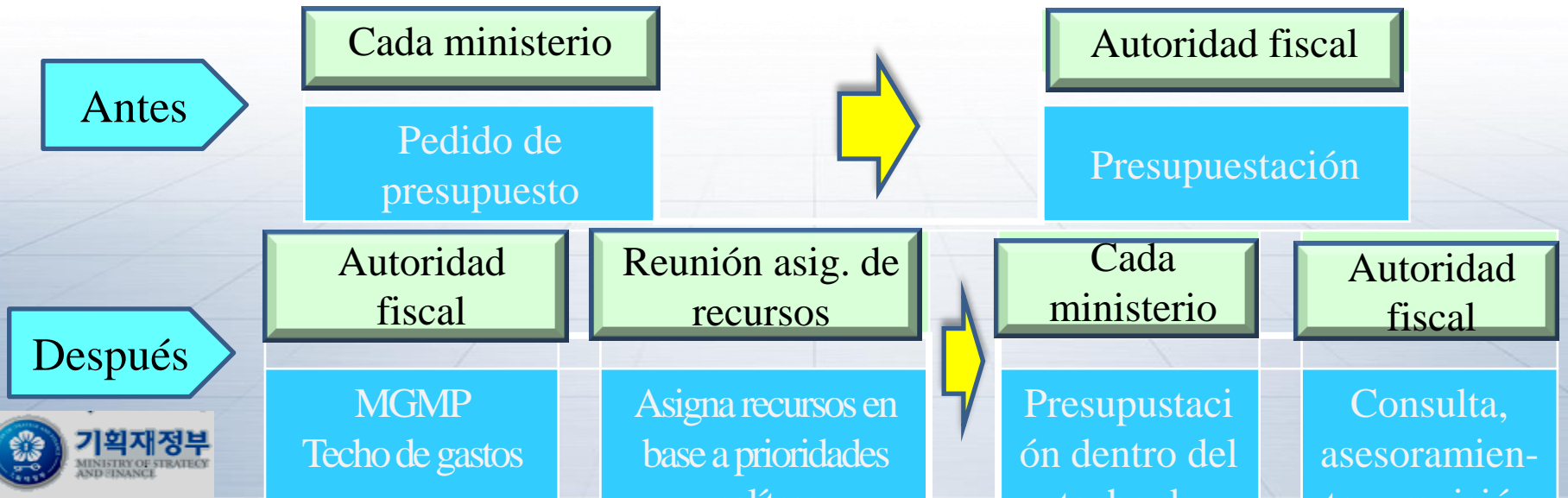
- 1/1 Directrices para elaborar **MGMP** (MOSF → a cada ministerio)
- 31/1 Presenta **MGMP** (Cada ministerio → MOSF)
- Abril Reunión para asignar recursos (Presidnete, ministros)
- 30/4 Directrices para borrador de presupuesto y **techo de gasto** por sectores y por ministerios (MOSF → cada ministerio)
- 30/6 Presenta pedido de presupuesto (Cada ministerio → MOSF) * **a partir del 2016 será el 31 de mayo**
- jul.~sep. Consultas y complementación del borrador de presupuesto (Consejo consultivo de ministros y viceministros, consejo consultivo de alcaldes y gobernadores, informe al president, Comité Asesor de presupusto, reunión del gabinete)
- 23/9 Presentación ante Asamblea Nacional del borrador de presupuesto y **MGMP**
A partir del 2016 será el 3 de septiembre
- Oct.~Nov. Deliberaciones en Asamblea Nacional (Estudio previo en comité permanente, Análisis general del Comité de presupuesto y cuentas)
- 2/12 Decisión en el pleno de la Asamblea Nacional



3. Sistema de presupuesto descendente (Top-Down)

- ▣ En base a MGMP se definen techos de gastos por sectores y por ministerios (Top-Down) y se elabora el presupuesto junto con ministerios en forma descendente
 - (Autoridad fiscal) Adopta plan de asignación de recursos por áreas y por ministerios desde un punto de vista estratégica
 - (Cada ministerio) Adopta plan de asignación de recursos por programas en base a profesionalismo y conocimiento acumulados
- ▣ Mayor discrecionalidad y responsabilidad de ministerios, para la gestión de monto fiscal agregado

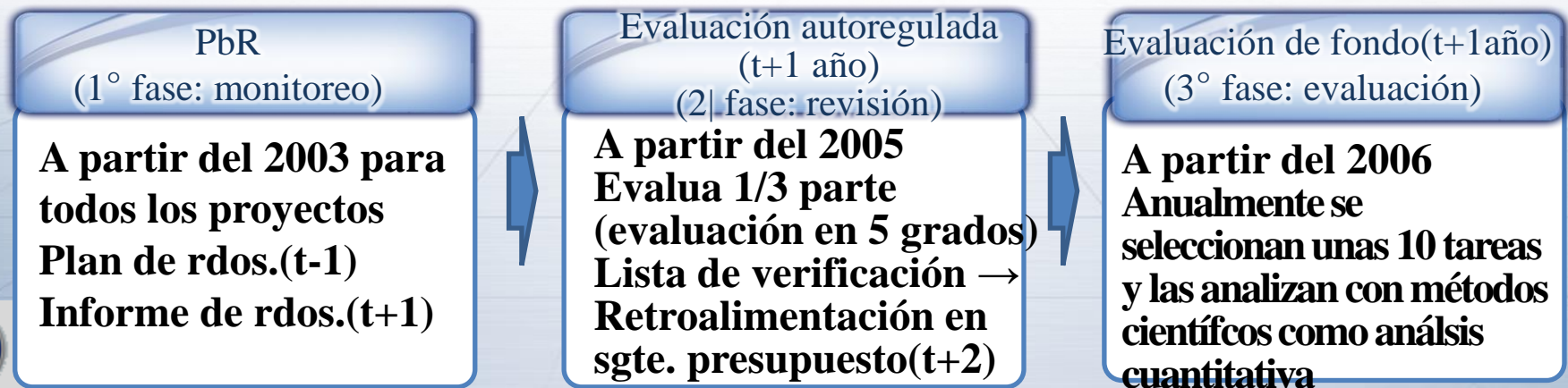
< Asignación de presupuesto para proyectos financiados por el gobierno >



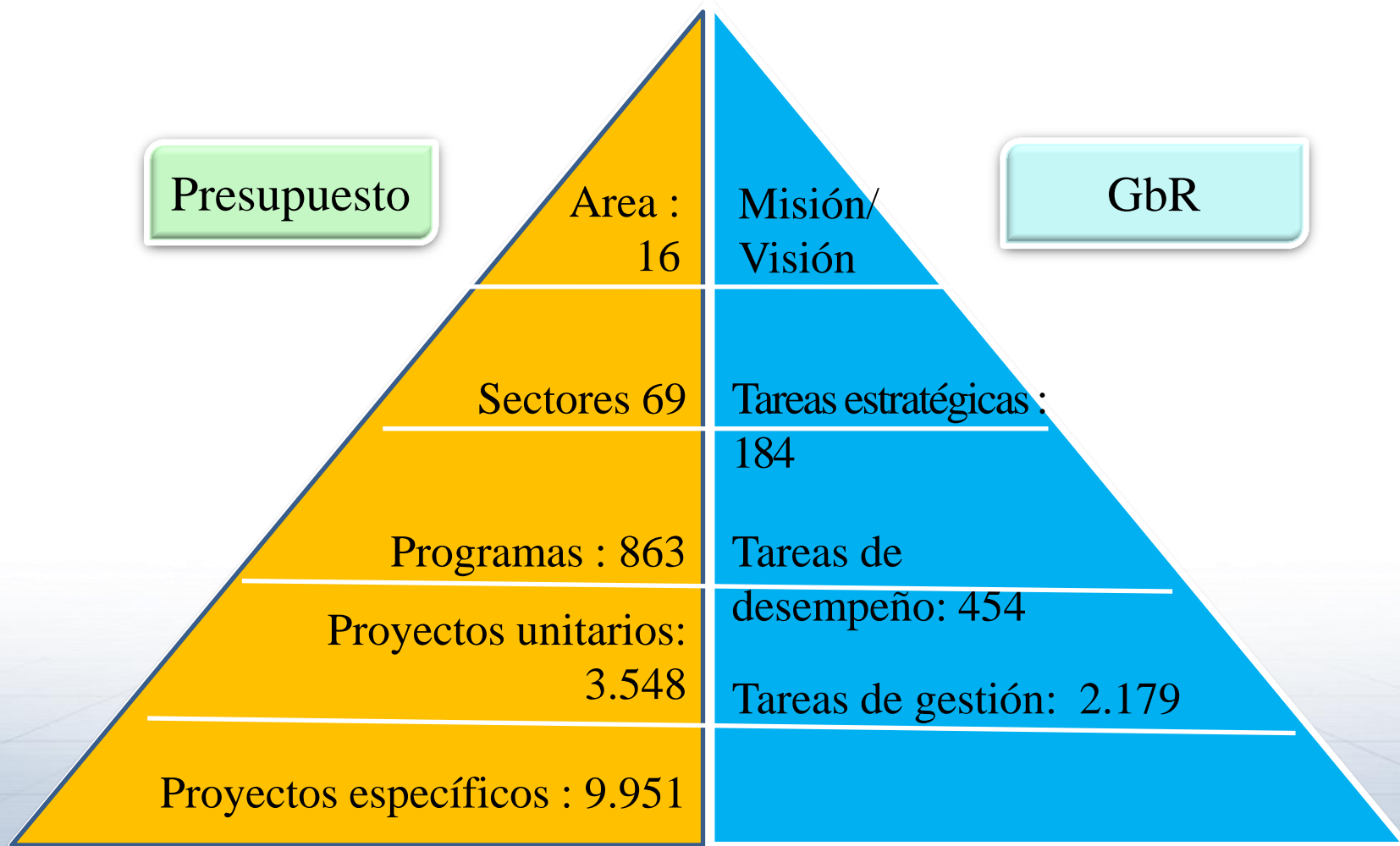
4. Presupuesto basado en Resultados(PbR)

- ❑ Por ministerio **se define previamente los resultados e indicadores a alcanzar**, y luego sus desempeños son reflejados en la próxima presupuestación.
 - **(Plan de resultados)** Se define antes (t-1 año) las metas y los indicadores a alcanzar durante el año en curso(año t) → se lo presenta en septiembre ante Asamblea Nacional
 - **(Informe de resultados)** Informe analítico elaborado el próximo año (t+1 año) sobre desempeños del año en curso(t año)→ se lo presenta en mayo ante Asamb. Nac.
 - ❑ **Es usado como datos básicos para la gestión de resultados** tales como evaluación autoregulada de proyectos financiados por el gobierno y evaluación a fondo
- Resultados de evaluación y análisis son retroalimentados para próxima presupuestación y ejecución

< Gestión de resultados de proyectos financiados por el estado >



<Datos de referencia1> Presupuesto y Gestión basada en Resultados(GbR)



* A partir del 2015 se unificarán **GbR**(tareas de desempeño y de gestión) con **Presupuesto**(Programas y proyectos unitarios)



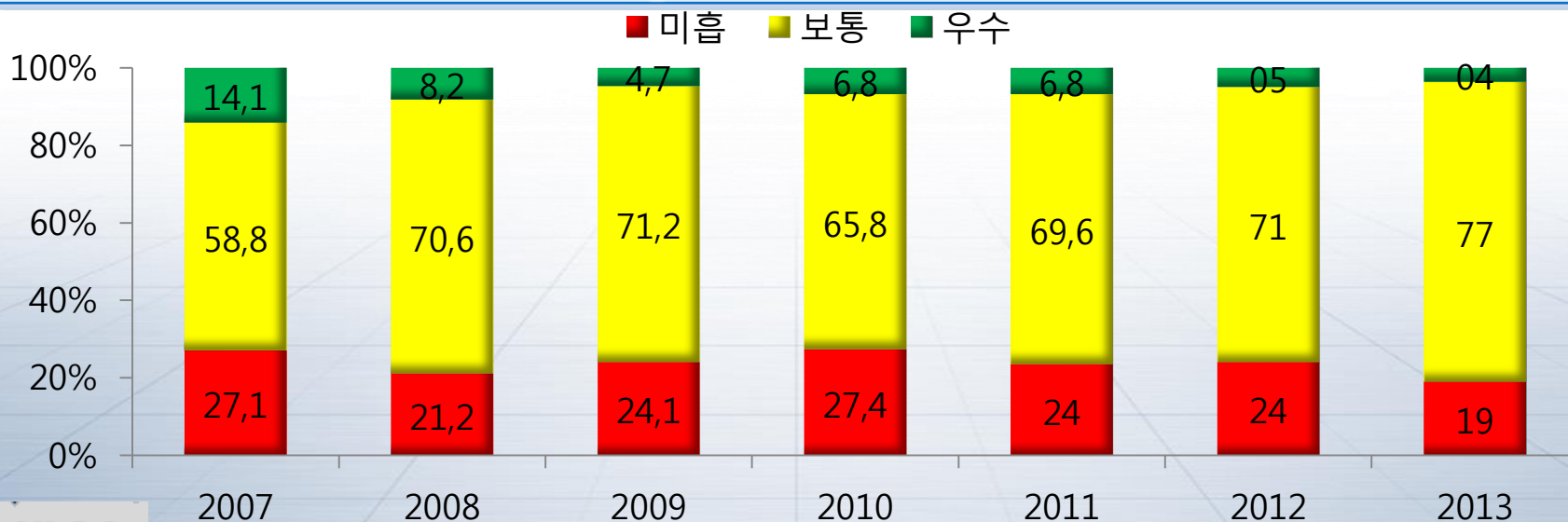
<Datos de referencia 2> Evaluación autorregulada de proyectos financiados por el estado

■ Cada ministerio **evalúa a posteriori discrecionalmente** los programas financiados por el gobierno (cada 3 años)

- Se evalúan logros alcanzados, racionalidad y eficiencia de programas
- Se ponen calificaciones para cada asignatura de evaluación (12~14) por cada etapa de planificación, ejecución y resultado
- Se clasifica según la calificación obtenida en 5 rangos (Muy insuficiente, Insuficiente, Regular, Bueno, Supero)

■ El resultado final confirmado y verificado por el MOSF **es retroalimentado en presupuestación**

- Programas con calificación superiores a 'Bueno' reciben aumentos, e inferiores a 'Insuficiente' sufren reducciones superiores al 10%



<Datos de referencia 3> Evaluación a fondo

Se analizan y evalúan a fondo objetivamente el resultado de los principales proyectos problemáticos(a partir del 2005)

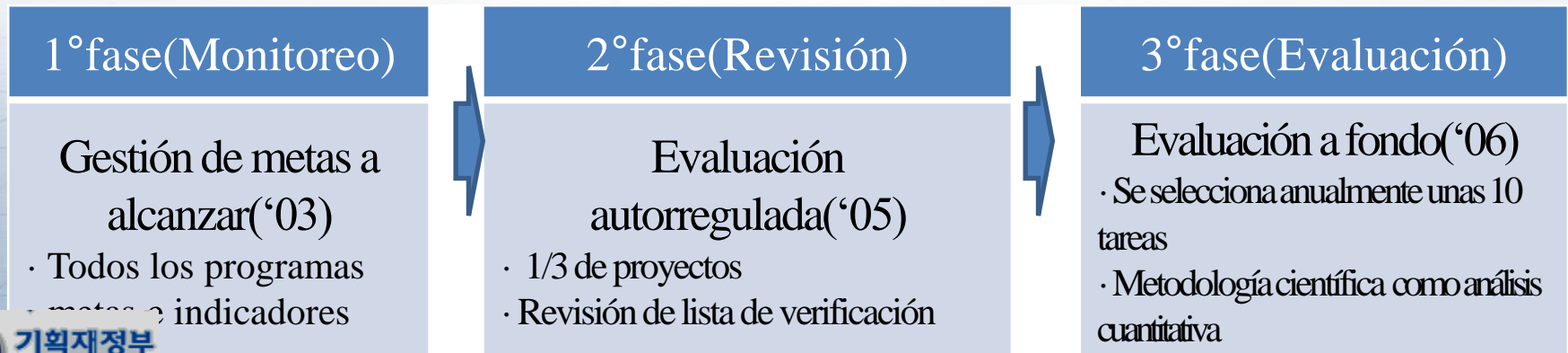
- Objeto de evaluación : Programas similares y/o redundantes, con aumento continuado de gastos, ineficientes, etc.
- Análisis a fondo por instituciones de investigación como KDI→ presenta ante Consejo de Gestión Fiscal

* Consejo de Gestión Fiscal: Presidido por el ministro de MOFA y participan los ministros vinculados

Medidas para gastos eficientes, reflejan en presupuesto del año siguiente o introducen mejoras

- Hasta 2013 un total de 75 casos de evaluación a fondo
- Para 35 programas con bajo rendimiento se reestructuraron los gastos de 2,9 bill. wones (2009~2013)

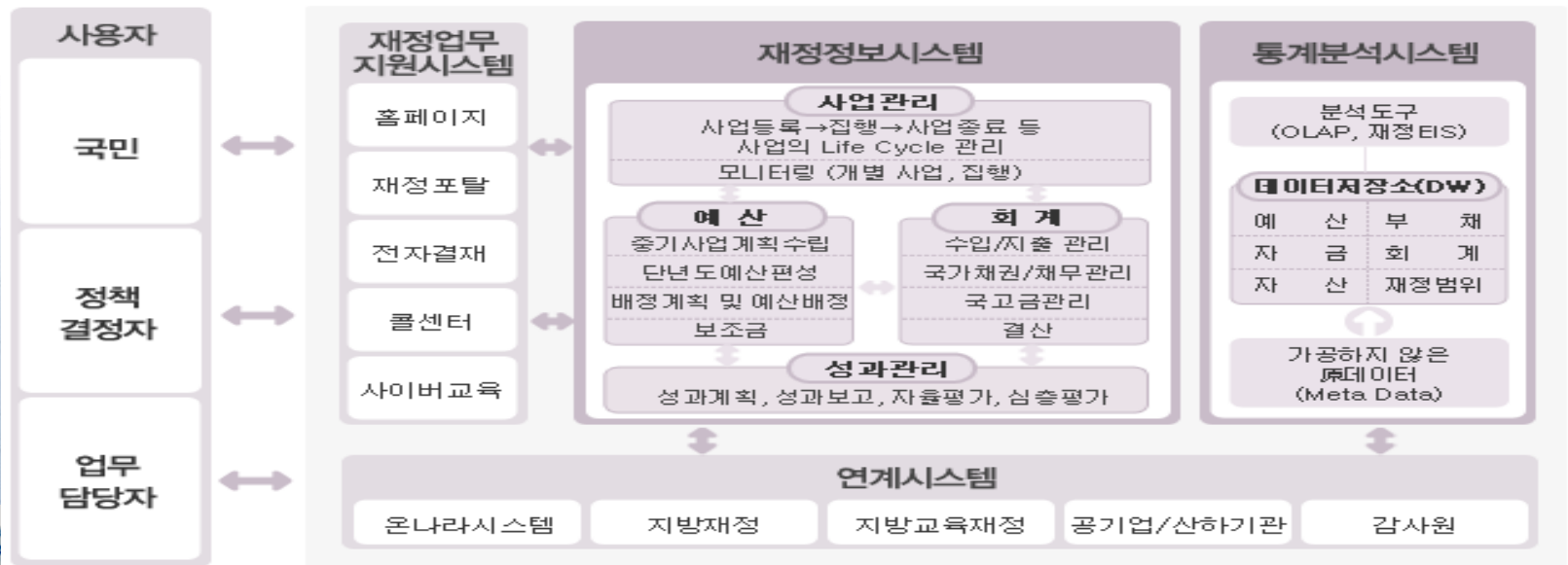
< Gestión por resultados de proyectos financieros por el estado >



5. Sistema digital de presupuesto y cuentas(dBrain)

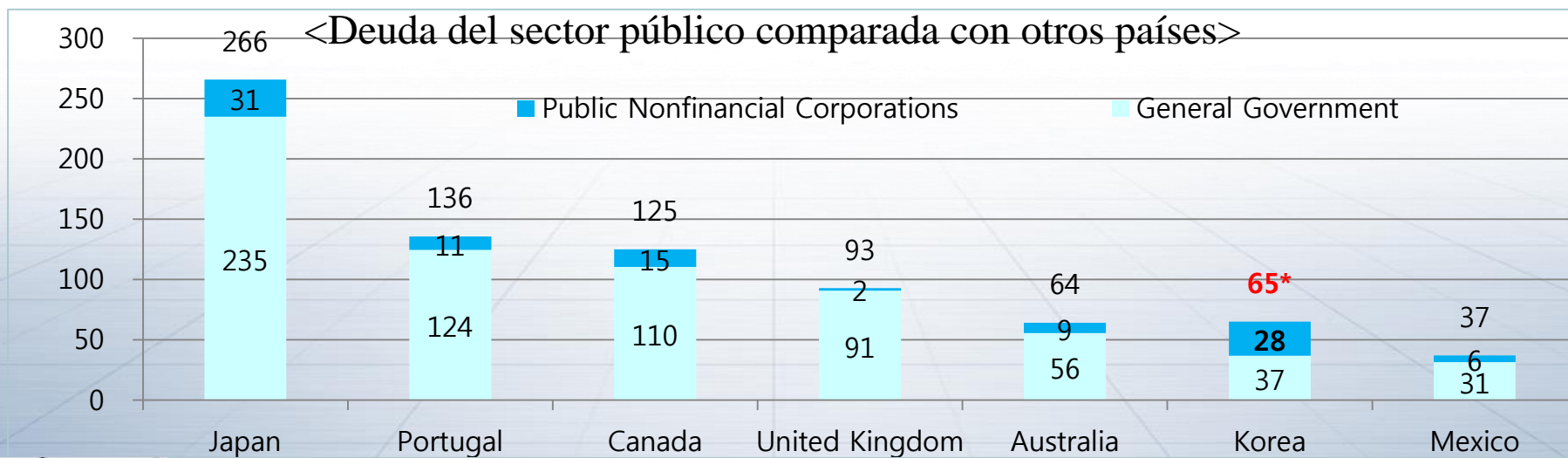
- ❏ Sistema de información fiscal integrada de **presupuesto, ejecución, liquidación, flujo de fondos, GbR y análisis de información**
 - 3 años de construcción desde el 2004, **se opera a partir de enero del 2007**
 - Conectado a 63 sistemas de 45 instituciones incluyendo Banco de Corea y Servicio Nacional de Impuestos
 - Usuario total: 67 mil personas, visitantes diarios: 14 mil personas, Se procesa diariamente 420 mil casos, transferencia diaria de recursos: 5,6 billones de wones

< DBrain >



6. Cálculo y anuncio de deudas del sector público

- Para un control ex-ante del riesgo fiscal y mejora de transparencia **se calcula la deuda del sector público en base a PSDS y lo anuncia (feb. del 2014.)**
 - * Se calcula deuda gubernamental para comparación internacional siguiendo el manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI a partir de diciembre del 2012
 - **Se abarca además de gobiernos**(central+locales)**hasta empresas públicas no financieras**
 - **Se publica en forma separada** provisiones de pensión y obligaciones de garantía y **fueron abolidas las transacciones internas**
- Deuda del sector público calculado para el año 2012: **821,1 bill wones, equivale al 59,6% del PIB**



<Datos de referencia1> Contabilidad devengada y provisiones para pensiones

① Contabilidad devengada

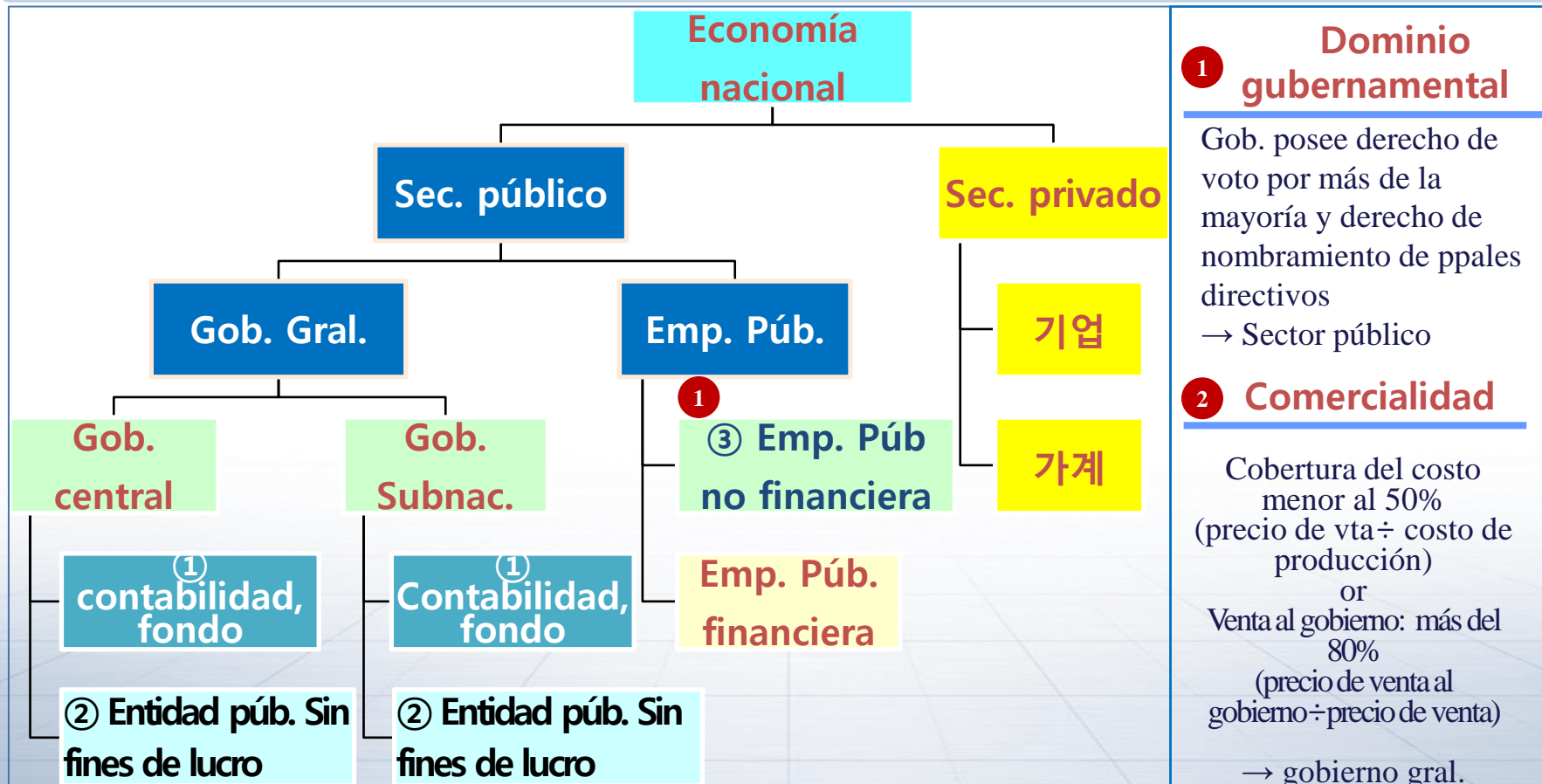
- ❖ Fue introducida en 2009 al sector gubernamental para conocer deudas soberanas
 - * a partir del balance del '11 se elabora estados financieros integrados del Estado según contabilidad devengada y lo presenta ante la Asamblea Nacional (mayo del 2012)
 - ** 18 países de OCDE la adoptaron, Corea la adoptó en 16° lugar
- Se puede conocer integral y sistemáticamente las finanzas públicas, es una **base de cálculo estadístico de finanzas públicas** que se ajusta a estándar internacional(GFS)

② Provisiones para pensiones

- ❖ A partir del balance del '13 la obligación del beneficio acumulado(ABO)→ **obligaciones por beneficios proyectados(PBO)**
 - * A partir del balance del '11 se define anualmente las provisiones de pensiones para servidores públicos y soldados, pero por la dificultad del cálculo se introduce gradualmente;
VBO('11)→ABO('12)→PBO('13)
 - ** De 18 países solo 6 incluyendo Corea registran provisiones para pensiones en estado financiero del gobierno central
 - Provisiones para pensiones del '13 son 596,3 bill. wones, 36,5% más que 436,9 bill. del año '12
- Al conocer el monto de pensiones a pagar surge la necesidad de **reformar el Sistema de pensiones de trabajadores públicos**
Problemas de considerar la totalidad de provisiones como **deuda soberana**
→ los aproximan para fines políticos

<Datos de referencia2> Alcance del sector público

■ Abarca gobiernos generales (central+subnacionales) y empresas públicas(no financieras) como unidad del sistema dominada por el gobierno



1 Dominio gubernamental

Gob. posee derecho de voto por más de la mayoría y derecho de nombramiento de ppales directivos
→ Sector público

2 Comercialidad

Cobertura del costo menor al 50% (precio de vta ÷ costo de producción)
or
Venta al gobierno: más del 80% (precio de venta al gobierno ÷ precio de venta)
→ gobierno gral.

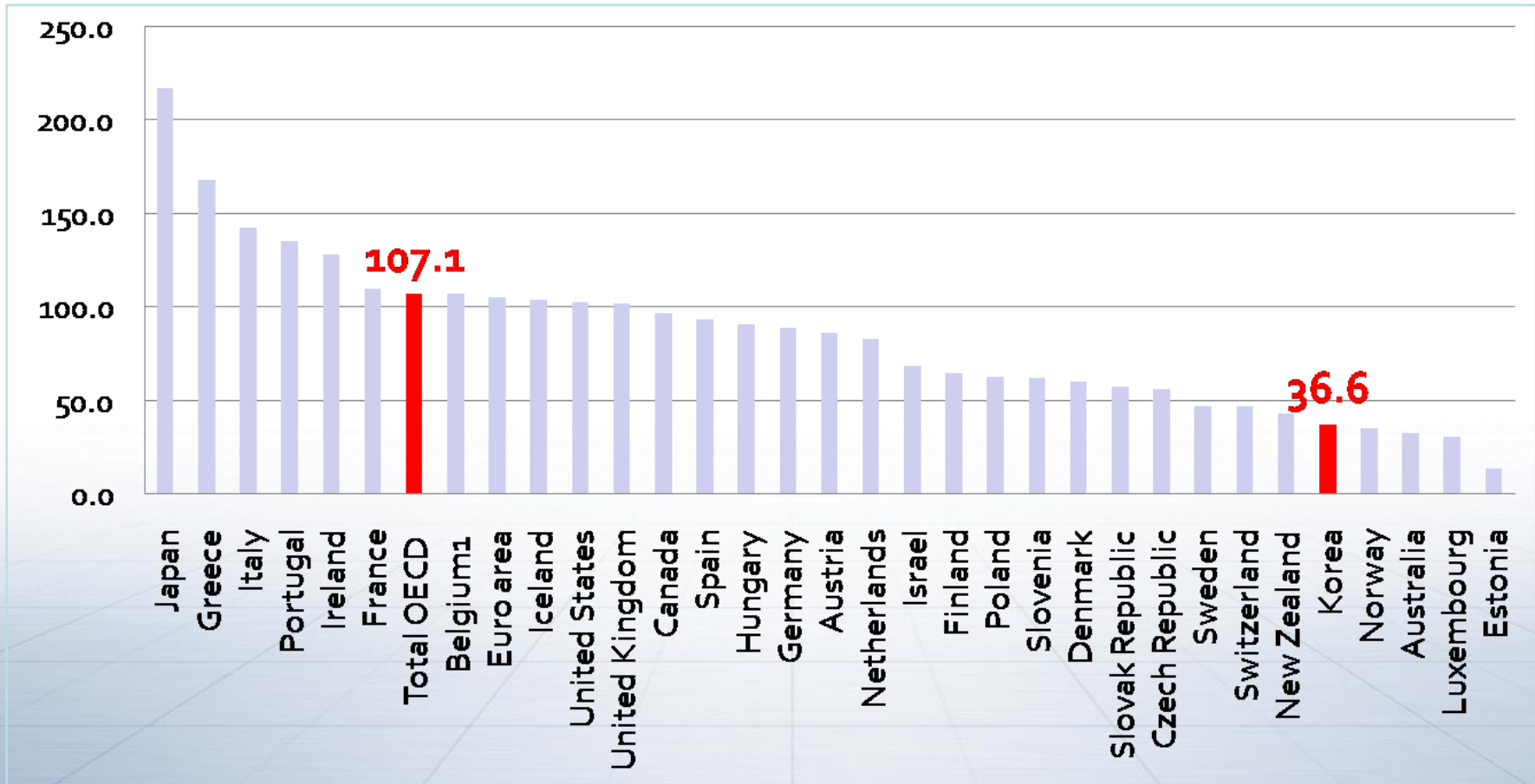
① Deuda soberana(D1, base de efectivo) : ① Contabilidad, fondo(gobierno central + subnac.)

② Deuda de gob. gral.(D2, base de devengado) : ① + ②(entidad pública sin fines de lucro)

③ Deuda del sector público (D3, base de devengado) : ① + ② + ③(empresa pública no financiera)

<Datos de referencia 3> Comparación de deudas de gobiernos generales

◆ Solidez financiera de Corea mejor que los principales países



Fuente: OECD Economic Outlook 95 database(Mayo, 2014)

<Datos de referencia 4> Deuda calculada del sector público

Deudas del sector público integradas de gobiernos generales y empresas públicas no financieras para el año 2012 son 821,1 bill wones, 59,6% del PIB

Clasificación	Monto(bill.won)	% del PIB
◆ Deuda del sector público(A+B+C)	821.1	59.6
A. Deuda de gob. generales(a+b+c)	504.6	36.6
a. Gobierno central	466.7	33.9
b. Gobiernos subnacionales	53.7	3.9
c. Transacciones internas entre central- subn.	△15.8	△1.1
B. Deuda de empresas púb. No financieras (a+b+c)	389.2	28.3
a. Empresas públicas del gobierno central	343.5	24.9
b. Empresas públicas subnacionales	51.3	3.7
c. Transacciones internas	△5.6	△0.4
C. Transacciones internas entre gobiernos generales y empresas púb. no financieras	△72.8	△5.3

7. Publicación ampliada de información de finanzas públicas(I)

① Mayor información de finanzas publicadas

- Revelación active de información para mejorar la transparencia y responsabilidad de administración de finanzas e inducir la innovación de finanzas
→ Plan de apertura de información de finanzas (nov. del 2013)

* **(Problemas)** ① Alcance limitado de información a revelar, ② falta de funciones de búsqueda y comparación de datos estadísticos, ③ difícil de definir momento oportuno de apertura → dificultad de conocer sistemáticamente los datos

- Publicación mensual de flujo de finanzas → Mejora el entendimiento popular sobre finanzas y la definición del momento oportuno
- Sistema de apertura de información de finanzas → mejora el acceso popular sobre información de finanzas
- Sistema de gestión integrada de subsidio estatal → gestión sistemático e integrado de los proyectos subsidiados

② Publicación mensual de flujo de finanzas

- Anuncio mensual de situaciones de finanzas nacional e internacional, ingreso y egresos fiscales, balanza fiscal y deuda soberana (feb. del 2014)

* movimientos de finanzas y datos estadísticos incluyendo ingreso y egreso fiscales, balanza, deuda, tendencia de administración fiscal, ejecución de ppales proyectos, deuda pública, patrimonio nacional y desembolso del gobierno

- Mejora de transparencia y oportunidad de datos estadísticos de finanzas y **de entendimiento popular sobre finanzas públicas**

7. Mayor apertura de información de finanzas(2)

③ Sistema de publicación de información

- **Mejora de acceso popular** sobre información de finanzas mediante Sistema de Servicio Total de Ventanilla Única a partir de enero de 2015
 - (Alcance) **Todo el sector público perteneciente a la categoría de finanzas públicas** excluyendo gobierno central
 - (Contenido) **información sobre finanzas públicas en general** incluyendo presupuesto, ejecución y liquidación
 - (Rol) **Interconexión fortalecida con otros sistemas** tales como dBrain(finanzas públicas), Sistema abierto de Finanzas públicas locales → rol de entrada para información de finanzas

④ Sistema de gestión integrada de subsidios nacionales

- **Mejora la función de vigilancia popular** mediante Sistema de gestión y apertura sistemático e integral de información sobre subsidios del Tesoro nacional ('15~'17) → para evitar fraudes
 - (Fase 1) publicación de información sobre subsidios (enero del 2015)
 - (Fase 2) Sistema integral que gestiona y anuncia todo el proceso de subsidios (I semestre del 2017)

* Proceso de trabajo de asignación, ejecución y desempeño de subsidios para proyectos correspondientes con mecanismo de trazabilidad

8. Régimen de estudio de prefactibilidad

① Estudio de prefactibilidad

- ❖ Estudio preliminar **objetivo y neutral** sobre la factibilidad de nuevos proyectos de gran envergadura
 - * Del 1999 al 2013 se estudiaron un total de 665 proyectos que equivalen a 303,8 billones de wones
 - De proyectos de inf. social → **hasta los demás proyectos financiados por el gobierno incluyendo los de bienestar** (dic. del 2011)
Volumen total de proyectos :50.000 mill wones → **100.000 mill. Wones** (Agosto del 2014)
 - **Gestión eficiente de riesgos fiscales por aumento de gastos en bienestar y de necesidades a mediano y largo plazos**

② Estudio de factibilidad

- ❖ Proyectos con un aumento superior al 20% de su costo son objetos de estudio de factibilidad **en base a estudio de prefactibilidad**
 - * a partir del 2003, proyectos sin estudio de prefactibilidad, con aumento de costos
 - Proyectos de Inf. Social y de informatizaciónS → otros proyectos financiados por el gobierno como los de I+D (Agosto del 2014)
 - **Controlar eficientemente el volumen adecuado de proyectos y evitar proyectos ocultos sin estudios de factibilidad**

9. Modalidades de inversión privada

❖ **Contrato público-privado** sobre servicios públicos suministrados previamente por el gobierno, actualmente se opera bajo formatos de BTO(Build-Transfer-Operate) BTL(Build-Transfer-Operate)

* Del 1994 al 2012 se firmó un total de 633 contratos por un monto de 93,3 billones de wones

BTO : infraestructura social tales como carretera y ferrocarril:2010 proyectos equivalentes a 66,4 billones de wones

BTL : instalaciones de bienestar tales como escuelas, alcantarillado y centros culturales: 423 proyectos equivalentes a 26,9 billones de wones

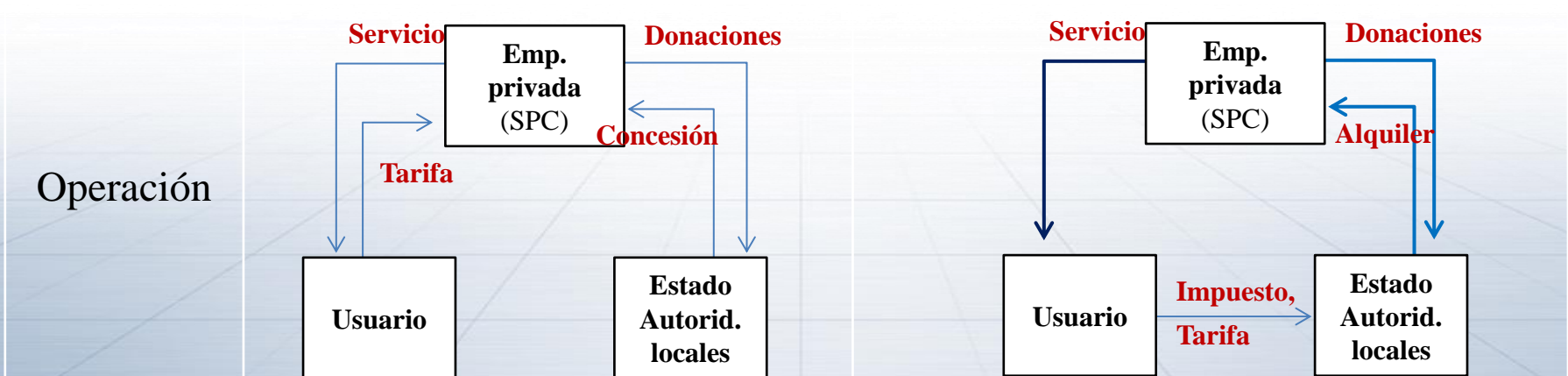
● Propuesta privada inhabilitada sobre BTL→Habilita propuesta privada sobre BTL y proyectos combinados de BTO+BTL
Garantía de beneficios: Garantía de Ingresos Mínimos(GIM) → **reestructurada en forma de cobertura de costos**(Julio de 2013)

* De alto riesgo y alto retorno (carga de riesgo de demanda) al bajo riesgo bajo retorno (garantiza un cierto retorno)

➤ Complementa recursos faltantes y arovecha la creatividad y eficiencia del sector privado
→ expandir tempranamente inf. Social y reducir la carga por la GIM de proyectos de inversión privada → fortalecer estabilidad de proyectos de inversión privada

<Datos de referencia> Modalidades de inversión privada: BTO-BTL

Clasificación	BTO (Build-Transfer-Operator)	BTL (Build-Transfer-Lease)
Características	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos rentables 	<ul style="list-style-type: none"> Subsidios, uso de creatividad del sector privado
Proyectos	<ul style="list-style-type: none"> Inf. Social: carretera, ferrocarril, puertos 	<ul style="list-style-type: none"> Inst. Bienestar: escuela, alcantarillado, centros culturales
Recuperación de inversión	<ul style="list-style-type: none"> Tarifa pagada por usuarios finales 	<ul style="list-style-type: none"> Alquiler pagado por el gobierno
Riesgo	<ul style="list-style-type: none"> Se hace cargo la empresa privada del riesgo de demanda 	<ul style="list-style-type: none"> sin riesgo para la empresa privada



* Art.2 de la Ley de Inversión Privada en Infraestructura Social: **De los 15 sectores enumerados sólo se permiten 49 tipos de instalaciones**

III.

Evaluación sobre reforma de finanzas realizada

1. Resultados de reforma de finanzas

▣ Solidez fiscal fortalecida **contribuyó para superar la crisis financier mundial del 2008**

① MGMP

- **Control adecuado del agregado del recurso fiscal** para mejorar la previsibilidad de políticas fiscales y solidez fiscal
- **Asignación de recursos basada en prioridades estratégicas** para mejorar la eficiencia de proyectos financiados por el gobierno

② Presupuesto descendente

- Profesionalismo y responsabilidad de cada ministerio, abolir práctica de pedir una asignación excesiva

③ Gestión basada en Rdos.

- Incrementando el interés sobre la gestión de proyectos basada en resultados **consolida la vinculación entre resultados y presupuesto**
- **Mediante reestructuración discrecional de presupuesto** evita la práctica de pedir una asignación excesiva

④ Sistema digital de presupuesto y cuentas

- **Eficiencia de trabajos contables**, suministro de información de finanzas confiable

2. Limitación de reforma de finanzas

- ▣ Pese a rdos. de reforma por **mantener algunas prácticas existentes** se manifiesta algunas limitaciones en el proceso de gestión

① MGMP

- **Limitación de desabarcar** plan de mediano plazo establecido por cada ministerio
- **Baja credibilidad y legitimidad** sobre previsiones del agregado fiscal y de macroeconomía

② Presupuesto descendente

- **Examinaciones de presupuesto microscópicas** de Asamblea Nacional y Autoridad fiscal desvanecen el propósito del sistema
- Al definir el techo de gasto mantiene **la práctica de sumar al presupuesto existente el nuevo**

③ Gestión basada en Rdos.

- Por la disparidad del ciclo de presupuestación y generación de información de resultados hay **dificultad de retroalimentar ésta última oportunamente**
- Por naturaleza del sector público hay dificultad de generar **información de resultados precisa y significativa**

④ Sistema digital de presupuesto y cuentas

- La falta de interés de los que toman decisiones de alto nivel dificulta su **uso sistemático en la adopción de políticas**

3. Implicaciones de reforma de finanzas

❖ **Fortalecer la voluntad de una participación activa** de los políticos y tomadores de decisión de alto nivel

❖ **Revelación activa** de información de finanzas públicas

❖ **Verificar la coherencia** entre mecanismos nuevos y existentes y sistema político

❖ **Inducir cambios de actitud de los responsables** al reformar sistemas