



Proyecto Acto legislativo No 12: EL GOBIERNO HACE SU AJUSTE

En el Congreso de la República cursa actualmente el proyecto de Acto Legislativo No 012; este proyecto es de gran trascendencia en el proceso de ajuste estructural de las finanzas públicas, pues propone reformas en materia de transferencias y de crecimiento del gasto de funcionamiento del gobierno central.

En opinión de la Asobancaria, el proyecto es un mensaje claro para la economía y los mercados internacionales sobre el firme propósito del gobierno de dejar solucionado el problema fiscal.

El proyecto

El proyecto tiene varias partes que vale la pena mencionar. El primer aspecto consiste en limitar los gastos de funcionamiento del gobierno central. Para esto se proponen dos momentos y dos fórmulas; entre el año 2002 y el 2006 el gasto crecería como máximo a la inflación esperada más 1.5%, y del 2007 en adelante, máximo al promedio de la variación porcentual de los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores (cuadro 1).

En segundo lugar, se crea el Sistema General de Participaciones (SGP), para sustituir el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación; este sistema tendría como base el monto de las transferencias en el momento de entrar en vigencia la reforma constitucional y se dividiría en tres bolsas distintas a repartir: salud, educación y libre destinación.

En tercer lugar, se propone que los recursos del SGP crezcan anualmente a una tasa iguala la inflación esperada más 1.5% durante el periodo 2002 a 2007 y de ahí en adelante al promedio de la variación porcentual de los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores.

Cuadro 1 Crecimiento de los gastos de funcionamiento del gobierno central y del Sistema General de Participaciones

	2002-2006	2007 en adelante
Sistema General Participaciones (SGP)	Máximo a inflación +1.5%	Máximo al promedio móvil (4) Variación Ingresos Corriente de la Nación
Gastos funcionamiento Gobierno Central	Inflación +1.5%	Promedio móvil (4) Variación Ingresos Corrientes de la Nación

Fuente: Exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo No. 012

Los gastos de funcionamiento del GNC

Uno de los aspectos más novedosos del proyecto es el límite a los gastos de funcionamiento del Gobierno Central. En los años noventa, fue común que los gastos de funcionamiento registraran tasas de crecimiento superiores a lo mostrado por los ingresos corrientes. Esto originó brechas que fueron financiadas con mayor deuda pública y mayores costos financieros (gráfico 1).

El proyecto del gobierno impone restricciones constitucionales al crecimiento de los gastos de funcionamiento, con el fin de que estos rubros sean cubiertos con los ingresos corrientes. Sin embargo, no se garantiza la existencia de presupuestos balanceados en el tiempo, pues los ingresos corrientes sólo cubrirían una parte de los gastos de corrientes¹.

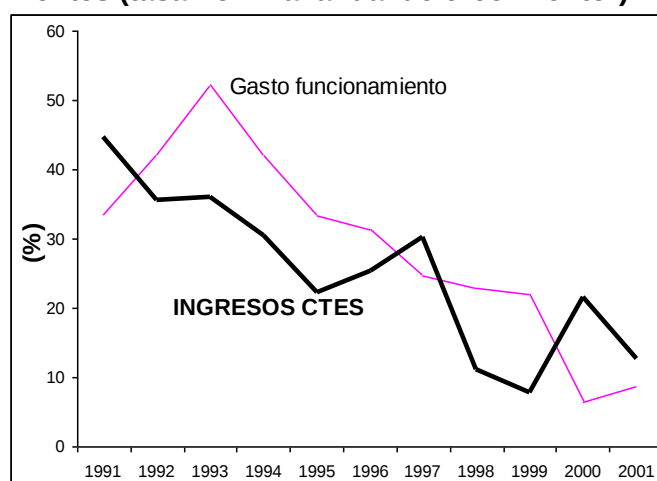
Adicionalmente, en caso de que los ingresos proyectados no sean suficientes para financiar el presupuesto, el proyecto considera que el

¹ De acuerdo con la clasificación del Confis los gastos corrientes incluyen los gastos de funcionamiento y los intereses de la deuda.

Congreso lo puede aprobar y el gobierno dar trámite independiente a las adiciones necesarias. En esta materia, lo recomendable sería aprobar en forma conjunta el presupuesto con las financiaciones adicionales; incluso, se debería rescatar la propuesta del Proyecto de Acto Legislativo 05, presentado por el entonces ministro de hacienda José Antonio Ocampo, en el cual las iniciativas de gasto del Congreso tendrían que ser aprobadas con sus respectivas fuentes de financiación.

Gráfico 1

Gastos de funcionamiento vs Ingresos Corrientes (tasa nominal anual de crecimiento*)



Fuente: Confis, cálculos Asobancaria

Año 2000 y 2001 con base en el Plan Financiero del Confis para el 2001

Las transferencias: un antiguo problema

Durante los últimos años se ha debatido la importancia de desvincular las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación, debido a la inercia que producen en el gasto del Gobierno Central. Varias propuestas se han barajado: la vinculación de las transferencias al PIB nominal, o a la inflación, o simplemente la continuación del antiguo esquema de la cesión del IVA a los entes territoriales.

La propuestas del gobierno tiene dos componentes. En el primero, que regiría entre el año 2002 y 2006, las transferencias crecerán a

una tasa equivalente a la inflación más 1.5%; allí subsiste el riesgo de que mientras la inflación se mantenga estable, una recesión reduzca los ingresos corrientes y, por esta vía, se genere una presión al aumento del déficit fiscal. Sin embargo, tiene mérito de lograr que las transferencias se mantengan constantes en términos per cápita (suponiendo que el crecimiento poblacional es de 1.5% anual).

En el segundo, a partir del año 2007, con la fórmula del promedio móvil se reduce la inercia del gasto, pero se mantiene el vínculo entre los ingresos corrientes y los recursos de las transferencias; subsiste así el problema de que los ingresos necesarios para atender gastos nuevos del gobierno central tienen que ser sobrefacturados a los contribuyentes, porque parte de ellos se van a los entes territoriales.

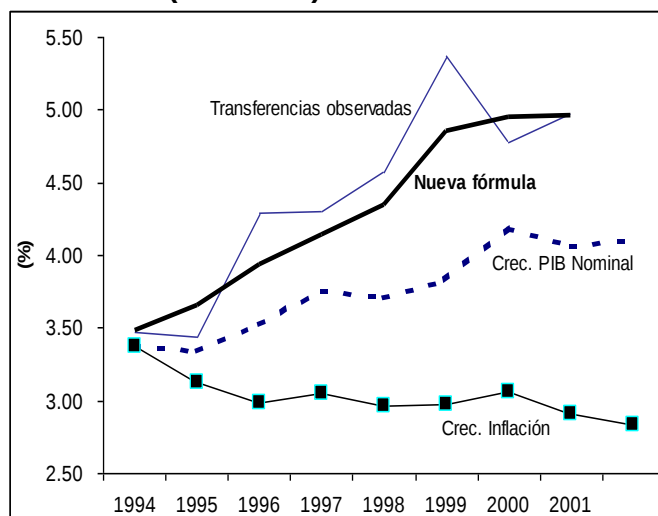
El hecho de que las transferencias dependan de un promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes es ventajoso mientras estos últimos mantengan una tendencia ascendente; sin embargo, en los periodos de recesión caen más rápido los ingresos que el promedio móvil y, de nuevo, surgen presiones sobre el déficit fiscal.

En el gráfico 2, se observa que con la nueva fórmula, durante el año 2000, las transferencias hubieran sido de 0.18 puntos del PIB mayores que las observadas efectivamente, pese a la notoria reducción del crecimiento de los ingresos corrientes en 1998 y 1999.

Por estas razones, creemos que la reforma debe ir encaminada a mantener las transferencias creciendo al ritmo de la inflación más 1.5% durante el periodo de transición y de ahí en adelante ajustarse a los cambios en la tasa de crecimiento poblacional certificada por el Dane. Para minimizar el riesgo de una caída en los ingresos, se puede crear un Fondo de Estabilización de Transferencias, que ahorre mientras los ingresos del gobierno crecen y que utilice dichos recursos en las épocas de bajo recaudo del orden nacional. Así, se mantendrían las transferencias aisladas del ciclo económico y de los ingresos corrientes.

En la bolsa del SGP se podrían incluir los recursos del Fondo Nacional de Regalías, con el fin de simplificar el sistema de transferencias y además fortalecer las finanzas de los territorios; estos recursos serían parte de los ingresos corrientes de la Nación y todos los entes territoriales tendrían participación en ellos con los mismos criterios de asignación del SGP.

Gráfico 2
Simulación de las Transferencias a la descentralización* (% del PIB)



Fuente: Confis, Dane, cálculos Asobancaria

*La nueva fórmula con base en el promedio móvil 4 del crecimiento de los (ICN)

Pero, todavía falta mucho por hacer

Consolidar el proceso de descentralización es una variable clave para alcanzar mayores niveles de eficiencia en el gasto público. Queremos insistir en la necesidad de que el gobierno presente todo el paquete de reformas, de forma que se pueda evaluar su coherencia y viabilidad.

Es necesario entonces que, a la mayor brevedad posible, se presente un proyecto de ley, que modifique la Ley de Competencias (Ley 60 de 1993). Este proyecto tendría que incluir aspectos tales como: a) la clara definición de las competencias de cada nivel de gobierno; b) realizar una descentralización gradual de acuerdo con la categoría que cada ente territorial tiene

asignada en la Ley 617 del 2000; c) adoptar el sistema de pago por capitación para que las transferencias consulten las necesidades regionales; d) crear un sistema de premios y castigos para aquellos que demuestren buen manejo de los recursos; e) adopción de un sistema de metas concretas que las regiones cumplan para el uso de las transferencias (metas de cobertura en salud o en educación, por ejemplo).

Comentarios finales

El proyecto de Acto Legislativo No. 012 contiene buenas propuestas en materia de control al crecimiento del gasto del gobierno central y de crecimiento de las transferencias; sin embargo, en necesario introducir modificaciones para que se garanticen presupuestos equilibrados y para desligar totalmente las transferencias de los ingresos corrientes. En opinión de la Asobancaria, se debe buscar que las transferencias mantengan su nivel constante en términos per cápita, lo cual indicaría que a partir del 2007 el porcentaje sobre la inflación podría ajustarse si hay cambios en la tasa de crecimiento de la población.

Un cambio en las reglas del juego de la descentralización quedará incompleto, si no se procede con rapidez a solucionar los problemas institucionales y de distribución de recursos. Para simplificar aún más el sistema de transferencias, se podría pensar en unificar a este paquete de Participaciones Regionales, los recursos del Fondo Nacional de Regalías. Dado que en la actualidad, para la repartición de estos dineros no media ningún criterio de población o de necesidades básicas insatisfechas, estos recursos podrían hacer parte de un sistema de premios que otorgue recursos adicionales para aquellos que cumplan con sus metas o realicen esfuerzos fiscales o administrativos. La destinación de los mismos podría ser para tópicos tales como cultura, vías, e infraestructura física, dado que es en esos puntos donde los estudios han identificado mayores falencias.

Por último, el éxito o fracaso del proceso requiere de un responsable directo. Una entidad, que diseñe la política de descentralización, coordine la

agenda legislativa relacionada con el tema, y además divulgue todos los aspectos relacionados con el proceso. El liderazgo del gobierno central en esa materia es clave y requiere del compromiso al más alto nivel.