Fecha de publicación
Miércoles, 20 de noviembre de 2024

Actualmente cursa en el Congreso de la República un proyecto de acto legislativo que aumenta sustancialmente el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que se debe trasladar a los entes territoriales. La propuesta supone una transferencia de responsabilidades y competencias del gobierno nacional central (GNC) a los gobiernos subnacionales, que queda por definirse. De no darse una transferencia apreciable de responsabilidades fiscales, el acto legislativo implica aumentos en el gasto total del gobierno que conllevan riesgos macroeconómicos significativos.

Un documento reciente, elaborado por el Grupo de Análisis Fiscal del Banco de la República y publicado en la serie Borradores de Economía, analiza los riesgos que acarrea esta transferencia de recursos, en el caso que no sea posible una disminución equivalente de los gastos del GNC. Los gráficos 1 y 2 muestran proyecciones del déficit y la deuda neta del gobierno como proporción del producto interno bruto (PIB), bajo escenarios con y sin entrada en vigencia del acto legislativo usando como referencia las proyecciones contempladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) publicado por el gobierno a mediados de 2024.

En las proyecciones sin reforma del Sistema General de Participaciones (SGP), el déficit fiscal se estabilizaría alrededor del 2,8 % del PIB a partir de 2030 y la deuda neta del GNC permanecería cerca del 55 % del PIB durante los próximos quince años. Vale la pena destacar que el MFMP incorpora un aumento progresivo del recaudo tributario en el tiempo que podría no darse, especialmente a la luz del menor recaudo ya observado tras la publicación de ese documento.

Hay que destacar asimismo que, aun sin reforma al Sistema General de Participaciones, el aumento previsto en las transferencias correspondientes al SGP sería sustancial, ya que ellas aumentarían de 4,2 % del PIB en 2024 a 5,6 % del PIB en 2028 y seguirían aumentando en los años subsiguientes hasta el 5,9 % del PIB en 2038. Por esta misma razón, el cumplimiento de la regla fiscal en los próximos años requiere una gran austeridad en el gasto del GNC durante los próximos años en todos los rubros diferentes al SGP. La reforma que está en trámite en el Congreso hace el reto aun más complejo en la medida en que el gobierno estaría forzado a aumentar las transferencias de manera más pronunciada, llegando a 7,2 % del PIB en 2038, esto es, 1,3 puntos porcentuales del PIB por encima de lo previsto en el MFMP y tres puntos porcentuales del PIB por encima de su nivel de 2024.

Desde un punto de vista puramente contable, el aumento en las transferencias previsto por el proyecto de acto legislativo que se encuentra en discusión en el Congreso de la República implicaría un aumento del déficit del GNC para 2038 del 2,8 % al 4,7 % del PIB, y un aumento de la deuda neta del GNC del 54,9 % al 64,6 % del PIB. Estos cálculos implican que, bajo los supuestos dados, el GNC incumpliría la regla fiscal aun si los supuestos de ingresos tributarios del MFMP se lograran cumplir y el gobierno

pudiera ajustar el resto de gastos en la forma prevista en ese documento.

Gráfico 1. Déficit fiscal GNC
(porcentaje del PIB)

Gráfico 2. Deuda neta del GNC
(porcentaje del PIB)

Fuente: Cálculos propios con base en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación. El nivel ancla y límite de la regla fiscal se obtienen de la Ley 2155 de 2021.

Estos cálculos contables son conservadores e ignoran efectos macroeconómicos adicionales de la política propuesta, que se darían a través de sus impactos en la prima de riesgo de la deuda pública, la tasa de cambio, el comercio exterior y la actividad económica en general. El documento del Grupo de Análisis Fiscal del Banco de la República analiza estos efectos con base en un modelo de equilibrio macroeconómico bajo la estimación de que la reforma conllevaría un aumento en los costos de financiamiento del GNC de 150 puntos básicos, causado por el aumento descrito en el déficit fiscal y el incumplimiento de la regla fiscal, lo cual es consistente con evidencia internacional sobre situaciones de este tipo.

El ejercicio realizado permite ver que el efecto macroeconómico de la reforma al SGP es sustancial en un escenario en el que el gasto del GNC no logra reducirse en forma compensatoria. El PIB de 2035 se reduce 11,6 % con respecto al escenario base, a causa de una caída del consumo y la inversión de 18 % y 30 %, respectivamente. La reforma implicaría un gasto público mayor en 2,7 % del PIB al previsto en el MFMP, en buena parte como consecuencia de mayores pagos de intereses, y un aumento de 28 % del PIB en la deuda pública, por encima del ancla actual de 55 % establecida por la regla fiscal.

Las conclusiones del documento coinciden en general con el análisis del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) sobre los efectos del proyecto de acto legislativo. Partiendo de una situación en que la vulnerabilidad de las finanzas públicas es ya significativa, la reforma planteada al SGP haría aun más demandante el esfuerzo de ajuste en el resto del gasto público del gobierno nacional central, lo cual podría agravarse a través del impacto sobre las primas de riesgo país, los costos del endeudamiento externo y la depreciación del peso.

Además de los riesgos descritos, la reforma propuesta del SGP limita seriamente la capacidad del país de efectuar ajustes fiscales cuando se requiera. Por una parte, los recaudos de nuevos o mayores impuestos deben ser compartidos con las regiones sin una contrapartida explícita de ahorro de su parte. Por otra, ajustes requeridos en el gasto público pueden ser más difíciles de lograr cuando una fracción alta del mismo está en cabeza de distintos niveles de gobierno.

Como afirman los autores del documento elaborado en el Banco de la República, aun si la redistribución de competencias permitiera compensar el aumento en el SGP mediante menores gastos del Gobierno Nacional en otros rubros, existen riesgos adicionales que comprometen la sostenibilidad de las finanzas públicas. La baja capacidad de gestión y ejecución de algunas regiones puede obligar al gobierno central a incurrir en gastos que están bajo la competencia de esas regiones, tal como sucede actualmente con gastos relacionados con el sector salud o con las vías terciarias en los municipios más pobres y aislados. Incluso para las ciudades con mayor capacidad administrativa, resulta difícil que el Gobierno pueda dejar totalmente el apoyo que viene dando a través de vigencias futuras a las grandes inversiones en sistemas de transporte masivo y de infraestructura en general.

Cabe además la preocupación sobre las implicaciones no deseadas para los entes territoriales de volver a vincular las transferencias a los ingresos corrientes de la Nación, una variable que puede ser muy volátil. Fue precisamente esa volatilidad la que llevó a que en la regla actualmente vigente las transferencias se ajusten con base en un promedio móvil del crecimiento de cuatro años de los ingresos corrientes de la Nación y no con base en lo sucedido el año inmediatamente anterior.

Las anteriores consideraciones son pertinentes para la discusión y definición del proyecto de acto legislativo en curso en el Congreso y en la ley de competencias que lo acompañe.