



2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.,

Honorable Representante
LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8—68, Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2024-061537
Bogotá D.C., 18 de noviembre de 2024 20:42

Radicado entrada
No. Expediente 52275/2024/OFI

Asunto: Respuesta — Solicitud de información Reforma al Sistema General de Participaciones

Respetada Representante:

En atención a la comunicación allegada a esta Cartera el día 30 de octubre¹, identificada internamente con el No. 1—2024—105362, por la cual solicita información relacionada con el proyecto Acto Legislativo 018 de 2024—Senado/437 de 2024—Cámara cuyo objeto es modificar las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), esta Cartera actuando en el marco de sus competencias,² se permite responder en los siguientes términos:

“Sobre los impactos fiscales y la regla fiscal de la reforma

1. *Sírvase informar si lo aprobado en sexto debate del proyecto de acto legislativo de reforma al Sistema General de Participaciones presentado es congruente con la situación financiera del país.*
2. *¿La puesta en marcha de la reforma al Sistema General de Participaciones es sostenible fiscalmente? Sustente su respuesta.*
3. *De acuerdo a los cambios aprobados en sexto debate, ¿la reforma al Sistema General de Participaciones incumpliría la regla fiscal? Sustente su respuesta.*

¹ Mediante Oficio identificado con No. de Radicado 2—2024—059818 de ocho de noviembre de 2024, se comunicó a la H.R. Luvi Katherine Miranda Peña que esta Cartera respondería dentro de los cinco días siguientes a la fecha de vencimiento inicial.

² Decreto 4712 de 2008 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.



Continuación oficio

Sobre la financiación de los recursos adicionales en las transferencias

4. *¿Cómo piensa la Nación fondear los incrementos de recursos adicionales en las transferencias a los territorios? Sustente su respuesta indicando las fuentes adicionales.*”

Respuesta conjunta: De acuerdo con las proyecciones contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2024,³ entre el 2027 y 2035 el Sistema General de Participaciones (SGP) representa en promedio el 31% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN).

Bajo el criterio de solvencia fiscal, la propuesta de incrementar al 39,5% la participación del SGP en los ingresos corrientes de la Nación tiene impacto fiscal significativo para la Nación, dado que superaría los techos de gasto establecidos por la Regla Fiscal y podría no ser congruente con la planificación financiera y presupuestal vigente. Todo lo anterior, si la propuesta no se acompaña de la distribución efectiva y sincronizada de competencias entre el Gobierno nacional y las entidades beneficiarias del Sistema, que permita **compensar la presión de gasto adicional**.

Sobre el particular, esta Cartera ha enfatizado que, sin la redistribución clara y específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, o la reducción de otros rubros del presupuesto, **cualquier** incremento en los recursos del SGP sin la corresponsabilidad adecuada, desbordaría el principio constitucional de sostenibilidad de las finanzas públicas. Específicamente, sin la redefinición de las responsabilidades de gasto, la Nación seguiría enfrentando las mismas presiones de gasto corriente por carecer de fuentes de ingresos estructurales que las respalde.

Por otra parte, la reducción de otros rubros presupuestales podría afectar la financiación de políticas públicas esenciales y programas estratégicos en salud, educación, infraestructura y apoyo a la población más vulnerable, impactando negativamente en sectores críticos para el bienestar de la población. Esta situación podría limitar la capacidad del Gobierno para responder a emergencias fiscales o crisis económicas, particularmente si no se realiza un proceso de transferencia de competencias.

En este orden de ideas, la coherencia de la reforma al SGP con la situación financiera del país y la eventual necesidad de recursos adicionales depende del año que se determine como inicio de las medidas que se adopten y del traslado de competencias de la nación hacia las entidades receptoras de los ingresos, teniendo en cuenta que ambas situaciones ameritan periodos razonables de transición donde se surtan procesos de adecuaciones progresivas, con el fin de evitar afectaciones negativas en la prestación de los servicios y los bienes públicos.

³ Para 2025 se toma como referencia el gasto del SGP del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) por ser la última actualización oficial para este año



Continuación oficio

Al respecto, resulta importante destacar que, de conformidad con el texto aprobado en sexto debate para el proyecto de Acto Legislativo 018 de 2024—Senado/437 de 2024—Cámara, “(...) *el Sistema General de Participaciones se seguirá calculando de acuerdo con la fórmula que establece que el incremento anual será 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*”, a partir de la fecha de expedición del acto legislativo hasta el año en que se promulgue la ley de que trata el parágrafo 3 del artículo 356 Superior.

Así las cosas, las modificaciones previstas por el proyecto de acto legislativo solo podrían operar hasta tanto se encuentren definidas las competencias a cargo de la Nación y las entidades territoriales mediante la expedición de la ley, así como la requerida transición. Mientras esto sucede, deberán continuar las proyecciones actuales del SGP las cuales están acordes con la planificación financiera y presupuestal vigente.

“5. Sírvase informar a cuánto ascendería el monto de recursos que se requieren para financiar el nuevo porcentaje de transferencias a los territorios. Compare con valor del escenario sin reforma, teniendo en cuenta los años de transición y discriminando por año.

(...)

7. Sírvase informar ¿cómo la reforma al sistema general de participaciones afectaría el costo del sistema en el marco fiscal de mediano plazo en los siguientes 10 años?

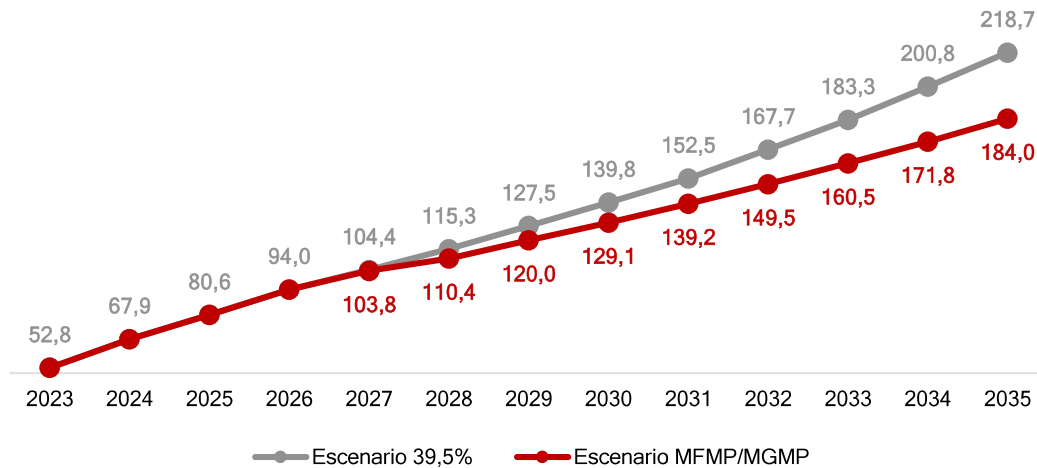
8. ¿Cuántas reformas tributarias ascendería el costo de financiar esta reforma al sistema general de participaciones?”

Respuesta conjunta. Para las estimaciones aquí presentadas, tomamos en consideración el texto aprobado en sexto debate del proyecto Acto Legislativo 018 de 2024—Senado/437 de 2024—Cámara, el cual dispone que la convergencia del SGP al 39,5% de los ingresos corrientes de la Nación operará desde la promulgación de la ley de distribución de competencias entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, y dispone que, en todo caso, el incremento no se podrá aplicar antes del año 2027.

En este contexto, si la ley de distribución de competencias se expide y entra en vigencia, el SGP pasaría de representar **\$184 billones** en 2035 (equivalente al 5,7% del PIB) según el escenario base del Gobierno nacional, a **\$218,7 billones** con las disposiciones del proyecto de Acto Legislativo (equivalente al 6,8% del PIB).

Gráfica 1

SGP
(Billones de pesos)



Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

Ahora bien, como se indicó en la respuesta anterior, el impacto fiscal de la reforma al SGP dependerá de las medidas que se tomen en la ley que defina la distribución de competencias entre el Gobierno nacional y las entidades beneficiarias del SGP, así como por la progresividad que resulte del proceso de debate del PAL, sin perjuicio de las proyecciones realizadas.

En un escenario **sin ley de distribución** de competencias (se precisa que el texto aprobado por la Plenaria del Senado de la República, supedita la entrada en vigencia a la expedición de la ley de distribución de competencias), se necesitarían los siguientes recursos adicionales cada año para financiar el incremento que representaría el SGP en las finanzas públicas de la Nación:

Tabla 1. Recursos adicionales necesarios para financiar el SGP, billones de pesos

Año	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Recursos adicionales necesarios	0,5	5,0	7,5	10,7	13,3	18,1	22,9	29,0	34,7

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

Continuación oficio

Al respecto, si se decidiera financiar la reforma al SGP mediante reformas tributarias, **el esfuerzo deberá ser mayor** que un simple recorte de gasto, ya que el aumento en el recaudo incrementa los ingresos corrientes de la Nación. Esto implica que el incremento no solo debería cubrir el mayor gasto requerido para el SGP, sino también la nueva proporción de los ingresos corrientes destinada al SGP, dado que el mecanismo de asignación de recursos para el SGP está en función del crecimiento en sí mismo de los ingresos corrientes de la Nación (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Recursos adicionales necesarios para financiar el SGP a través de reforma tributaria, billones de pesos

Año	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Recursos adicionales necesarios	0,8	7,3	11,2	16,0	20,2	27,8	35,6	45,7	55,3

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

Considerando que las últimas seis reformas tributarias en su primer año han recaudado en promedio \$16,1 billones de pesos a precios de 2024⁴, se requerirían alrededor de nueve reformas de esta misma magnitud entre 2027 y 2035 para financiar las presiones de gasto que implicaría la aprobación de las disposiciones propuestas en el proyecto de acto legislativo **bajo un escenario sin ley de transferencia de competencias**, se reitera que el texto aprobado por la Plenaria del Senado de la República supedita la entrada en vigencia a la expedición de la ley de distribución de competencias. Al respecto, resulta oportuno indicar que esta Cartera ha señalado en diferentes oportunidades la necesidad de la ley de distribución de competencias, ya que en el evento que la misma no se expida, habría lugar a los cálculos fiscales anteriormente presentados, los cuales resultan inviables para la sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica del país.

“6. Cuál sería el nivel de déficit y de deuda que supondría financiar los cambios aprobados para sexto debate en la reforma al Sistema General de Participaciones. Compare con valor del escenario sin reforma, discriminando por año.”

Respuesta. Dado que el texto de proyecto de Acto Legislativo aprobado en sexto debate no establece claramente la transferencia de competencias a las entidades territoriales, pero supedita su entrada en vigor a la expedición de la ley correspondiente, el crecimiento de los ingresos del SGP sin la redistribución armónica de competencias o de recomposición del gasto, implicaría el deterioro permanente de las métricas fiscales. En consecuencia, se podría producir mayor gasto fiscal y, por lo tanto, un aumento equivalente en el déficit fiscal, lo cual podría dar lugar al incumplimiento de las metas establecidas por la Regla Fiscal.

⁴ Esta cifra corresponde al promedio, a precios constantes, del recaudo obtenido en el primer año de vigencia de las Leyes 1739 de 2014, 1819 de 2016, 1943 de 2018, 2010 de 2019, 2155 de 2021 y 2277 de 2022.

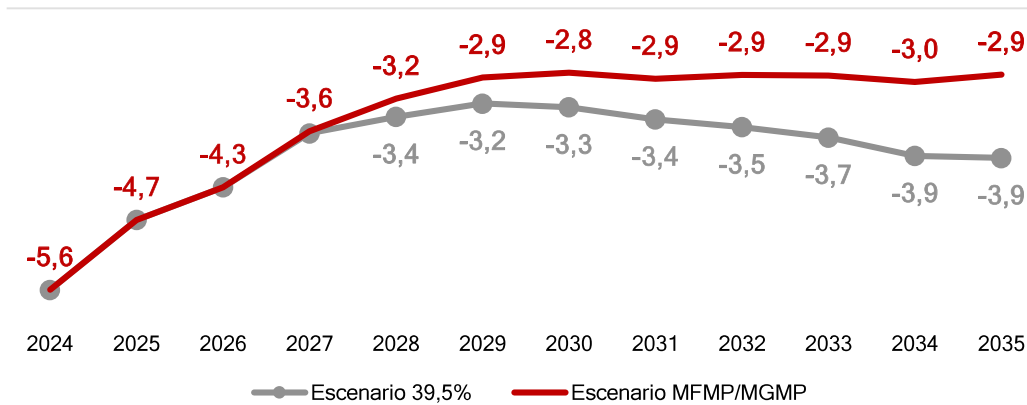
Continuación oficio

De ahí la importancia de reiterar la necesidad de tramitar la ley de distribución de competencias entre el Gobierno nacional y las entidades beneficiarias del SGP, en la que no exista duplicidad de funciones y a partir de la cual se pueda determinar el impacto real del incremento de las transferencias del SGP al 39,5% de los ingresos corrientes de la Nación.

En este orden de ideas, a continuación me permito presentar las sendas de balance y deuda neta para el GNC consistente con el incremento gradual del SGP al 39,5% a partir del año 2027 y **en el escenario sin ley de transferencia de competencias:**

Gráfica 2

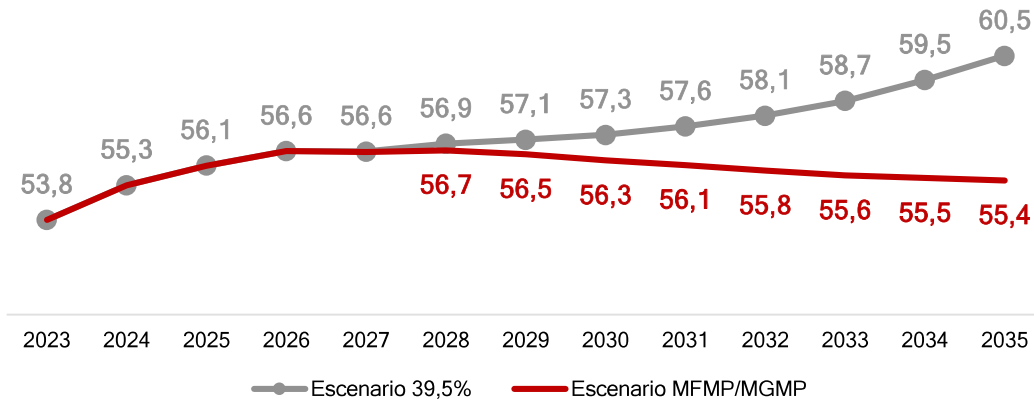
Déficit Fiscal del GNC
(% del PIB)



Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

Gráfica 3

Deuda neta del GNC
(% del PIB)



Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

“Sobre las competencias de los territorios en el marco de la reforma”

9. *Sírvase informar si hoy los territorios cuentan con las competencias y la autonomía territorial para ejecutar una mayor cantidad de recursos y si están en condiciones de recibir más funciones en la ejecución de dicho gasto.*

10. *¿Cuándo presentarían ese paquete de leyes que permitirían a los territorios asumir más competencias en el marco del sistema general de participaciones y que deben contener para asegurar un uso correcto de los recursos?*

11. *¿Por qué no han presentado este paquete de leyes junto con la reforma al Sistema General de Participaciones? Sustente su respuesta.”*

Respuesta: Estos interrogantes fueron trasladados por competencia al Ministerio del Interior mediante oficio No. 2—2024—059174 de seis de noviembre de 2024 adjunto.

“Sobre la reforma y la evolución de los gastos del estado

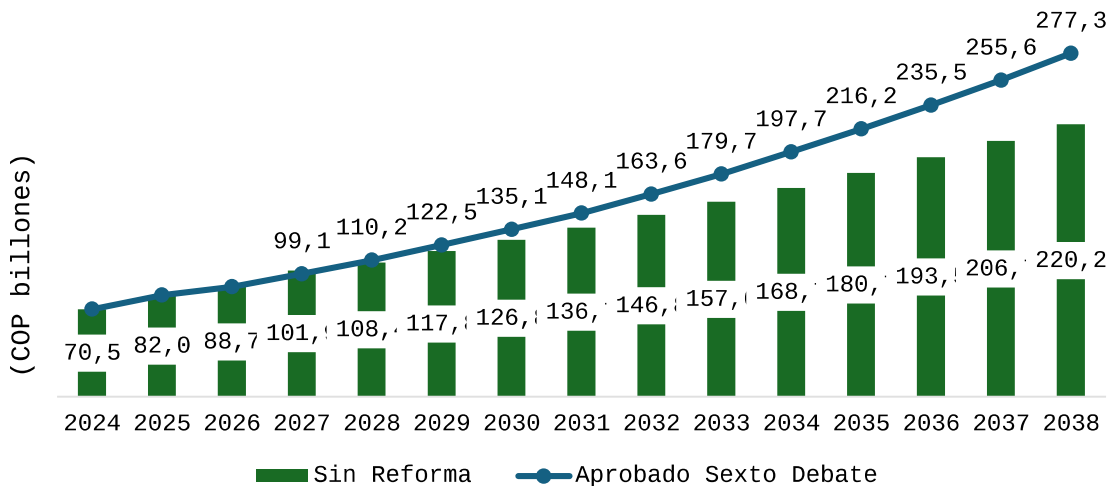
12. *Sírvase informar si los costos asociados a la reforma del Sistema General de Participaciones afectan los recursos destinados en el Presupuesto General de la Nación.*”

Respuesta: Según el texto aprobado en sexto debate del proyecto acto legislativo 018 de 2024—Senado/437 de 2024—Cámara, esta reforma no afectaría los recursos por ingresos corrientes de la Nación que actualmente financian gastos del Presupuesto General de la Nación (PGN), diferentes a los destinados al SGP, durante el bienio 2025—2026. Esto, por cuanto la entrada en vigencia de la enmienda constitucional se encuentra condicionada a la expedición de la ley de transferencia de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y, además, debido a que el proyecto normativo establece que en ningún caso podría empezar a regir antes del año 2027.

Ahora bien, si la ley de distribución de competencias se expide, las transferencias por SGP crecerían durante 12 años consecutivos hasta llegar al 39,5% de los ingresos corrientes de la Nación. De esta manera, la **estimación** de los costos asociados a esta reforma, entendidos como los gastos del PGN por SGP, se indican en la Gráfica 4:

Gráfica 4. Proyección Transferencias del PGN por SGP

PAL 18 /2024—S y 437/2024 —C— Aprobado en Sexto debate
Billones de Pesos



Fuente: Cálculos Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) respecto del AL 018/2024—S/437/2024—C

VV9b jmV1 Qpqx En11 /dIT un8O 2IY= Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

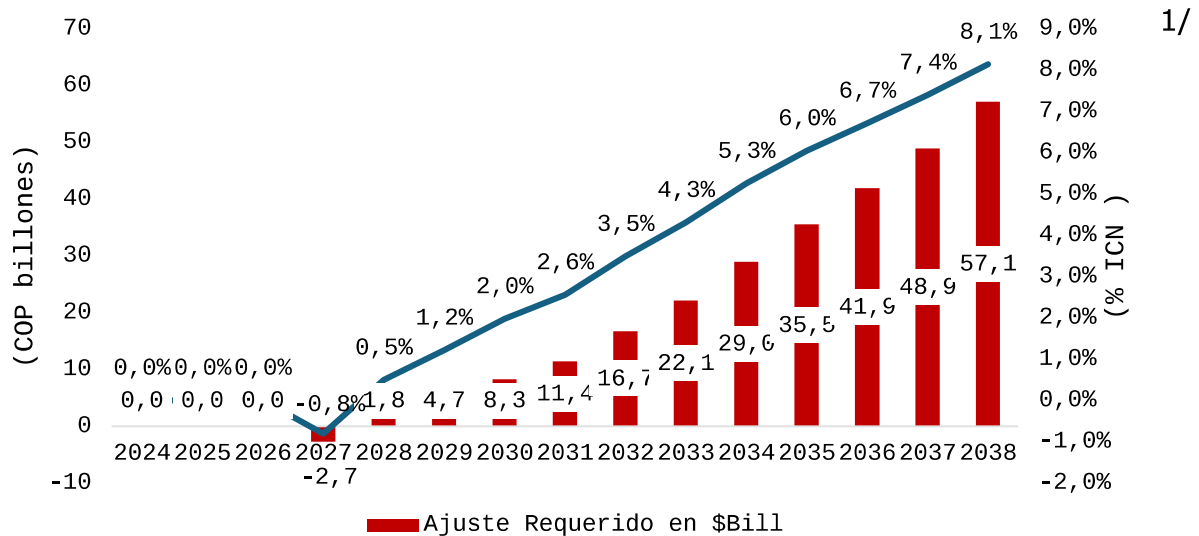
“13. *Sustente si el ritmo a lo que está creciendo los gastos del Estado en funcionamiento e inversión con los incrementos son compatibles con lo aprobado en el sexto debate de la reforma al Sistema General de Participaciones.*”

Respuesta. Como se indicó en respuestas anteriores, el texto aprobado en sexto debate al proyecto Acto Legislativo 018 de 2024—Senado/437 de 2024—Cámara condiciona la entrada en vigencia de la reforma constitucional a la expedición de una ley que defina la transferencia de competencias y recursos del Gobierno nacional a las entidades territoriales.

En consecuencia, la reforma no solo ordena que el Gobierno Nacional Central transfiera más recursos a las entidades territoriales, también dispone que los gobiernos territoriales asuman más responsabilidades de gasto, por medio de una ley que redefina las competencias de la Nación y los territorios. Adicionalmente, el proyecto normativo determina que el mayor gasto derivado de la reforma debe ser compatible en todo caso con el MFMP.

En estas consideraciones, el Gráfico 5 muestra la trayectoria **estimada** de reducción del gasto primario del Gobierno nacional (funcionamiento e inversión) incorporado en el PGN, que sería compatible con el ritmo de gasto primario del Gobierno Nacional Central proyectado en el MFMP vigente.

Gráfico 5. Estimación Reducción Gasto Primario del GNC Compatible con el MFMP 2024 — PAL 18 /2024 S y 437/2024 C — Aprobado en Sexto Debate 1/ Billones de Pesos y Porcentajes



Estimación realizada para un escenario donde el SGP equivale a 39,5% de los ICN, con una transición de 12 años a partir de 2027



Continuación oficio

Fuente: Cálculos Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) respecto del AL 018/2024S — 437/2024 C

En los anteriores términos se considera resuelta su solicitud y se informa que cualquier duda adicional será atendida con gusto.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

Viceministro General

Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

DGPPN/DGPM/OAJ

Revisó: Oscar Januario Bocanegra Ramírez.

Proyectó: María Camila Pérez Medina

Anexos: Oficio N° 2—2024—059174 de 6 de noviembre de 2024

VV9b jmV1 Qpqx En11 /dIT un8O 2IY=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO