



1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
CARLOS ARTURO CORREA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 #8-62
Ciudad

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para tercer debate del Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2018 Senado "Por medio de la cual se modifica el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política - Sistema General de Participaciones".

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para tercer debate al Proyecto de Acto Legislativo del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política, el cual se refiere al Sistema General de Participaciones (SGP). En este sentido, el artículo 1 de la iniciativa establece:

*"Artículo 1°. Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:
Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación, y se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación".*

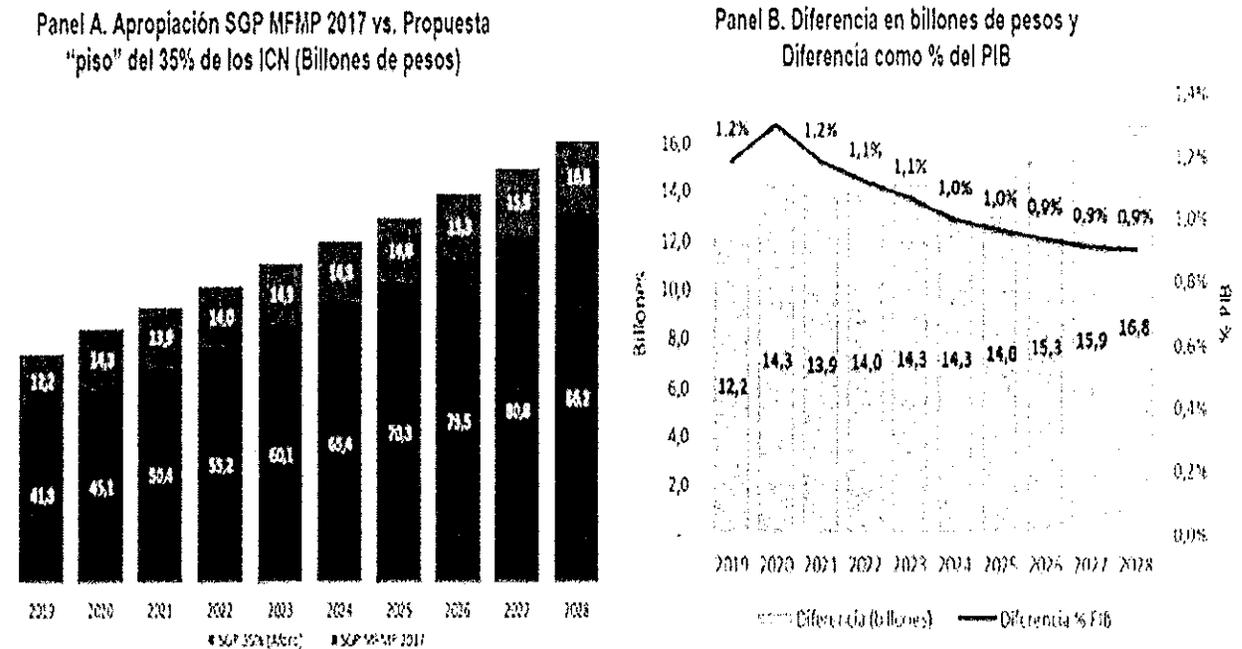
Frente a este tema, es preciso tener en cuenta que las evidencias coyunturales demuestran que durante los años 2017 y 2018 se ha presentado: (i) una caída importante en el tamaño de la bolsa de recursos del SGP asociado al comportamiento negativo de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) en los últimos años con relación a los niveles de inflación, el cual presentó una tendencia descendente durante ese tiempo, y (ii) una caída de la participación proporcional del SGP dentro de los ICN dado que su crecimiento tiene un lógico rezago por soportarse en resultados de vigencias anteriores. Siendo así, este Ministerio considera que la reforma en los términos propuestos no es conveniente porque la fórmula actual para calcular la variación del SGP es un seguro macroeconómico con el que el crecimiento del Sistema se determina por un promedio móvil, de manera que mientras el Gobierno nacional asume los eventuales choques negativos de los ICN en la misma vigencia, los territorios reciben incrementos más suaves del SGP en los ciclos de ascenso económico, como es el actual.

Particularmente, respecto de la propuesta de que "(...) **El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación (...)**"; se precisa que en la vigencia de 2018 el SGP corresponde al 26,3% de los ICN. Por lo que, si se aprobara el Proyecto bajo análisis la participación del SGP en los ICN se incrementaría en un 9% anual y la cantidad

Comentarios al Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2018 Senado

de recursos adicionales que se requerirían para cumplir esta medida sería de \$14,5 billones anuales en promedio para el periodo 2019 a 2028, lo que equivale al 1,0% del Producto Interno Bruto (PIB) cada año, aproximadamente, tal como se muestra en la Gráfica No. 1.

Gráfica 1. Cálculo actual del SGP vs. Propuesta Acto Legislativo



Elaboración: Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)
Fuente: Proyecciones consignadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2017

Conforme con la Gráfica anterior, comparando la proyección de SGP en billones de pesos para el periodo 2019 a 2028 frente al monto que se asigna, según la norma vigente (26,3%) versus la propuesta legislativa (35%), se muestra en el *Panel A* la apropiación proyectada del SGP y el monto adicional que se requeriría en cada año para cumplir con la propuesta del PAL y en el *Panel B* el monto adicional que se requeriría en cada año para cumplir con la iniciativa legislativa tanto en billones de pesos (izquierda) como en porcentaje del PIB (derecha).

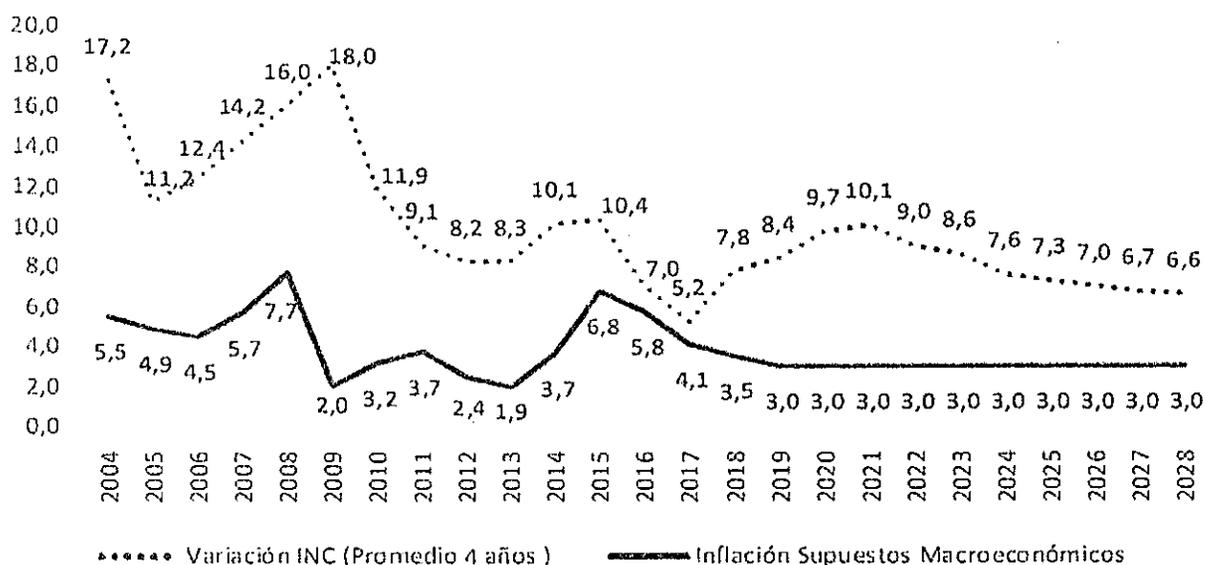
De otra parte, respecto de la propuesta de que "(...) *En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación*", actualmente el Sistema se incrementa anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro años anteriores, incluyendo lo correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución a partir de 2017. En el marco anterior, la propuesta significaría que la inflación contemplada correspondería

Comentarios al Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2018 Senado

a la comprendida entre septiembre del año t-1¹ y octubre del año t², toda vez que el Decreto 111 de 1996³ – Estatuto Orgánico del Presupuesto - establece que el Congreso de la República debe aprobar el Presupuesto General de la Nación (PGN) antes del 20 de octubre de cada año.

Ahora bien, en la Gráfica No. 2 se compara el crecimiento del promedio de los últimos 4 años de los ICN frente a la inflación anual, tomando como referencia la inflación de enero a diciembre del año actual. Al comparar la variación anual de los ICN con la inflación anual, se observa que en el largo plazo el incremento anual del SGP, como se encuentra determinado actualmente, es superior a la inflación esperada por este Ministerio.

Gráfica 2. Variación ICN (promedio 4 años) vs. Inflación anual



Elaboración y fuente: DGPPN y Dirección General de Crédito Público del MHCP

De lo anterior, se desprende que la financiación del Proyecto del asunto no está contemplada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los sectores. Eso implicaría, en primer lugar, que la Nación se vería obligada a realizar recortes en el PGN, al costar la iniciativa \$14,5 billones, lo que representaría el 36,2% del presupuesto de inversión sin deuda del PGN de 2018⁴, siendo una cifra superior al presupuesto de inversión anual apropiado para cualquiera de los siguientes sectores del PGN de 2018 que se muestran en el Cuadro No. 1

¹ Año anterior a la elaboración del Presupuesto General de la Nación

² Año en el que se esté elaborando el Presupuesto General de la Nación

³ "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto."

⁴ Ley 1873 de 2017 "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.", la cual fija el presupuesto de rentas y recursos de capital del tesoro de la nación para la vigencia fiscal de 1 de enero a 31 de diciembre de 2018 en \$235.6 billones, según el detalle del presupuesto de Rentas y recursos de capital para 2018.

Comentarios al Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2018 Senado

Cuadro No. 1

Apropiaciones presupuestales (inversión) de algunos sectores PGN 2018	
Sector	Presupuesto
Inclusión Social y Bienestar	\$9,7 billones
Transporte	\$4,5 billones
Minas y Energía	\$3,7 billones
Vivienda	\$1,9 billones
Agropecuaria	\$1,8 billones

Fuente: DGPPN –MHCP

En segundo lugar, al existir un faltante de recursos, la Nación tendría que aumentar los Ingresos Corrientes, lo que implicaría la puesta en marcha de una nueva reforma tributaria, pues se tendrían que recaudar \$14,5 billones adicionales, lo que equivaldría a aumentar 3 puntos más el Impuesto al Valor Agregado (IVA), es decir pasar del 19% al 22% con el fin de apropiar, de los ICN, el 35% para el SGP y el 65% para la apropiación actual.

A su vez, se precisa que de acuerdo con la Ley 1473 de 2011⁵ el Gobierno nacional debe reducir el gasto fiscal estructural hasta llegar al -1% del PIB a partir del año 2022, siendo la meta de -1,9% del PIB o menos en 2018. De manera que, la propuesta de reforma constitucional en análisis va en contra de la tendencia obligada a alcanzar, toda vez que la misma no señala nada respecto a la fuente o las reducciones que deben darse en otros regiones para compensarla. Es decir, suponiendo constantes los ingresos, se tendrían que realizar planes de ajuste importantes al gasto público, mientras que esta propuesta incrementa el gasto considerablemente.

En otro punto, vale la pena mencionar que la propuesta de reforma constitucional en análisis se basa, según lo exponen los ponentes de la iniciativa⁶, entre otras, en dos razones: (i) la dependencia de las entidades territoriales frente a las transferencias del SGP y (ii) que al SGP se le restan recursos.

Respecto de la dependencia de las entidades territoriales, este Cartera aclara que si bien esto es cierto, la estrategia para solucionar esta situación no es aumentar las transferencias del SGP, por el contrario, lo que debe buscarse es el fortalecimiento de la capacidad de generación de recursos propios de las entidades territoriales. En ese sentido, la descentralización debe contribuir al fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos territoriales en concurrir al financiamiento del gasto social y aumentar la capacidad de las administraciones locales reduciendo su dependencia de recursos exógenos⁷, tales como los del SGP.

Por otro lado, no es cierto que al SGP se le resten recursos ni en términos reales ni nominales. Al respecto, la fórmula aplicada al SGP garantiza el crecimiento del Sistema. En ese sentido, se aclara que la propuesta de reforma constitucional en análisis se basa en las transferencias del SGP realizadas en 2018 con base en los ICN del año 2017, siendo dicha anualidad una de las que presenta mayores ajustes en los ICN por las causas ya descritas en párrafos

⁵ "Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones."

⁶ Al respecto ver la Gaceta del Congreso 204 de 2018.

⁷ En la Sentencia C 615 de 2013. M.P Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte Constitucional señala que "(...) la Constitución distingue entre los ingresos propios de las Entidades Territoriales, en los cuales el Estado tiene un campo de acción reducido por ser de carácter endógeno, y los recursos nacionales que son de carácter exógeno, y en los cuales tiene derecho de participación los entes antes mencionados (...)"

Comentarios al Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2018 Senado

anteriores, pero que conserva un crecimiento del SGP en términos nominales. Lo que demuestra, que el modelo actual de transferencias del SGP permite que el Gobierno Nacional asuma los eventuales choques negativos que afecten los ICN en la misma vigencia, garantizando para los territorios los incrementos en los montos transferidos. En este marco, se desvirtúa que al SGP se le resten recursos.

Finalmente, se recuerda que actualmente el Gobierno Nacional está trabajando en una modificación integral de las leyes 715 de 2001^a y 1176 de 2007, las cuales regulan el SGP. De esta manera, este Ministerio encuentra que la propuesta del Proyecto de Acto Legislativo se aparta de los acuerdos a los que se ha llegado con todos los ministerios y el Departamento de Planeación Nacional en relación con una modificación integral al SGP.

De acuerdo con lo anterior, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable al Proyecto de Acto Legislativo y, en consecuencia, se solicita estudiar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar su voluntad de colaborar con las iniciativas legislativas, en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,



PAULA ACOSTA
Viceministra General
DAF/DGEPN
JAJD/GAFC/APPC
UJ- 714/18

Con copia: H.S. Antonio Navarro Wolff – Autor
H.S. Marco Aníbal Avirama – Autor
H.S. Senén Niño – Autor
H.S. Jorge Iván Ospina – Autor
H.S. Iván Name – Autor
H.S. Jorge Prieto Riveros – Autor
H.R. John Eduardo Molina – Autor
H.R. Jose Neftalí Santos – Ponente
H.R. Fernando de la Peña - Ponente
H.S. Claudia López – Autora
H.S. Eduardo Enriquez Maya – Autor
H.S. Carlos Fernando Galán – Autor
H.R. Carlos Navas – Ponente
H.S. Carlos Enriquez Maya - Autor
H.S. Carlos Baena – Autor
H.S. Gloria Stella Diaz Ortiz – Autora
H.S. Manuel Antonio Virgúez – Autor
H.R. Angélica Lozano – Autora/Ponente
H.R. Jorge Rozo Rodríguez – Ponente
H.R. Humprey Roa – Ponente
H.R. Álvaro Prada – Ponente
H.S. Roosvelt Rodríguez Rengifo – Autor

Dra. Amparo Calderón– Secretaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

^a "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros".

