



Análisis Propuesta Acto Legislativo PAL 437/2024C y 018/2024S

22 de octubre de 2024

El CARF tiene dentro de sus funciones ***“pronunciarse sobre las proyecciones del Gobierno nacional en materia macroeconómica y fiscal, y sobre la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General” (Ley 2155 de 2021-art. 61, literal b)***

- La propuesta del PAL tiene efectos en la sostenibilidad de las finanzas públicas de la Nación.
- De aprobarse la iniciativa, se podría ver en riesgo el cumplimiento de la regla fiscal en el mediano plazo.
- La propuesta del PAL tiene incidencia en los indicadores fiscales relacionados con el balance fiscal y la deuda del Gobierno Nacional.

Objetivos Proyecto Acto Legislativo 437/2024C y 018/2024S

Artículo 356-CP	Mecanismo Distribución (Modificación Art. 356)
<ul style="list-style-type: none">• La ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los departamentos, distritos, y municipios; para atender los servicios de las entidades territoriales se crea el SGP.• Los recursos del SGP se destinarán principalmente a salud, educación, agua potable y saneamiento básico• Criterios de Distribución para sectores: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad.	<ul style="list-style-type: none">• Reemplaza la palabra servicio por competencia.• No se podrán modificar participaciones sin la previa asignación de competencias.• Uso del SGP prioritario para salud, educación, agua apta para consumo y PG.• El monto de los recursos de salud y educación no podrá ser inferior al que se transfería para la expedición de este AL.• Se deberán reglamentar estos ajustes y la asignación de competencias.

Objetivos Proyecto Acto Legislativo 437/2024C y 018/2024S

Artículo 357-CP	Crecimiento Gradual del SGP (Modificación Art. 357)
<ul style="list-style-type: none">• El SGP 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.• El 17% de los recursos de SGP-PG será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes.• Municipios de categorías 4, 5 y 6 recibirán hasta el 42% de los recursos de libre destinación.	<ul style="list-style-type: none">• El SGP crecerá en proporción a los ICN hasta llegar como mínimo al 46,5% en 2036.• Entre 2027 y 2036, el SGP crecerá en un porcentaje igual a la décima parte de la diferencia entre el 46,5% y el porcentaje del SGP en el 2026.• El 17% de los recursos del SGP-PG se distribuye en los municipios de menos de 25.000 hab.• Municipios de categorías 4, 5 y 6 recibirán hasta el 42% de los recursos de libre destinación.

Distribución Actual SGP

Asignaciones Sectoriales 96%



EDUCACIÓN
58,5%



SALUD
24,5%



AGUA
POTABLE Y
SANEAMIENTO
BÁSICO 5,4%



PROPÓSITO
GENERAL
11,6%

Asignaciones Especiales 4%



ALIMENTACIÓN
ESCOLAR
0,5%



RESGUARDOS
INDÍGENAS
0,52%



RIBEREÑOS
0,08%

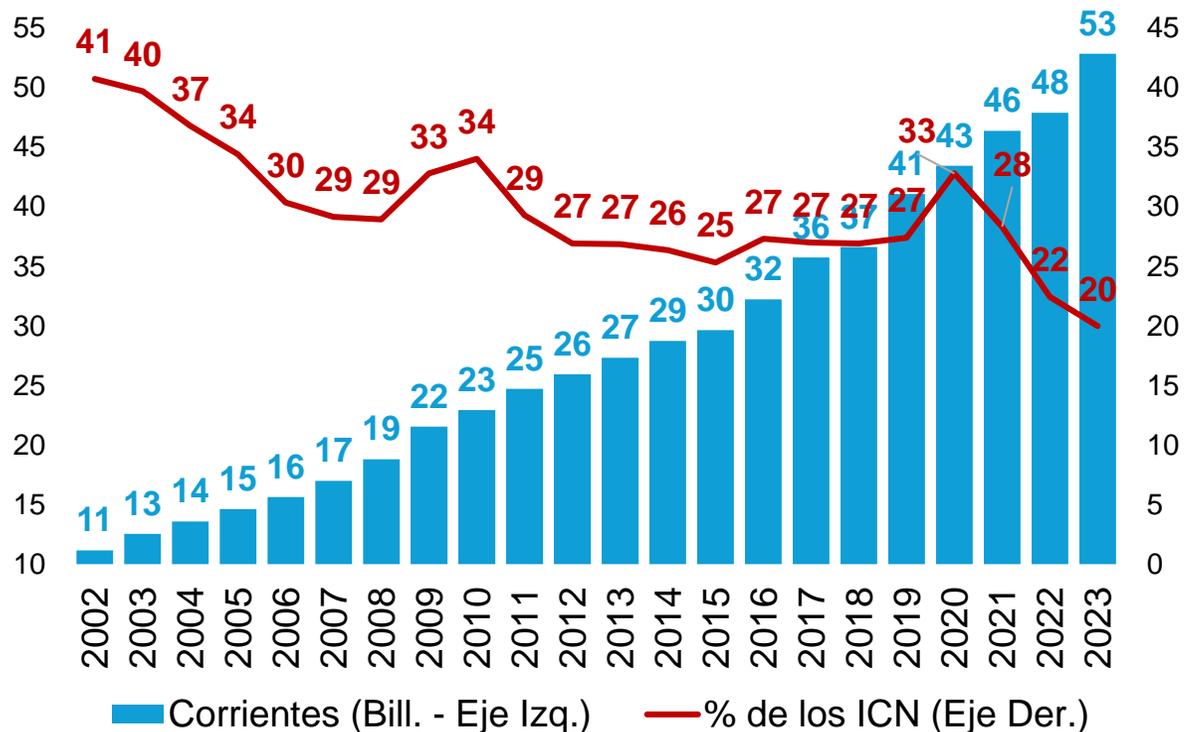


FONPET
2,9%

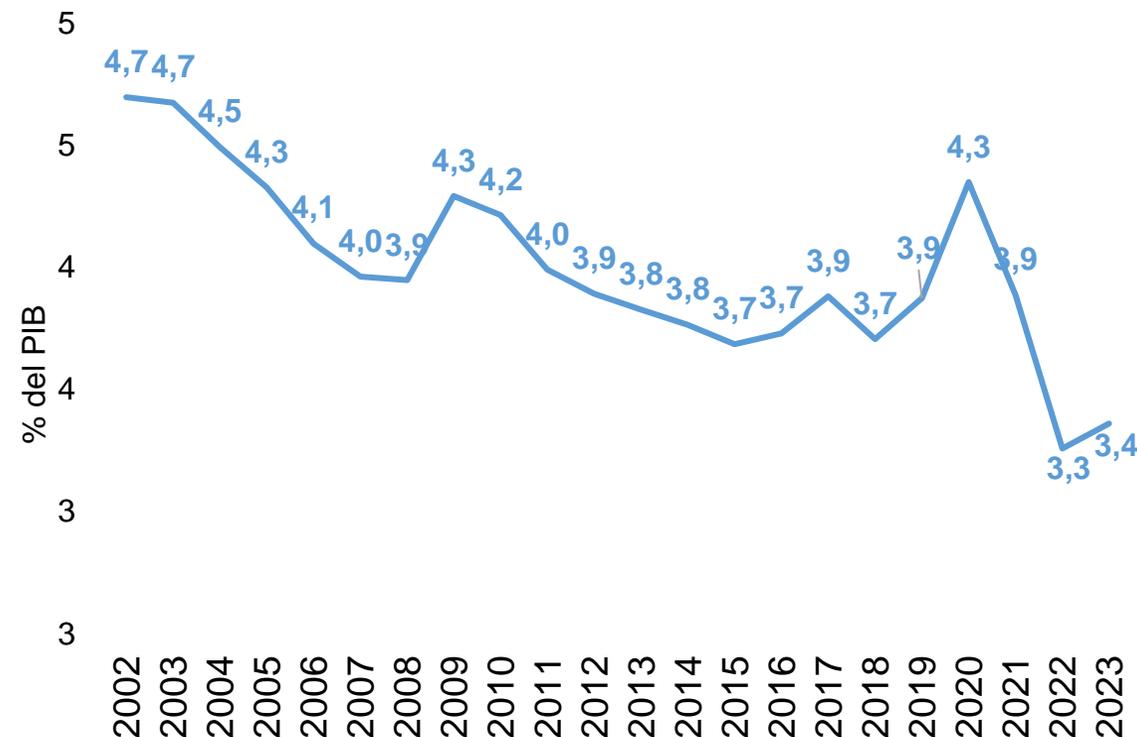
De aprobarse este PAL, sería necesario hacer modificaciones a los mecanismos de distribución del SGP establecidos en las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Evolución del SGP

Transferencia del GNC para el SGP



SGP (% PIB)



- Desde 2017 aplica la fórmula de crecimiento con el promedio del crecimiento de los ICN de los últimos 4 años.
- Después de 2020 la participación del SGP con respecto al PIB ha llegado a sus niveles más bajos.

El escenario fiscal sin este PAL es de por sí retador

Escenario Fiscal 2024-2025

- Para 2024, el Gobierno proyecta un aumento del déficit fiscal hasta un 5,6% del PIB y para 2025 se espera una reducción del déficit a 5,1% del PIB.
- La deuda neta se proyecta en 55,3% y 56,1% del PIB para 2024 y 2025, respectivamente, cercana al ancla del 55%, pero sin lograr una reducción significativa.

Estas proyecciones están sujetas a la materialización de ingresos que aún tienen un grado de incertidumbre y a un control efectivo del gasto (Pronunciamientos No. 11 y 12 –CARF).

Escenario Fiscal 2026-2035 MFMP

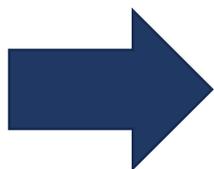
- Una reducción gradual del déficit fiscal del GNC, que se ajustaría en 2,2 puntos porcentuales (pp) del PIB entre 2026 y 2035, año en que alcanzaría un déficit total de 2,8% del PIB.
- El balance primario pasaría de un déficit de 0,4% del PIB en 2026 a un superávit de 0,5% del PIB en 2035.
- El Gobierno estima que la deuda neta del GNC se ubique en 55,4% del PIB en 2035, cercana al ancla del 55%.

Lo anterior supone que del lado de los ingresos se dé un aumento 0,8 pp del PIB, mientras del lado del gasto se supone un ajuste del gasto primario de 0,1 pp y una reducción de los intereses del GNC de 1,3 pp del PIB.

- Es necesario asegurar las fuentes de ingresos estructurales para financiar los niveles de gasto estructural que enfrenta el gobierno.
- El gasto es altamente inflexible.

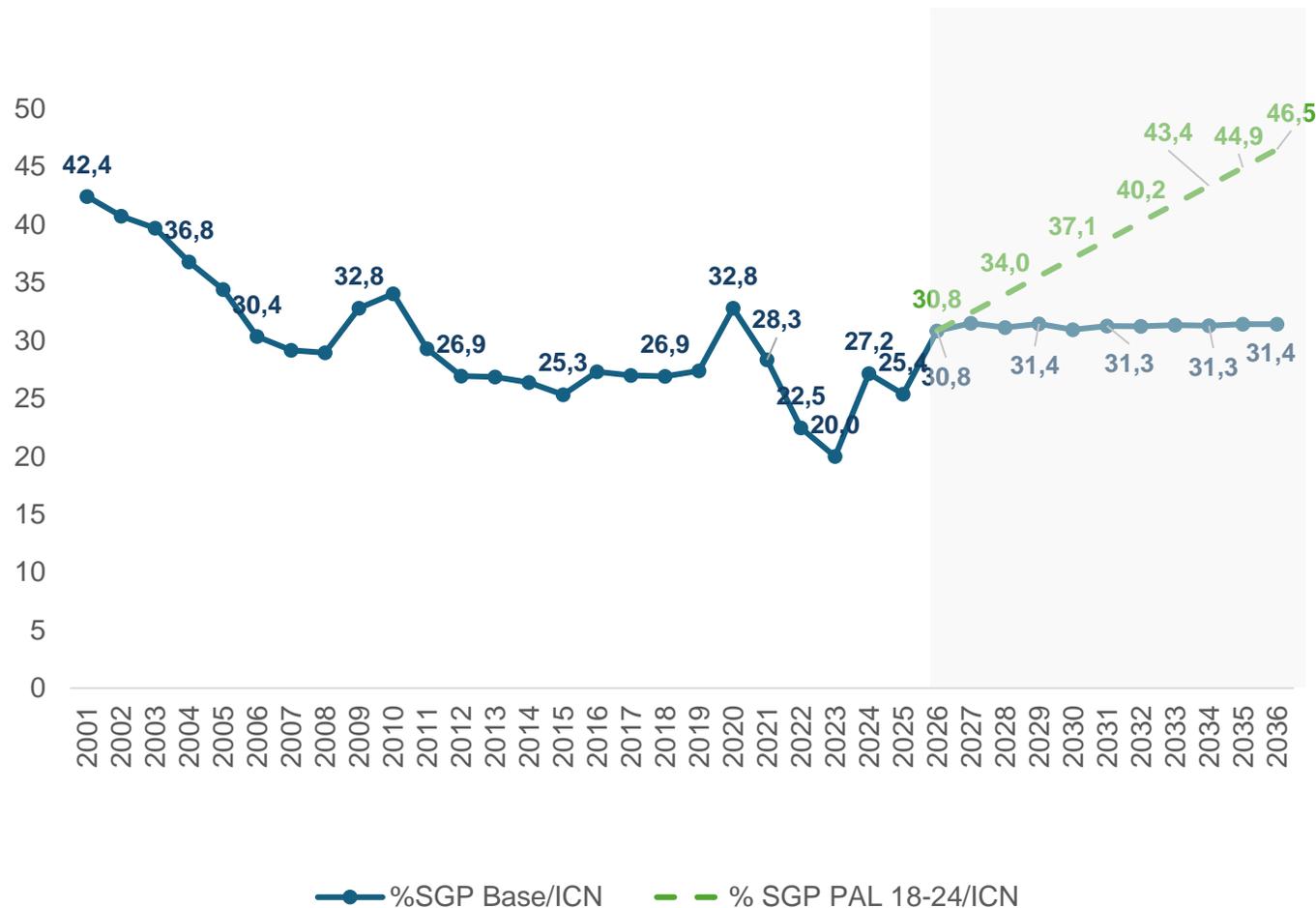
Inflexibilidades

Disposiciones
legales y
constitucionales



Las principales inflexibilidades del gasto de GNC representaron, en promedio, un **83,6%** del gasto total del GNC en el periodo **2019-2023**. Las relacionadas con los gastos de **funcionamiento** representaron, en promedio, un **61,8%** del gasto total de GNC, explicadas principalmente por las transferencias de **SGP (17,2%)**, **pensiones (15,5%)** y **salud (7,7%)**

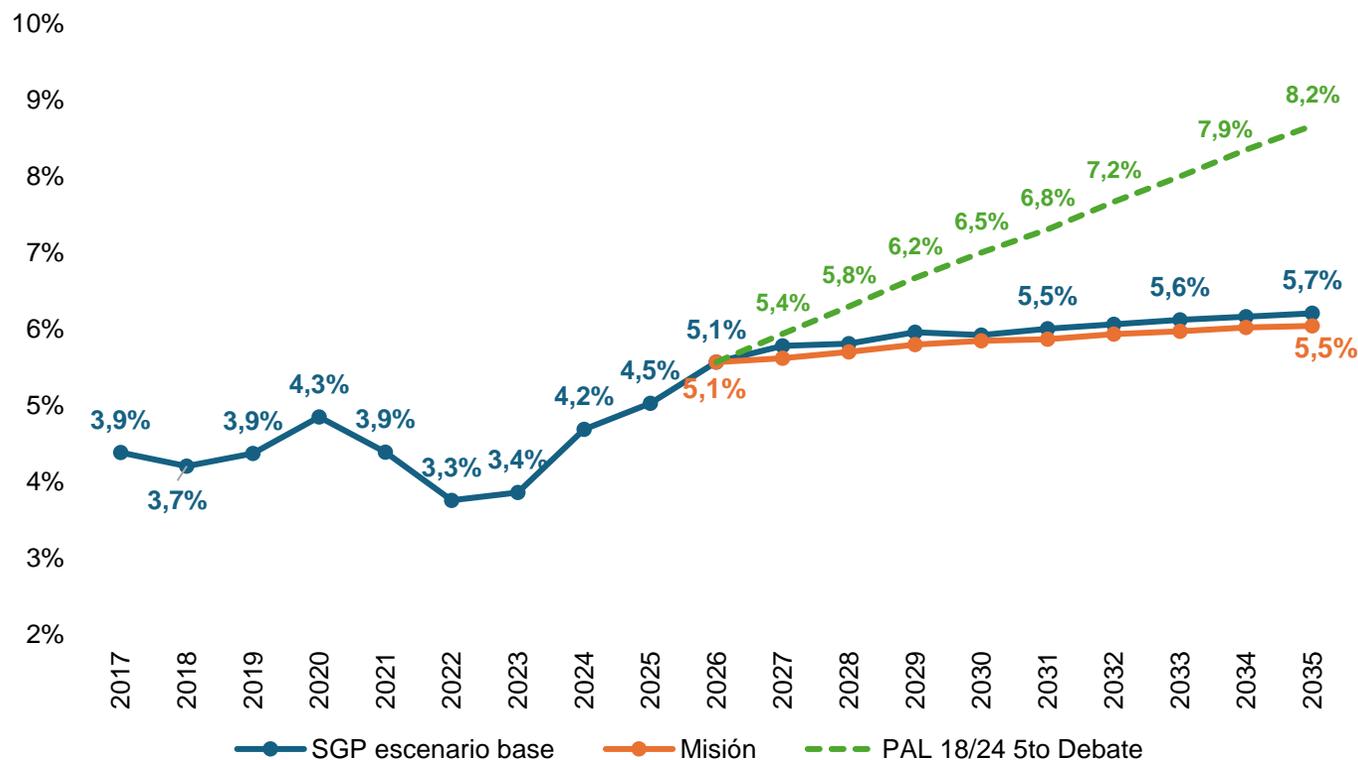
Proyección SGP PAL 18-2024 (% ICN)



- En un escenario base, sin reforma, el SGP oscilaría entre el 30% y el 31% de los ICN en el periodo 2027-2036.
- Con la propuesta del PAL incrementaría anualmente 1,6 pp aproximadamente, hasta alcanzar el 46,5% de los ICN en 2036.

Aunque con la reforma las entidades territoriales tendrían más recursos, la propuesta genera **un impacto importante sobre las finanzas del GNC que afectaría su sostenibilidad** y la posibilidad de **cumplir con las metas de la Regla Fiscal** a futuro.

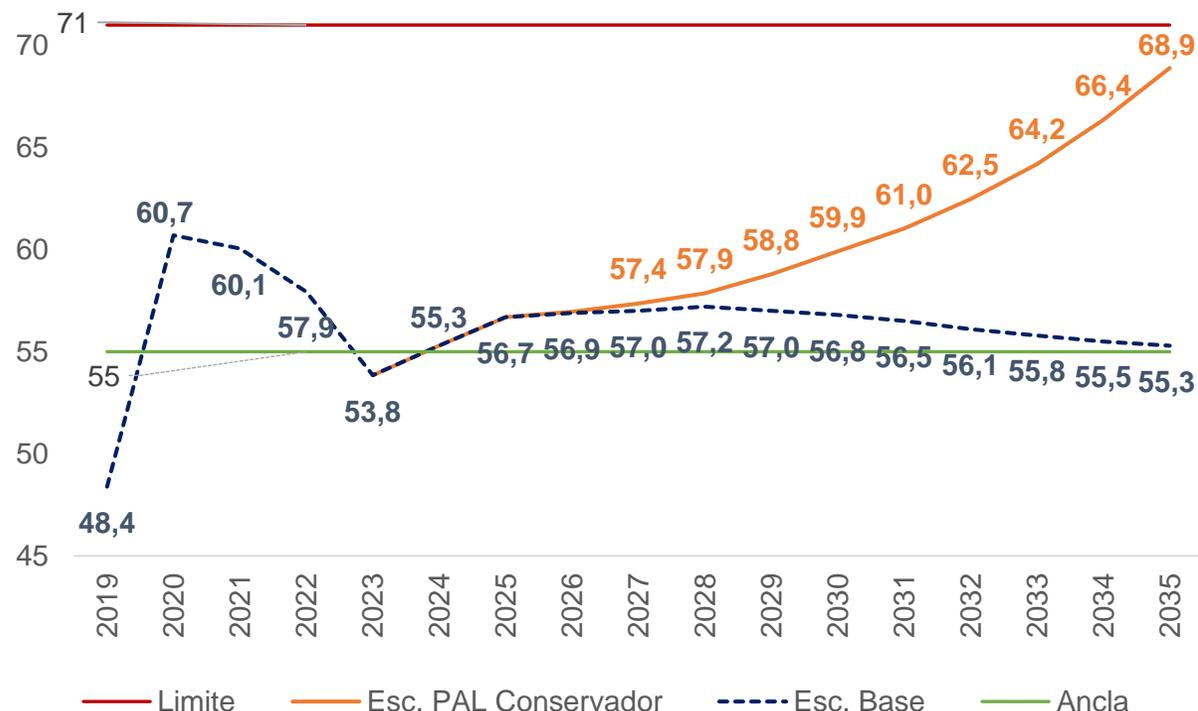
Proyección SGP PAL 18-2024 (% PIB)



- En un escenario base, sin reforma, el SGP aumentaría del **3,4%** del PIB en 2023 al **5,2%** del PIB en 2026, para luego aumentar gradualmente hasta el **5,8%** del PIB en 2035.
- La transición propuesta implica un aumento del SGP del **5,1%** del PIB en 2026 hasta el **8,2%** del PIB en 2035, es decir un aumento de **3,1 pp** en el horizonte de proyección. Frente al escenario base el efecto del PAL sería de **2,5 pp** en 2035.
- La propuesta de la **Misión de Descentralización**, de mantener un piso de 30,5% de los ingresos corrientes de la Nación, implicaría un aumento al 5,5% del PIB, con una **tendencia similar a la proyectada en el escenario base sin reforma.**

Análisis de Impacto Fiscal

Deuda Neta GNC
(% PIB)

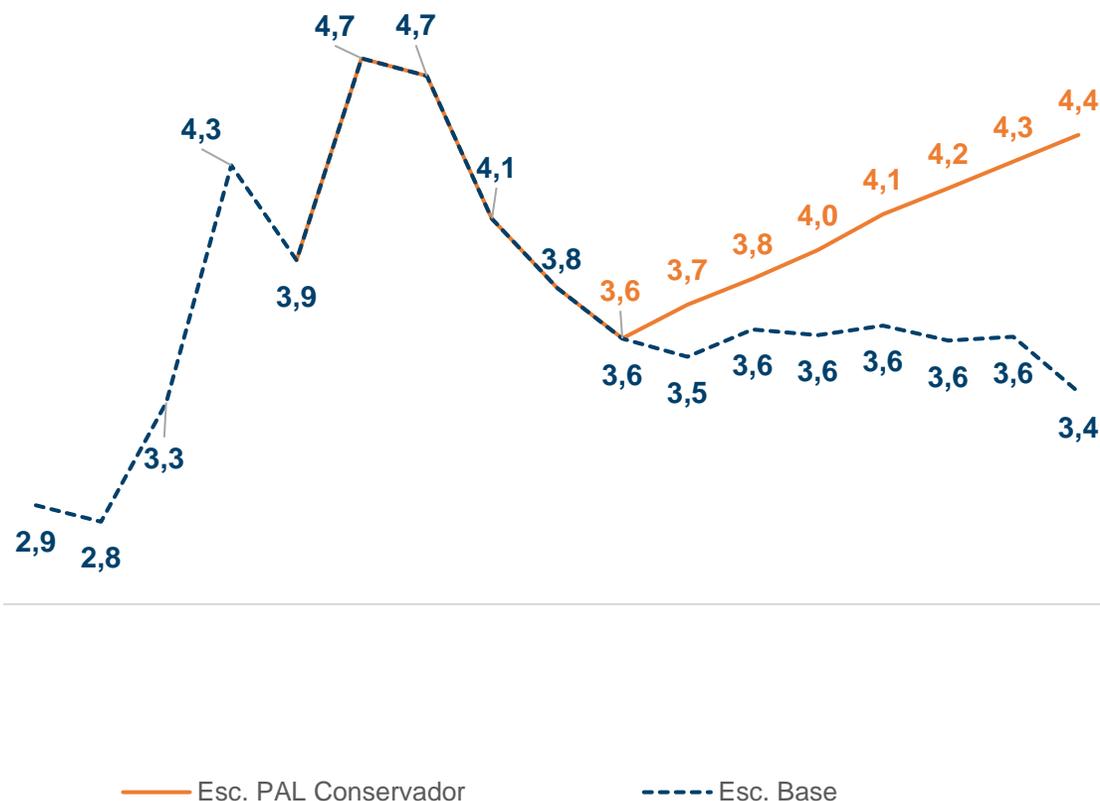


- En ausencia de medidas adicionales (para aumentar ingresos o reducir los gastos) se estima una senda insostenible de la deuda pública
- Según la Ley 2155 de 2021, el límite de la deuda es el “nivel de la deuda neta por encima del cual se puede llegar a un escenario de insostenibilidad de las finanzas públicas”
- De manera indicativa, la reforma tributaria de 2022 ha generado un recaudo que se proyecta en promedio en 1,1% del PIB anualmente. Es decir, se necesitarían dos reformas tributarias de esta magnitud para compensar los efectos del Proyecto de Acto Legislativo. Además, una reforma se traduciría inmediatamente en mayor tamaño del SGP.

Nota: el Margen prudencial es la distancia prudente entre el objetivo de deuda (ancla) y su nivel “límite” dada la incidencia usual de choques macro sobre la deuda pública. Este margen busca mitigar la probabilidad de sobrepasar el límite de deuda en reconocimiento de que cuando se producen choques macroeconómicos inesperados, la deuda puede distanciarse temporalmente del objetivo de mediano plazo.

Análisis de Impacto Fiscal

Gasto Intereses GNC (% PIB)



- En un escenario conservador en el que el aumento en el déficit fiscal y la deuda no se traducen en incrementos en la prima de riesgo, el gasto de intereses se incrementaría de 3,6% del PIB en 2028 a 4,4% del PIB en 2035.
- Mayor gasto en intereses reduce el espacio para gasto social o productivo.
- De acuerdo con Fitch y S&P la pérdida del grado de inversión de Colombia en 2021 estuvo fundamentada en el aumento del déficit fiscal y de la deuda pública, así como la incertidumbre de su evolución a mediano plazo; no se vislumbraban medidas suficientes para compensar el efecto adverso que tuvo la pandemia en las finanzas públicas.
- Las primas de riesgo aumentaron por encima de los niveles históricos tras la decisión de las calificadoras, y se observó una disminución en los niveles de inversión en la economía¹ y un aumento persistente en el costo de financiamiento del gobierno².

¹ [Artículo IV FMI 2022](#): “Las primas de riesgo país han aumentado tras la pérdida de la calificación soberana de grado de inversión de Colombia relacionada con el debilitamiento de las finanzas públicas a raíz de la pandemia. La inversión de portafolio se mantuvo positiva en el segundo trimestre de 2021, pero se desaceleraron en el tercer trimestre de 2021 a medida que los inversores ajustaron sus posiciones.”

² De acuerdo con el MHCP, con corte a 2024 la pérdida del grado de inversión la ha costado a Colombia USD 7,400 millones (COP 29 Billones) ante el aumento en las tasas de financiación. [La República](#) y [El Colombiano](#)

Concepto MHCP (31/may)

- No contempla competencias, fuentes alternativas de financiamiento de la Nación y de los territorios, así como la modernización y consolidación tributaria territorial, capacidad institucional y brechas sociales.
- Implica costos fiscales recurrentes no contemplados en el MFMP ni en el PGN (no cumplimiento del artículo 7 de La Ley 819 de 2023).
- Puede generar desbalance fiscal y pone en riesgo la provisión, calidad y continuidad de la prestación de servicios.
- No se presenta justificación para la modificación de la regla actual de distribución de recursos a nivel sectorial.
- Desconoce los efectos positivos del Decreto Ley 028 de 2008 respecto al monitoreo, seguimiento y evaluación como una unidad. Además, elimina soporte jurídico de la articulación a nivel nacional para hacer control fiscal.
- Puede conllevar el debilitamiento del esfuerzo fiscal territorial.

Concepto DNP (22/may)

- Se deberían contemplar tipologías de entidades territoriales (Resolución 005 de 2024-DNP).
- Sugiere no segmentar el monitoreo y seguimiento al gasto al SGP, incluir al SGR.
- Supone desafíos financieros y logísticos para el PGN.
- Riesgos de desfinanciación de las entidades territoriales (dependencia del ICN).
- No cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003

Concepto DNP (11/oct)

- Cualquier aumento en los recursos destinados al Sistema General de Participaciones (SGP) resultará en recortes a la inversión, debido a la alta inflexibilidad del gasto.
- El Gobierno Nacional tendría que asumir la totalidad de los riesgos macroeconómicos derivados de choques externos, de fluctuaciones en el tipo de cambio, para garantizar el poder adquisitivo del SGP para las regiones, lo que la hace inviable.
- Se limitaría la capacidad del Estado y rompe por completo cualquier esquema de MFMP.
- El PAL prioriza un aumento de recursos sin una estrategia clara para generar ingresos adicionales o ajustar el gasto público.

Saldos de recursos sin ejecutar en 2023

1. **Educación:** \$232.000 millones.
2. **Fondo Local de Salud:** \$1,8 billones.
3. **Propósito General:** \$956.000 millones en cuentas maestras.
4. **Asignación Especial Resguardos Indígenas:** \$265.900 millones en cuentas maestras
5. **Alimentación escolar:** \$197.000 millones.

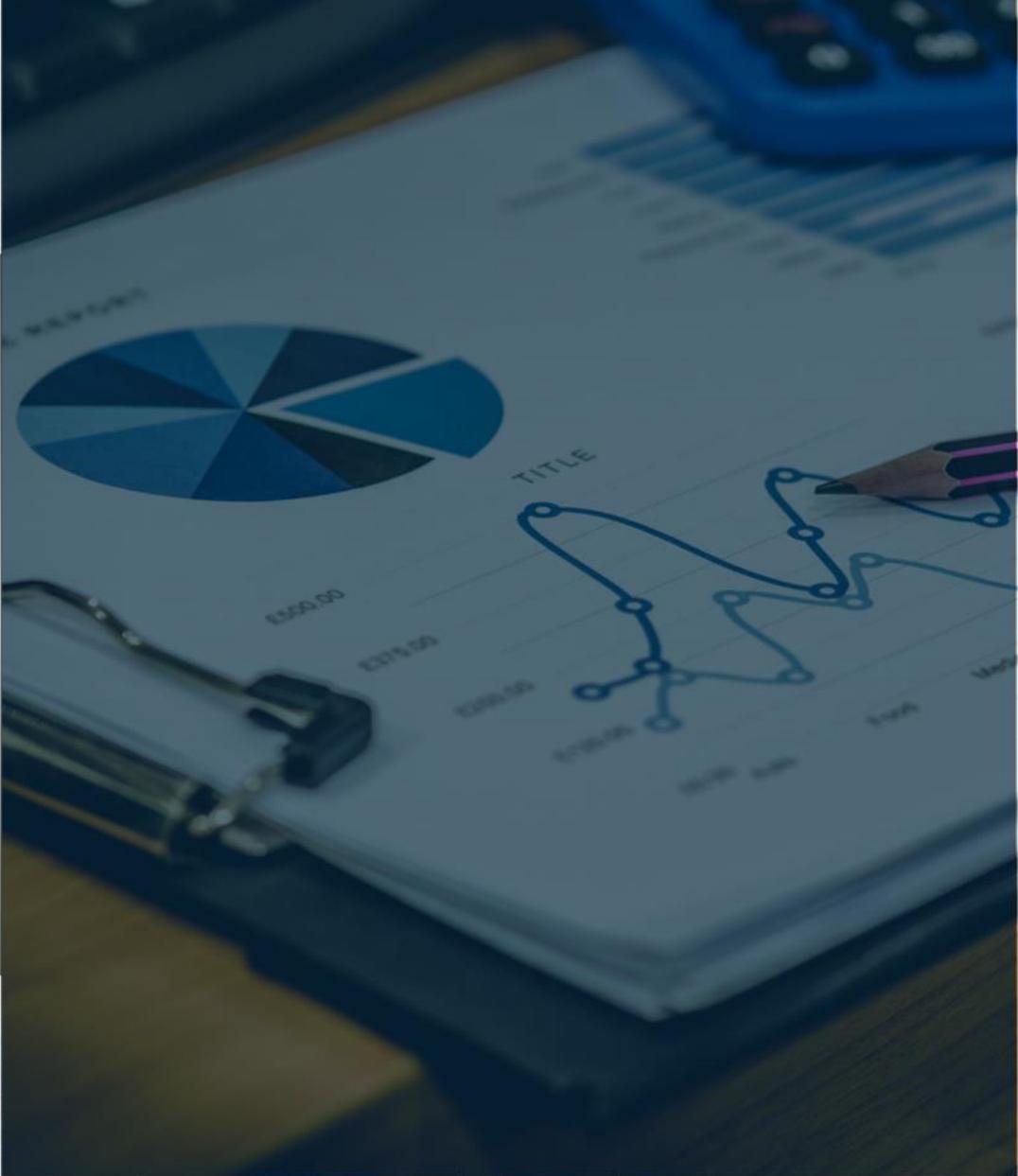
Deficiencias en la gestión y planeación

- La Dirección de Apoyo Fiscal identifica problemas recurrentes en la gestión presupuestal, contable y de tesorería, así como en la contratación con recursos del SGP.
- En aplicación del Decreto 028 de 2008*, se han evidenciado riesgos que se han traducido en el establecimiento de 1.027 medidas (correctivas y preventivas) a 500 entidades territoriales. Es decir, cerca de la mitad de las entidades territoriales han tenido algún tipo de medida de control por recursos del SGP entre 2009 y 2024**.
- En promedio, los recursos afectados por las medidas han correspondido al 6.4% anual del SGP entre 2009 y 2024.
- De las medidas adoptadas, más del 56% generaron una suspensión de giros a las entidades territoriales, que corresponde a una medida correctiva aplicada cuando se identifica que los riesgos para el uso de los recursos del SGP son altos.

*El Decreto 028 de 2008 define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto financiado con recursos del SGP. Su objetivo es asegurar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y transparente. La estrategia incluye **medidas preventivas** (plan de desempeño para implementar acciones de mejora) o **correctivas** (suspensión de giros, giro directo, asunción de competencias, suspensión de contratos, etc.).

**Las cifras de 2024 son preliminares, corresponden a la información consolidada a la fecha.

- Este Proyecto de Acto Legislativo, en ausencia de nuevas medidas, lleva a una **senda de la deuda insostenible. La deuda sobrepasaría su límite en 2037, afectando la estabilidad macroeconómica.**
- Las propuestas establecen pisos de las transferencias del SGP, **sin considerar cambios en recaudo asociados al ciclo o a choques externos**, lo cual puede tener efectos negativos en las finanzas de la Nación.
- De aprobarse este PAL, en **2035 el SGP** correspondería a **más del 8% del PIB**, 2,4 pp por encima de la participación proyectada para esa fecha en un escenario sin reforma.
- La presión de gasto pondría en **riesgo la financiación de otras funciones** y necesidades del Estado, lo cual tendría repercusiones negativas en las entidades territoriales en tanto limita el gasto que se da desde la Nación a la oferta de bienes y servicios públicos a nivel territorial.
- Los cambios propuestos no se acompañan con una **redistribución** de las **competencias** nacionales y regionales.
- Incrementar las transferencias **no fomenta mayores esfuerzos fiscales en las regiones**, y puede crear mayor dependencia del nivel central, además, desconoce las capacidades de las entidades territoriales.
- Es necesario contar con **análisis de costos fiscales más amplios** para poder avanzar en las discusiones sobre la distribución de recursos.



@CARFColombia



Comité Autónomo
de la Regla Fiscal



@carf.colombia



carf.colombia

Comité Autónomo
de la Regla Fiscal
CARF