

ASALTO AL SGP



Todo aquel lo que anda mal es susceptible de empeorar

Amylkar D. Acosta Medina
Miembro de Número de la ACCE

Bogotá, diciembre 1 de 2012
www.amylkaracosta.net

DEL SITUADO FISCAL AL SGP

El Gobierno de la *Transformación nacional* presidido por el dirigente liberal Carlos Lleras Restrepo marcó un hito de la mayor importancia en el proceso de descentralización administrativa con la reforma a la Constitución que consagró el Situado fiscal¹ en el año 1968. Este tenía por objeto *transferirle* a los departamentos parte de los *ingresos corrientes de la Nación* (ICN), para que ellas pudieran asumir sus competencias en materia de salud y educación, al tiempo que a través de la Ley 33 de ese mismo año se le cedió a los municipios un porcentaje del recaudo por concepto del impuesto a las ventas. La sumatoria de los recursos del *Situado fiscal* y las Participaciones municipales llegaron a representar en el año 1990 el 31.5% de los ICN.

Luego, la Constituyente de 1991, en su propósito de profundizar y consolidar la descentralización administrativa, dio un salto cualitativo al establecer que “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, **con autonomía de sus entidades territoriales**”². Es decir, se pasó del concepto de *descentralización*, que se refiere a la *capacidad de gestión administrativa* por parte de las entidades territoriales al de *autonomía*, que comporta la capacidad de *decisión política* por parte de los mismos. En el entendido que “no se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas”³.

Se había previsto que los recursos del Situado fiscal aumentarían anualmente “hasta llegar a un porcentaje de los *ingresos corrientes de la Nación* que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está determinado”⁴. A través de la Ley 60 de 1993 se determinó que dicha participación en los ICN comenzaría con *un piso* del 23% para el año 1994, 23.5% para 1995 y 24.5% para 1996, *como mínimo*. De este modo la participación de las entidades territoriales en los ICN siguió aumentado de manera sostenida hasta alcanzar el 47.4% en 2002, fecha esta en la que entró a regir el Acto legislativo 01 de 2001. A través de éste, se creó el Sistema General de Participaciones (SGP), en reemplazo del *Situado Fiscal*. Este constituye *una sola bolsa*, cuyos recursos tienen *destinación específica* para que departamentos, municipios y distritos especiales puedan “atender los servicios a

¹ Constitución Política de 1886. Artículo 182

² Constitución Política de 1991. Artículo 1º

³ Constitución Política de 1991. Artículo 356, literal b)

⁴ Idem

cargo de estos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación”⁵.

EL TIJERETAZO AL SGP

Empero, a través de ese mismo Acto legislativo se dispuso que “el monto del SGP 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, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución”⁶. Se dispuso, además que durante los años 2002 – 2005 el SGR crecería en un porcentaje igual al de la inflación *causada* más 2 puntos adicionales y para el período 2006 – 2008, además de la inflación se indexaría con 2.5 puntos más⁷. Pese a esta previsión, las consecuencias no se hicieron esperar; a partir del año 2002, con la entrada en vigencia del Acto legislativo de marras, el SGP empezó a perder participación en los ICN. Del 47.4% en 2002 cayó al 35.3% en 2007; según cifras de un estudio de la Federación Nacional de Departamentos, *entre 2002 y 2008 las entidades territoriales dejaron de percibir por este concepto la bicoca de \$27.9 billones*. En el entre tanto por cuenta de las gabelas impositivas decretadas a favor de las grandes empresas *el Gobierno central dejó de recaudar entre 2003 – 2008 la suma de \$26 billones*. No se necesita ser suspicaz para concluir que aquí *se configura una transferencia o trasvase de recursos desde las regiones hacia los beneficiarios de tales gabelas*.

Según lo previsto en este mismo Acto legislativo, al finalizar el período considerado de “transición”, para el año 2008 “el porcentaje de los *ingresos corrientes de la Nación* destinados para el Sistema General de Participaciones será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiriera en el año 2001”⁸, es decir el 47.4%. Pero, como en este país no hay nada más *permanente* que las normas que se dicen “*transitorias*”, el año anterior a la entrada en vigencia nuevamente lo prescrito por el Constituyente de 1991, se procedió a reformar nuevamente la Constitución a través del Acto legislativo 04 de 2007. Esta vez se desligó el monto de los recursos a transferir a través del SGP de los ICN y se optó por una fórmula compuesta, de tal suerte que el monto del SGP “se incrementará **tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior**. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación *causada*, más una tasa de crecimiento *real* de 4%. Durante el año 2010 el

⁵ Constitución Política de 1991. Artículo 356

⁶ Constitución Política. Artículo 357

⁷ Acto legislativo 01 de 2001. Parágrafo *transitorio* 2º

⁸ Acto legislativo 01 de 2001. Parágrafo *transitorio* 3º

incremento será igual a la tasa de inflación *causada*, más una tasa de crecimiento *real* de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación *causada*, más una tasa de crecimiento *real* de 3%”⁹. Según proyecciones del mismo estudio de la Federación Nacional de Departamentos, *las entidades territoriales dejarán de recibir por cuenta de este Acto legislativo entre los años 2010 y 2016 \$71.2 billones, aproximadamente.*

VUELVE Y JUEGA

Pues, resulta que ahora, con ocasión del trámite del proyecto de reforma tributaria que se discute en el Congreso de la República, que ya fue aprobado por las comisiones conjuntas económicas de Senado y Cámara de Representantes y que ahora se aprestan a debatir a sesiones plenarias de ambas corporaciones, el SGP podría sufrir un tercer asalto a sus recursos. Se trata de lo siguiente: uno de los “inamovibles”¹⁰ de dicho proyecto, según el Ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas es la propuesta de eliminación de los aportes parafiscales de los patronos para la financiación del SENA y el ICBF, amén de la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS), que sumados representan un 13.5% sobre el valor de la nómina.

Ahora bien, con el propósito de suplir los parafiscales como fuente de financiación para el Sena, el ICBF y el SGSSS, se propone crear un tributo llamado rimbombantemente Contribución sobre la Renta para la Equidad Empresarial (CREE). Esta, que sería del 8%, se escindiría del impuesto sobre la renta de las empresas, de tal modo que este quedaría en sólo el 25%. Así las cosas, los recaudos que dejaría de recibir el Estado al disminuir la tarifa del impuesto a la renta de las empresas del 33% al 25% estarían afectando los ICN poniéndola en aprietos para poder cumplir con sus erogaciones. Y hacia el futuro, *a partir del 2017, cuando deja de regir el régimen de transición*, nuevamente 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”¹¹. **Al bajar el impuesto a la renta de las empresas del 33% al 25% obviamente se reducen los ICN en la misma proporción y ello terminaría afectando al SGP.** Ello, en el entendido que, como lo prescribe la Carta, los ICN están “constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital”¹². Y, como es bien sabido los recaudos del CREE tendrían

⁹Acto legislativo 04 de 2007. Parágrafo transitorio 1

¹⁰ El Herald. Noviembre, 3 de 2012

¹¹ Constitución Política. Artículo 357

¹² Constitución Política. Artículo 358

como destinación específica la financiación del SENA, el ICBF y SGSSS, al tenor de la excepción contemplada en el artículo 359 de la Constitución Política y por ende *no se podría echar mano de ellos para otros menesteres.*

MENOR RECAUDO POR DISMINUCIÓN DE TARIFA DE RENTA DEL 33% AL 25% (\$ MILLARDOS)										
2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010	2021	2022	2023
8'063	8'683	9'363	10'095	10'901	11'738	12'713	13'687	14'758	15'896	17'116

Fuente: Ministerio de Hacienda

Está visto, además, que los recaudos del CREE serían insuficientes para compensar lo que dejarían de recibir por concepto de parafiscales el SENA y el ICBF y por cotización el SGSSS¹³. Según el profesor Carlos Alberto Suescún, “entre 2014 y 2022 el gasto fiscal para cubrir el déficit del CREE se financiará en un 77% con los ingresos obtenidos del IMAN, el IVA y el Impuesto al consumo (carga tributaria a los trabajadores). El restante 23% será con lo que se logre obtener por impuesto de renta a las empresas”.

En medio del atafago y la celeridad del maratónico trámite que se le ha venido dando a este proyecto de reforma tributaria en el Congreso de la República, este no se ha percatado del daño colateral irreparable que esta fórmula le puede infligir a las finanzas territoriales. En efecto, en el afán de garantizar que el recaudo proveniente del 8% del CREE tenga como destinación específica el SENA, el ICBF y la salud, **tales recursos terminan restándoselos a la base de cálculo y liquidación de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)**. De esta manera, se estaría abriendo un hueco fiscal enorme en el SGP, cuyos recursos tienen también destinación específica, esta vez para la educación, la salud y el saneamiento básico, para tapar otro. Ello sería supremamente grave, porque de esta manera se le abre una enorme tronera a las finanzas de las entidades territoriales. Todavía se está a tiempo para evitar tamaño despropósito, dado que aún falta la votación del proyecto en las plenarias de Senado y Cámara. Que Dios ilumine a los padres de la Patria,

Valledupar, diciembre 1 de 2012

www.amylkaracosta.net

¹³ Amylkar D. Acosta M. Un salto al vacío. Noviembre, 25 de 2012