

2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Representante
ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
 Comisión Primera Constitucional Permanente
 Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 No. 8-68
 Ciudad



Radicado: 2-2020-055578

Bogotá D.C., 3 de noviembre de 2020 08:58

Radicado entrada
 No. Expediente 49041/2020/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para primer debate en primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo 52 de 2020 Cámara ?Por medio del cual se modifican los ingresos del Sistema General de Participaciones?.

Respetado Presidente,

De manera atenta, en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal de la H.R. Adriana Magali Matiz, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Acto Legislativo, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto modificar el inciso primero artículo 357 de la Constitución Política, estableciendo un tope mínimo a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), así:

Cuadro No. 1

Norma actual	Propuesta de reforma
<p>“ARTICULO 357. Modificado por el Acto Legislativo 04 de 2007, artículo 4º. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios 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. (...)</p>	<p>“Artículo 1º. Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política, 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. Los recursos del Sistema General de Participaciones se incrementarán 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”.</p>

Elaboración: Oficina Asesora de Jurídica

Del anterior cuadro se desprende que el proyecto de reforma constitucional tiene dos propuestas, así:

- Establece que el Sistema General de Participaciones (SGP) será de mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación.
- El incremento anual de los recursos del SGP, en ningún caso, crecerán por debajo de la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación (PGN).

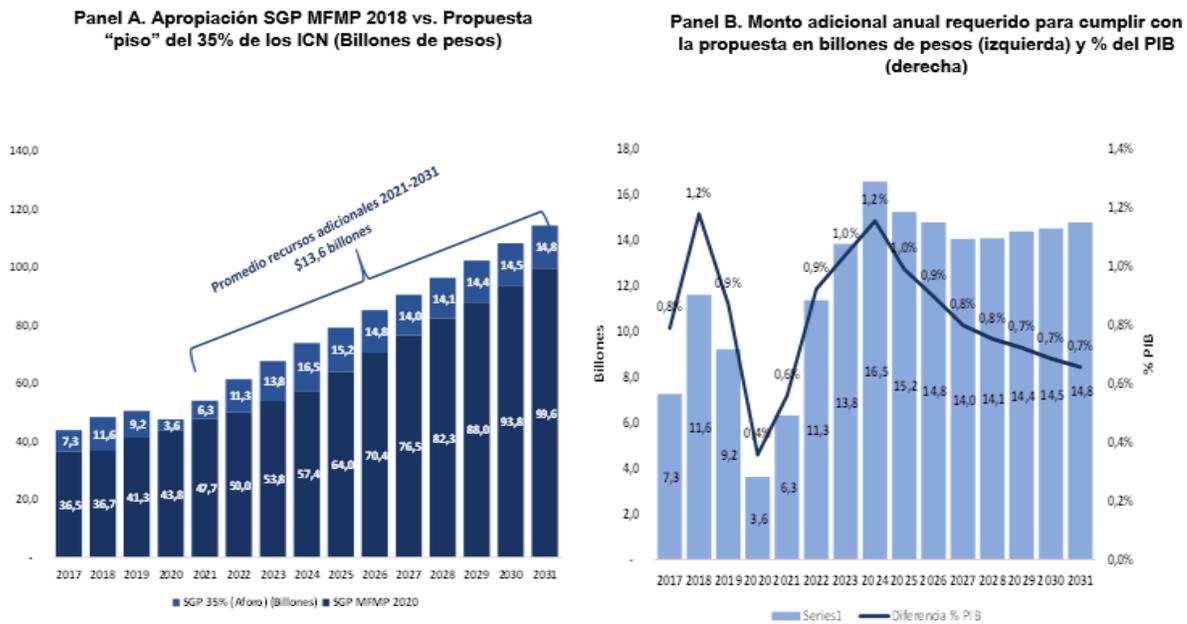
Debido al impacto de estas dos propuestas, este Ministerio pasará a analizar cada una de ellas y, posteriormente, pondrá en consideración el impacto fiscal que representa aprobar la reforma constitucional.

I. Participación mínima del Sistema General de Participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación

En lo que respecta al establecimiento de un mínimo (35%) de la partición del SGP en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), se debe tener en cuenta la evolución histórica de dicha participación. Al respecto, si bien es cierto que en un periodo comprendido entre 2002 y 2006 la participación del SGP en los ICN se ubicó alrededor de 35%, esta es una situación que se dio en una coyuntura de hace 15 años que no se compara con la actual. La participación del SGP efectivamente ha representado en los últimos años entre el 26% y el 30%.

Frente a lo anterior, en la actualidad, el SGP corresponde al 32,3% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN)¹, por lo que, si se llegara a aprobar el proyecto de acto legislativo, la participación del SGP en los ICN se incrementaría en 3% anual y la cantidad de recursos adicionales que se requerirían para cumplir esta medida serían de **\$13,6 billones**, promedio anuales para el periodo 2021-2031, lo que equivale aproximadamente en promedio a 0,8% del PIB cada año en el mismo periodo, como se muestra en la Gráfica 1.

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



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con proyecciones consignadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020.

En la Gráfica 1 se presenta la proyección del SGP en billones de pesos para el periodo 2021-2031 y se compara el monto, según la norma vigente versus la propuesta. En el Panel A se muestra la apropiación proyectada del SGP en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 (MFMP 2020) y el monto adicional que se requeriría en cada año para cumplir con la propuesta del acto legislativo. En

¹ Dato correspondiente a la vigencia 2020.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>
 FRdv IC2Q n6r9 TAhh GauO D9sm cDE=

el Panel B se muestra el monto adicional que se requeriría en cada año para cumplir con la propuesta del acto legislativo tanto en billones de pesos (izquierda) como en porcentaje del PIB (derecha).

De otro lado, el SGP no puede concebirse como la única fuente de financiación para la satisfacción de los servicios públicos esenciales a nivel territorial a los cuales se destina. Lo anterior, teniendo en cuenta que las entidades territoriales tienen el deber de financiar con sus recursos propios dichos servicios en sus territorios, de acuerdo con las competencias que otorga la Ley 715 de 2001² a los diferentes niveles de gobierno. Se entiende entonces que para lograr una cobertura universal de dichos servicios se requiere de la concurrencia de aportes, tanto del SGP, como de los Departamentos, Distritos y Municipios.

En este punto, es importante anotar que al cierre de 2019 el informe de viabilidad fiscal territorial 2019 muestra que de esa vigencia los activos líquidos de las entidades territoriales sumaron **\$27,2 billones**³, equivalentes a 2,6% del PIB. Los activos líquidos de las entidades territoriales desde 2015 a 2019 se muestran en el Cuadro No. 2.

Cuadro No. 2

	2015	2016	2017	2018	2019
Activos Líquidos	25,6	27	30,3	33,4	27,2
% PIB	3,2	3,1	3,3	3,4	2,6

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Frente al anterior Cuadro, siendo cierto que este monto disminuyó frente al cierre de 2018, rompiendo con el crecimiento constante que traía desde 2015, se puede afirmar que los altos niveles de liquidez son un hecho generalizado en el nivel territorial de Gobierno. A su vez, en promedio, durante los últimos cinco años, el 70% de estos recursos respaldan exigibilidades, mientras el 30% quedan libres de afectación.

Los anteriores resultados muestran, por un lado, solidez de las finanzas públicas subnacionales, fruto del manejo responsable por parte de los administradores territoriales y de la aplicación consistente de las normas de responsabilidad fiscal territorial y, por otro, reflejan las dificultades que enfrentan departamentos y municipios para ejecutar adecuadamente los recursos que administran, situación que no es menor, pues tiene relación directa con la prestación de bienes y servicios a las comunidades en todo el territorio nacional.

Frente a este particular, si nos centramos en los sectores centrales de las entidades territoriales, se tiene que al finalizar 2019 se tenían disponibilidades que sumaban **\$24,5 billones**. Estas respaldaban **\$17,4 billones** en exigibilidades, mientras **\$7,1 billones** estaban libres de afectación. De las disponibilidades mencionadas, **\$9,6 billones** pertenecían a los municipios capitales, **\$8,1 billones** a los departamentos y **\$6,7 billones** a los municipios no capitales. Mientras que, si se mira desde la fuente, **\$17,1 billones** (70%) eran rentas de destinación específica y **\$7,3 billones** (30%) rentas de libre destinación.

Bajo estas consideraciones, este Ministerio considera que la discusión sobre el nivel de participación del SGP en los ICN es estéril si no se basa en criterios técnicos sobre la distribución de las competencias entre niveles de gobierno y el nivel de prestación de los servicios que se requieren, identificando claramente las necesidades de financiación y todas las fuentes disponibles para ello. Por ejemplo, se puede constatar que las competencias de los niveles subnacionales de gobierno, particularmente en salud y educación, se engranan dentro de modelos nacionales más amplios para los que el correcto funcionamiento del componente territorial es vital de cara a la consecución de objetivos primarios como el aseguramiento universal y el mejoramiento en la calidad de la prestación de los servicios que se financian.

Por esta razón, a juicio de esta Cartera, los ajustes al tamaño del SGP o su forma de crecimiento, debe estar precedido de un análisis de las competencias territoriales en la prestación de los servicios bajo una óptica de articulación de las mismas con los modelos de prestación de servicios del orden nacional, específicamente aquellos que se relacionan con salud y educación, y del

² 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.

³ Depósitos en cuentas corrientes, de ahorro y CDT. Cálculos DAF con datos del Banco de la República

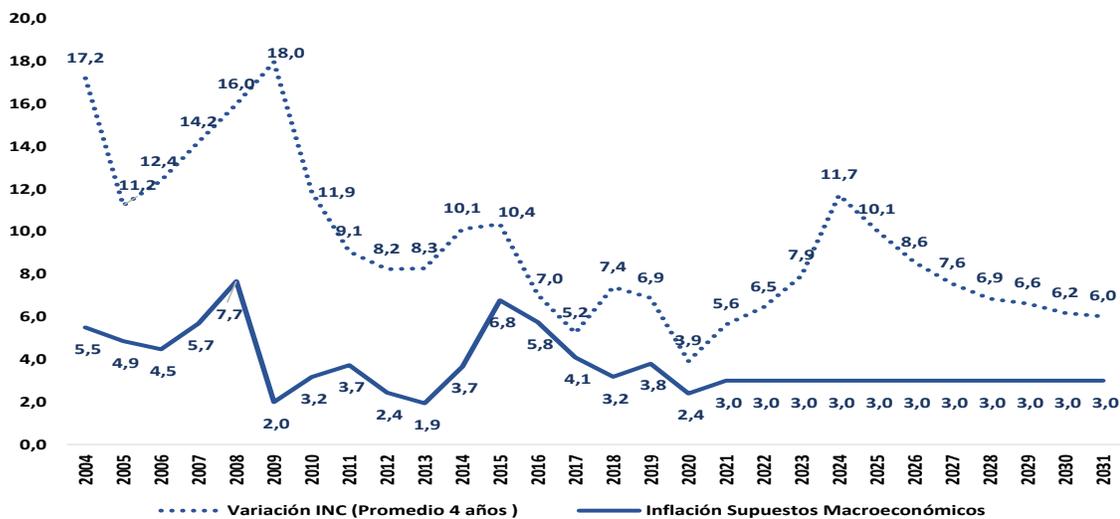
mismo modo debe hacerse con los incentivos y controles que existen para la ejecución de los recursos y programas de dichos modelos.

II. Mínimo de crecimiento de los recursos del SGP

Frente a la propuesta de que “en ningún caso... podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación”, se debe tener en cuenta que, actualmente, el SGP se incrementa anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución a partir de 2017. Por lo tanto, la propuesta significa que la inflación a la que el proyecto de acto legislativo se refiere, corresponde a la comprendida entre septiembre del año t-1 y octubre del año t, toda vez que el Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que el Congreso de la República debe aprobar el PGN antes del 20 de octubre de cada año.

En la Gráfica 2 se compara el crecimiento de los ICN (promedio 4 años) con la inflación anual (medida entre enero-diciembre) que se presentó dentro de los periodos que se encuentran reseñados en la gráfica.

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



*Nota: Cifras 2004 a 2019 reales y para 2020-2031 corresponden a Supuestos Macroeconómicos MFMP 2020

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional con base en supuestos Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como se observa en la Gráfica 2, al comparar la variación anual de los ICN (promedio 4 años) con la inflación anual, en el largo plazo el incremento anual del SGP como se encuentra determinado actualmente, éste es superior a la inflación esperada por este Ministerio.

Igualmente, se considera que la regla para el mínimo tampoco debe tomarse de manera aislada y sin el soporte de análisis suficientes que tengan en cuenta, por ejemplo, el costo actual de la ejecución de las competencias territoriales dentro de los modelos sectoriales, la eficiencia de ejecución de los recursos asignados y propios, los problemas de asignación de la bolsa, todo ello, frente a la capacidad fiscal de la Nación y de los niveles subnacionales de gobierno.

III. Impacto fiscal del proyecto de reforma constitucional

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

De los numerales anteriores, se desprende que, para financiar esta nueva disposición constitucional, y dado que no se contemplan recursos adicionales para el fin señalado en este proyecto de acto legislativo ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los sectores, se vislumbran dos posibilidades, las cuales, a juicio de este Ministerio, resultan inconvenientes:

En primer lugar, al existir un faltante de recursos, la Nación se vería avocada a hacer recortes de gasto al PGN. A manera de ejemplo, los **\$13,6 billones** que corresponden a lo que costaría en promedio anualmente el proyecto de acto legislativo, representan el 5% del PGN 2020⁴, lo cual constituye a una cifra superior al presupuesto anual apropiado de cualquiera de los sectores que se muestran en el siguiente cuadro:

Apropiaciones presupuestales de algunos sectores PGN 2020	
Sector	Presupuesto
Inclusión Social y Bienestar	\$11,3 billones
Transporte	\$8,5 billones
Vivienda	\$4,3 billones
Minas y Energía	\$2,9 billones
Agropecuario	\$1,7 billones

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional – Ministerio de Hacienda.

En segundo lugar, al existir un faltante de recursos, la Nación se vería avocada a aumentar sus Ingresos Corrientes, lo que implicaría la puesta en marcha de una nueva reforma tributaria que tendría que recaudar en promedio **\$13,6 billones** adicionales anuales (equivalente a aumentar en 3 puntos más el IVA: del 19% al 22%) para que, de los ICN, se apropie el 35% para el SGP y el 65% restante mantenga la apropiación actual. Esto sin contar con que, esta nueva reforma tributaria, podría afectar la estabilidad macroeconómica y la seguridad jurídica del país.

Adicionalmente, es menester precisar que, de acuerdo con la Ley 1473 de 2011⁵, el Gobierno nacional debe reducir el resultado fiscal estructural hasta llegar al -1,0% del PIB en el año 2027, siendo la meta de 8,2% del PIB o menos en 2020. De manera que la propuesta va en contra de la tendencia obligada a alcanzar, pues aun suponiendo constantes los ingresos, se deben realizar planes de ajuste al gasto público importantes, mientras que esta propuesta incrementa el gasto considerablemente.

III. Discusión de fondo sobre el tamaño del Sistema General de Participaciones y su crecimiento

En todo caso, una discusión de fondo sobre el tamaño del SGP y su crecimiento no debe darse de manera aislada, sino enmarcada bajo la discusión amplia, integral y estructural frente al modelo de descentralización que debe implementarse en el país, el cual sea acorde y definido de acuerdo a las realidades actuales que se están viviendo dentro del ámbito territorial y nacional. Para ello, la discusión debe desarrollarse a través de la Comisión de Ordenamiento Territorial establecida en la Ley 1962 de 2019⁶, la cual se ha establecido como el escenario adecuado para estos asuntos, y con dicho fin tomar decisiones o estructurar iniciativas basadas en las conclusiones de esa Comisión. Por lo anterior y, sin perjuicio de los comentarios efectuados anteriormente, se sugiere evaluar la posibilidad de discutir las ideas de la iniciativa de ley dentro del marco creado por la normativa vigente.

IV. Conclusiones

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y solicita su archivo, por considerar que: (i) su aprobación tendría graves consecuencias fiscales, pues la Nación se vería obligada a aumentar sus Ingresos Corrientes en **\$13,6 billones** adicionales anuales; (ii) desconoce que las entidades territoriales tienen el deber de financiar con

⁴ Ley 2008 de 2019 "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020" La cual fija el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, en la suma de doscientos setenta y un billones setecientos trece mil novecientos noventa y cuatro millones setecientos once mil setecientos cuarenta y un pesos moneda legal (\$271.713.994.711.741).

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

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.

sus recursos propios dichos servicios en sus territorios; (iii) este tipo de discusiones debe hacerse desde una perspectiva que otorgue aproximación integral al esquema de distribución de las competencias y a la financiación del modelo de descentralización; (iv) se requerirían recursos adicionales para su implementación que no se encuentran en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los sectores; (v) la consecución de recursos adicionales requeriría de reformas tributarias que podrían afectar la estabilidad macroeconómica y la seguridad jurídica del país; (vi) va en contra de las metas del Gobierno nacional de reducción del resultado fiscal estructural; (vii) las discusiones de fondo sobre el tamaño del SGP y su crecimiento deben tener en cuenta las conclusiones que sobre el particular tenga la Comisión de Descentralización

Finalmente, y sin perjuicio de lo anterior, este Cartera manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ

Viceministro General
DAF/DGPPN/OAJ

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia Dr. Amparo Yaneth Calderón Perdomo, Secretaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

H.R. Adriana Magali Matiz Vargas

UJ 23021/20

Firmado digitalmente por: JUAN ALBERTO LONDONO MARTINEZ

Viceministro General

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co