

NOTAS DEL MERCADO DE CAPITALES

No. 26
 Julio de 2008

LA DEPENDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS COMO FACTOR DE RIESGO PARA CALIFICACIONES DEL SECTOR PÚBLICO.

Introducción

Las transferencias son los recursos girados a los entes territoriales por el Gobierno Nacional a través del Sistema General de Participaciones - SGP, equivalentes al 4,7% del PIB. De acuerdo con la constitución de 1991 se trata de un rubro inflexible y que se constituye en uno de los grandes componentes del déficit estructural que enfrenta el país desde hace algunos años.

El déficit es un factor de riesgo identificado por las agencias calificadoras a nivel internacional para el país. Y en opinión de BRC, se constituye en una amenaza por la alta dependencia, lo que resta margen de maniobra en las decisiones de inversión de los planes de desarrollo de las nuevas administraciones.

En este documento se hará un análisis de la incidencia de las transferencias tanto en la calificación de riesgo país, como en las de las entidades territoriales. Se realizará un análisis de la eficiencia de estos recursos para aumentar la cobertura de los servicios que debe proveer el Estado y a continuación se establecerán los principales riesgos que surgen de la dependencia a las transferencias y su impacto en la generación de recursos propios, los ingresos tributarios y el nivel de endeudamiento.

Las transferencias y el riesgo país

El Gobierno Nacional por constitución debe garantizar el desarrollo y bienestar de su población. Para ello se establecieron las transferencias a las entidades territoriales por medio del Sistema General de Participaciones - SGP como un mecanismo para asegurarle a las regiones un monto de recursos suficiente para alcanzar altos niveles de coberturas en salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

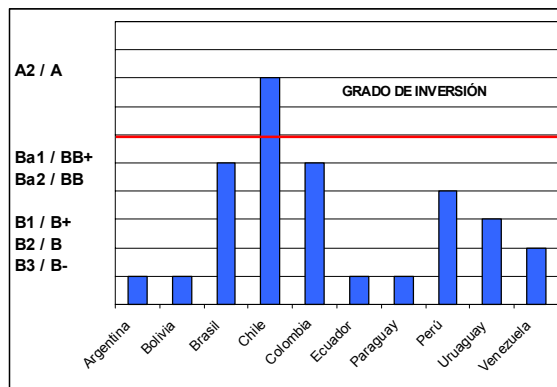
En los artículos 356 y 357, y su reglamentación mediante la ley 715 de 2001, las transferencias mantienen una rigidez alta, la cual se mantuvo en la ley 1176 de 2007 que ratificó que estos recursos estarían atados al crecimiento económico del país medido por su IPC más un *spread* del

2.5%. Esto implica que se mantendrá una tendencia creciente de las transferencias para los próximos años.

Las principales calificadoras internacionales identifican a las transferencias como un factor de riesgo importante, ya que se están comprometiendo recursos futuros en un escenario donde el déficit consolidado se encuentra en 0,8% del PIB¹.

Moody's Investors Service en su más reciente informe de calificación sobre el riesgo soberano de Colombia afirma que "el déficit estructural subyacente permanecerá en el 5% del PIB en los próximos años... adicionalmente, el crecimiento real del PIB caerá por debajo del 5% en los próximos años, ya que las transferencias a las regiones incrementarán con el PIB..."². En opinión de esta entidad, este es un factor importante por el cual Colombia no ha recuperado el grado de inversión (calificaciones por encima de Triple B Menos) desde el año 1999.

Gráfica 1. Calificación Riesgo en Latinoamérica por Moody's Investors Service, Inc. A 17 de julio de 2008.



Fuente: Moody's. Comparación y cálculos por BRC Investor Services S.A.

A esto se debe agregar que la coyuntura económica hace más evidente la necesidad de realizar un ajuste fiscal. Por esta razón el Gobierno ha determinado un recorte a su gasto público por \$1.5 billones afectando especialmente los gastos asociados a funcionamiento. Sin embargo, el

¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público

² Moody's Global Sovereign Colombia. Disponible en Moody's Investors Service en: <http://www.moody.com> (Tomado el 23 de junio de 2008).

bajo margen de maniobra con las transferencias y su carácter constitucional hace que el ajuste no sea suficiente en opinión de algunos analistas nacionales.

Características de las transferencias

En el 2007, el Gobierno Nacional le giró a las entidades territoriales un monto aproximado de \$41.6 billones³ por concepto de transferencias, de las cuales \$16.9 billones fueron por SGP, es decir, que deben estar destinadas obligatoriamente a educación (58,5%), salud (24,5%), agua y saneamiento básico (5,4%) y para objetivos de propósito general⁴ (11,6%).

Estos recursos tienen como finalidad generar cobertura universal, además que están consignados en el plan del milenio de la actual administración. A continuación se hará un análisis de los principales resultados en esta materia:

a. Educación

El sector que más recursos recibe es la educación con un 58,5% del SGP, los cuales deben estar dirigidos a la construcción de infraestructura adecuada y garantizar su calidad, asumiendo los costos para la prestación del servicio y la nómina del cuerpo docente.

La evolución en las coberturas de educación básica ha cumplido con las metas trazadas por el Gobierno, según las cuales la cobertura bruta en el 2006 es del 92%⁵ y la meta para el 2010 es lograr el 100%. Sin embargo, hay un rezago en la educación media, ya que en el 2005 se tenía una cobertura del 65%, por lo que se considera que se requiere un mayor esfuerzo por parte del Gobierno y de las entidades descentralizadas.

b. Salud

Contrario a lo que sucede con la educación, la salud no ha obtenido los resultados esperados, ya que se esperaba que la cobertura alcanzara el 100% en el 2010, año en el que la población vinculada debe desaparecer.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Protección Social, el porcentaje de población cubierta ha venido aumentando en los últimos años, especialmente en el régimen subsidiado⁶ (Gráfica 2).

³ Confis

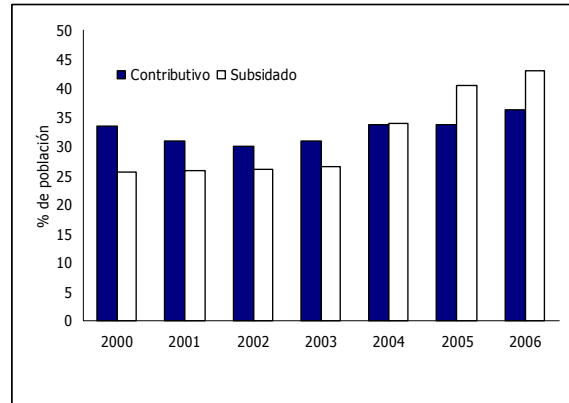
⁴ El Propósito general está compuesto por funcionamiento (42%), libre inversión (41%), Fonpet (10%), Deporte (4%) y Cultura (3%).

⁵ Fuente: DNP y MEN

⁶ El Régimen Subsidiado es "el mecanismo mediante el cual la población más pobre del país, sin capacidad de pago, tiene acceso a los servicios de salud a través de un subsidio que ofrece el Estado": Ministerio de la Protección Social en <http://www.minproteccionsocial.gov.co>

En años recientes, el Gobierno ha hecho importantes esfuerzos para alcanzar la cobertura universal de aseguramiento en los primeros 3 niveles del SISBEN, proceso cuyos resultados se deberán evidenciar en el mediano plazo.

Gráfica 2. Porcentaje de cobertura por afiliación a cada uno de los regímenes



Fuente: Ministerio de Protección Social – DANE – www.asivamosensalud.org

c. Servicios públicos

El sector de agua potable y saneamiento básico es el que demuestra un mayor atraso, ya que en cuestiones de cobertura no se han podido obtener los resultados trazados. En el 2006 las coberturas urbanas se encuentran en 88,3% para acueducto y 73,9% para alcantarillado y, adicionalmente, la calidad del agua es bastante baja lo que incide directamente en la salud de la población.

El actual periodo de gobierno busca, a través de los Planes Departamentales de Agua, ejecutar eficientemente los recursos para que la infraestructura necesaria y los operadores especializados puedan llegar a la población que lo requiere. Sin embargo, estos planes se encuentran estancados y en la actualidad solo funcionan eficientemente Aguas del Magdalena y Agua del Atlántico.

Factores de riesgo asociados a la dependencia a las transferencias

Para establecer cuál es el factor de riesgo asociado a las transferencias, el análisis que se hará para las entidades territoriales se iniciará con la tendencia sobre la generación de recursos propios (no tributarios) y el incremento de los ingresos tributarios como fuentes de ingresos corrientes.

Generación de recursos propios

Los municipios puede tener recursos propios a través de dos fuentes: los ingresos no tributarios y los recursos de

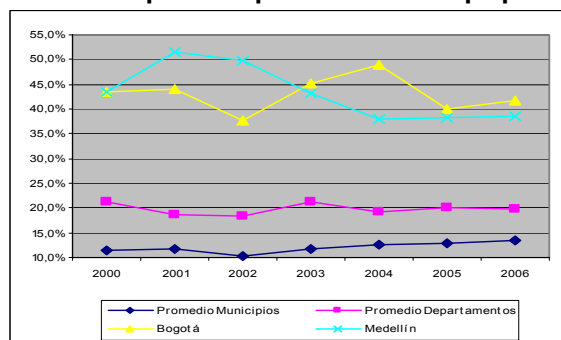
capital. En el primer caso se trata del dinero que reciben por tasas y tarifas, rentas contractuales y ocasionales, regalías y por valorización, excluyendo las transferencias, los recursos equivalen al 10% en los ingresos de los municipios y 20% de los departamentos.

La segunda fuente son los ingresos de capital, que representaron menos del 1% del PIB en los últimos años; cuyo origen es la disponibilidad del balance, rendimientos financieros, rentabilidad de sus entidades descentralizadas y los créditos. Esta última fuente se tratará posteriormente.

En ambos casos se trata de recursos que no tienen una destinación determinada, lo que genera un buen margen de maniobra para las administradoras locales con el fin de financiar proyectos específicos.

Dos de los municipios que han tenido un mayor desarrollo en materia de administración de los recursos públicos en el país son Distrito⁷ y Medellín⁸, ambos calificados AAA (Triple A) a nivel local⁹. Como se puede ver en el gráfico 3, en ambos casos estos recursos han representado más del 40% del total de ingresos desde el 2000, por encima de cualquier otro municipio o ente territorial en el país.

Gráfica 3. Porcentaje de ingresos de las entidades territoriales que corresponden a recursos propios.



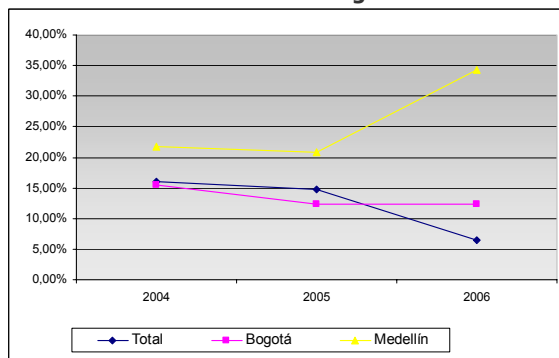
Fuente: Cálculos Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DDTS- Departamento Nacional de Planeación -DNP- con base en la información reportada por los departamentos a la DDTS-DNP y a la DAF-MINHACIENDA. Cálculos: BRC Investor Services S.A.

Crecimiento de los Ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios, por su parte, se concentran en diferentes fuentes dependiendo del tipo de ente territorial al que se hace referencia. En los municipios, es el impuesto predial el que tiene una mayor participación; mientras que en los departamentos las rentas generadas por licores y cerveza representan en promedio el 53,3% del total de los tributos.

⁷ Calificación de Capacidad de pago por BRC en mayo de 2008
⁸ Calificación de Capacidad de pago por D&P en octubre de 2007

Gráfica 4. Crecimiento de los Ingresos tributarios



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos: BRC Investor Services S.A.

En el 2006, el incremento de este tipo de ingresos corrientes sólo generó un aumento del 6%. Al compararlo con la tendencia de Bogotá, la cual se estabilizó entre el 2005 y el 2006, y con Medellín que ha demostrado un desempeño fiscal opuesto, establece que las finanzas públicas de Bogotá y Medellín puedan contrarrestar cualquier cambio normativo o económico de las transferencias y así mitigaría el riesgo a la concentración de los ingresos de una sola fuente.

Alta dependencia de las entidades territoriales.

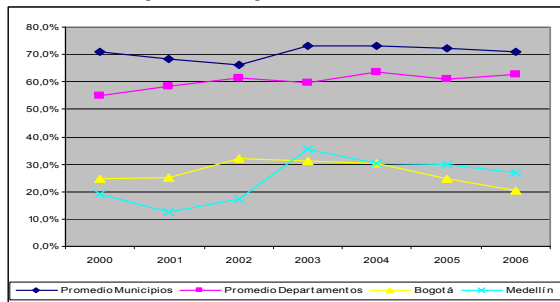
Tanto los municipios como los departamentos del país, al tener asegurados los recursos para los sectores nombrados anteriormente se han convertido altamente dependientes de las transferencias como lo evidencia la gráfica 5. El porcentaje de los ingresos que corresponden a transferencias para los municipios muestra una media cercana al 70% y para los departamentos en un 60%, lo que limita su margen de maniobra por su destinación específica.

Si se compara esta composición con los entes territoriales de mayor calificación como Bogotá y Medellín se puede ver que la dependencia de estos recursos es mucho menor, lo que se pondera positivamente en su calificación de riesgo "Bogotá cuenta con factores económicos y demográficos que le permiten tener una importante generación de ingresos a partir de la tributación, lo que las administraciones de los últimos años han utilizado como un factor diferenciador frente a otros municipios"¹⁰.

Al comparar la tendencia de los ingresos tributarios con las transferencias se puede ver que los primeros crecen a tasas del 6% en promedio entre 2005 y 2006, mientras que los segundos lo hacen al 7,69% para el último año.

¹⁰ ob.cit. Calificación de Capacidad de pago por BRC en mayo de 2008. Pág. 2. en <http://www.brc.com.co>

Gráfica 5. Porcentaje de ingresos de las entidades territoriales que corresponden a las transferencias.



Fuente: Cálculos Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible -DDTS- Departamento Nacional de Planeación -DNP- con base en la información reportada por los departamentos a la DDTS-DNP y a la DAF-MINHACIENDA. Cálculos: BRC Investor Services S.A.

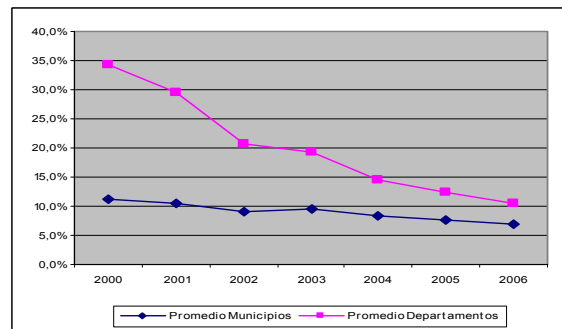
De mantenerse esta tendencia en el futuro, la dependencia del gobierno central cada vez será mayor y por lo tanto la capacidad de maniobra con recursos propios de los entes territoriales más reducida. En promedio los municipios pueden disponer solamente del 30% de sus ingresos corrientes para utilizarlo en áreas que no están contempladas por el SGP y en donde la población también tiene necesidades; en la medida que la dependencia disminuya, las alternativas de inversiones van a ser mucho más amplias.

El endeudamiento de las Entidades Territoriales

Otra fuente de recursos es el crédito, cuyo seguimiento se hace a través de los indicadores estipulados en la Ley 358 de 1997 que impone parámetros a las entidades territoriales según los cuales, en primer lugar se “presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan en el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional”¹¹. Adicionalmente se establece que no pueden sobrepasar límites al endeudamiento, “cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%”¹².

De acuerdo con la información del DNP la deuda ha disminuido considerablemente en los últimos seis años, como se puede ver en la gráfica 6, tanto para los municipios como los departamentos. La existencia de este control ha permitido tener un mejor manejo de los resultados y de los esfuerzos que han hecho algunas de estas entidades.

Gráfica 6. Nivel de endeudamiento de las entidades territoriales.



Fuente: Cálculos Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible -DDTS- Departamento Nacional de Planeación -DNP- con base en la información reportada por los departamentos a la DDTS-DNP y a la DAF-MINHACIENDA. Cálculos: BRC Investor Services S.A.

Conclusiones

Las entidades territoriales al recibir los recursos de las transferencias a través del SGP y por ser mandato constitucional se han limitado a cumplir con los parámetros establecidos para lograr la cobertura en los sectores a los que va dirigido. Sin embargo, han descuidado sus otras fuentes de ingresos, como los recursos recibidos por los tributos y demás ingresos corrientes, lo que ha generado que esta concentración sobre las transferencias sea considerada un riesgo de crédito para las calificadoras de valores y que sea uno de los fundamentales a la hora de otorgar la calificación.

¹¹ Ley 358 de 1997, artículo 2
¹² *Ibíd.* Artículo 6