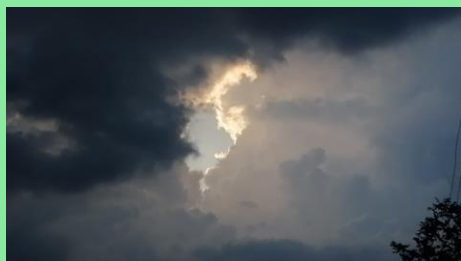


No. 27

Abril de 2020
ISSN1657-4214



**GRUPO DE MACROECONOMÍA
APLICADA**

Información Institucional

John Jairo Arboleda Céspedes
Rector
Universidad de Antioquia

Sergio Iván Restrepo Ochoa Jefe,
Decano
Facultad de Ciencias Económicas

Wilman Arturo Gómez Muñoz
Departamento de Economía:

Jorge Hugo Barrientos Marín
Centro de Investigaciones y Consultorías

Mauricio López González
Coordinador
Grupo de Macroeconomía Aplicada

Autores:

Edwin Esteban Torres Gómez
Julián Santiago Vásquez Roldan
Mauricio López González

GRUPO DE MACROECONOMÍA APLICADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
2020

PERFIL DE COYUNTURA ECONÓMICA

Indicadores de Ley para los Entes Territoriales en el contexto del COVID19

Antioquia es el segundo departamento en importancia económica. Aporta alrededor del 14% al PIB del país. Hoy se desarrollan en el departamento proyectos de infraestructura que impactarán la competitividad nacional como son las vías 4g, el Túnel Guillermo Gaviria Echeverri y sus conexiones y el proyecto más ambicioso de generación de energía del país: Hidroituango. Todas estas grandes obras representan, y así deben serlo, progreso y desarrollo tanto en el ámbito económico como social. Adicional a estos proyectos es necesario impulsar, como está proyectado en el Plan de Desarrollo Departamental, apuestas de desarrollo local que deben compaginarse con la realidad fiscal de los municipios.

- De los 125 municipios del departamento, 100 son sexta categoría. Situación que refleja baja concentración poblacional, combinada con limitada capacidad de generación de recursos propios municipales. La crisis actual limita y limitará la generación de estos recursos propios.
- A pesar de los esfuerzos del gobierno en los tres niveles Nacional, Departamental y Municipal; y los alivios recientes otorgados por el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) para atender la crisis, este momento implica pensar desde ya en la reactivación económica de Antioquia, y para ello es fundamental que no solo la banca multilateral, la banca nacional y la banca de fomento cuenten con los mecanismos necesarios de corto plazo (atención de la emergencia), sino que posean planes de focalización territorial; lo cual significa, entre otras cosas, que los municipios cuenten con capacidad de endeudamiento.
- Los tiempos difíciles ponen a prueba la capacidad para reinvertir. Es un momento cargado de incertidumbre pero que sin ninguna duda debe favorecer el desarrollo regional, la construcción de tejido social, el mejoramiento de servicios públicos y la infraestructura.

El COVID19 ha generado un panorama nacional que requiere solidaridad y participación en todos los aspectos, y ha evidenciado que el aporte positivo de todos vale más que el aporte de unos pocos.

El indicador de ley 617 del 2000 mide la relación entre los gastos de funcionamiento de los entes territoriales y su generación de ingresos corrientes de libre destinación (que serían los principales para atender la coyuntura actual).

En este escenario, el COVID19 ha generado un panorama nacional que requiere solidaridad y participación en todos los aspectos, y ha evidenciado que el aporte positivo de todos vale más que el aporte de unos pocos. Esta solidaridad y aporte participativo para mitigar las consecuencias del virus no son ajenas a la dinámica de los entes territoriales, desde el punto de vista de las finanzas públicas.

Tanto alcaldes como gobernadores de todo el país han buscado mecanismos para minimizar las pérdidas económicas en sus territorios, y a su vez, mantener a su población protegida y en las mejores condiciones de salud pública, dentro de lo posible. Todos estos esfuerzos implican recursos económicos como, por ejemplo, la suspensión del cobro de impuestos como el predial e industria y comercio en los municipios, generar descuentos al pago de impuesto vehicular, e incluso modificar las vocaciones productivas de las fábricas de licores para la producción de alcohol y productos necesarios para la atención de la población. Sin contar las inversiones en infraestructura en salud que se están haciendo en tiempo récord.

Adicional a las medidas tomadas por los entes territoriales, es importante mencionar que la cuarentena nacional implica una serie de efectos sobre la economía que, indudablemente termina impactando también las finanzas de los municipios y los departamentos y, por lo tanto, su capacidad de responder con recursos ante la coyuntura actual. Es por esto que hoy, una preocupación fundamental de los entes territoriales es la incertidumbre de lo que pueda ocurrir con el recaudo de sus rentas durante el resto del año y también en las próximas vigencias. Las disminuciones en el recaudo, además de la desfinanciación de planes de desarrollo tienen otras implicaciones de fondo que pueden dejar en jaque a muchos municipios del país; principalmente, porque estas reducciones implicarán que se sobrepasen los límites de los indicadores de ley que rigen las finanzas públicas de los entes territoriales.

El indicador de ley 617 del 2000 mide la relación entre los gastos de funcionamiento de los entes territoriales y su generación de ingresos corrientes de libre destinación (que serían los principales para atender la coyuntura actual). De acuerdo con categoría del municipio el límite del indicador puede ser más exigente. Por ejemplo, un municipio de categoría especial, como Medellín, tiene un límite del 50%, indicando que sus gastos en funcionamiento no pueden superar el 50% de sus ingresos corrientes de libre destinación, mientras en los municipios de categoría 6, el límite es el 80%.

Sobrepasar este límite implica una serie de consecuencias desafortunadas para los municipios, que se pueden empeorar, teniendo en cuenta la coyuntura actual. **Aquellos municipios que incumplen el límite del indicador deben realizar un programa de saneamiento fiscal y financiero, no pueden acceder al crédito, pierden la posibilidad de acceder a recursos de SGP por eficiencia administrativa, y probablemente también por eficiencia fiscal, e incluso, en caso de que pierda su categoría, se reducirían los salarios del alcalde y los miembros del concejo. En los departamentos, las consecuencias son las mismas, guardando las equivalencias.**

El problema real, como ya se mencionó, está en que indudablemente los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) de los municipios y departamentos se van a reducir, y al reducirse el denominador del indicador de ley 617 será muy probable que se incumpla el límite del mismo.

En la actualidad, la problemática no radica sobre los gastos de funcionamiento, pues estos normalmente son egresos muy rígidos con poca posibilidad de flexibilizarlos, y más en coyunturas como esta, pues reducirlos implicaría reducir la planta de personal. El problema real, como ya se mencionó, está en que indudablemente los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) de los municipios y departamentos se van a reducir, y al reducirse el denominador del indicador de ley 617 será muy probable que se incumpla el límite del mismo. En los municipios, es bien sabido que la baja dinámica económica implicará necesariamente deducciones directas en el recaudo del impuesto de industria y comercio, y en los departamentos, se reducirán los ingresos por licores (especialmente en Antioquia, Caldas, Cundinamarca y Valle) y también los ingresos por impuesto vehicular, degüello, entre otros.

Aún no se conoce la magnitud de la disminución de los ingresos en los entes territoriales, pero es un hecho que van a caer. En este sentido, se realizó una simulación con dos escenarios posibles (relativamente optimistas): Una caída de los ICLD del 10% y del 20%. Y con esto se estima la cantidad de municipios y departamentos que incumplirían ley 617, y por ende tendrían menos ingresos, problemas de acceso al crédito, y todas las consecuencias mencionadas anteriormente. Este ejercicio se realizó usando los datos del Departamento Nacional de Planeación para los 1.101 municipios medidos.

La tabla 1 muestra que, en la vigencia 2018 hubo 49 municipios de Colombia sobrepasaron el límite del indicador de ley 617 (4.5%). En el primer escenario simulado (disminución de un 10% de los ICLD) se observa que esta cifra pasaría a 180 municipios (16.3%); lo que implica un incremento del 267%, de los cuales, la mayoría (170) son municipios de categoría 6. Sin embargo, este escenario es el más optimista de los dos planteados.

En el escenario 2, la disminución de los ICLD sería del 20%, y en este caso se tendrían 368 municipios (33.4%) incumpliendo ley 617. Esto es, 368 municipios con restricciones de acceso al crédito, problemas para apalancar su funcionamiento, pérdida de recursos de SGP e incapacidad para generar políticas y programas para mitigar los efectos del COVID 19 en sus territorios. Además, concentrados en los municipios de categoría 6, es decir, los más pobres.

Tabla 1: Cumplimiento de Ley 617 de 2000 en los escenarios planteados.

Todos los Municipios de Colombia

Categoría	Número de Municipios	Vigencia 2018		Escenario 1: Disminución ICLD 10%		Escenario 2: Disminución ICLD 20%	
		No Cumple	Porcentaje	No Cumple	Porcentaje	No Cumple	Porcentaje
1	27	0	0.0%	2	7.4%	5	18.5%
2	19	0	0.0%	2	10.5%	3	15.8%
3	15	0	0.0%	0	0.0%	4	26.7%
4	28	0	0.0%	3	10.7%	7	25.0%
5	35	1	2.9%	3	8.6%	7	20.0%
6	972	48	4.9%	170	17.5%	341	35.1%
Especial	5	0	0.0%	0	0.0%	1	20.0%
TOTAL	1101	49	4.5%	180	16.3%	368	33.4%

Fuente: DNP, cálculos propios.

Si analizan específicamente los municipios del departamento de Antioquia, el nivel de incumplimiento estaría por encima del promedio nacional. Para 2018, en Antioquia 5 municipios incumplieron con su indicador de la ley 617. Sin embargo, si se da una disminución generalizada de los ICLD del 10%, la cifra pasaría a 37 municipios (29.6%) y si la disminución es del 20%, el porcentaje de incumplimiento será del 53.6% (67 municipios); Llevando a un escenario en el que habría más de la mitad de los municipios de Antioquia con problemas de financiamiento y restricción para acceder a recursos del crédito.

Tabla 2: Cumplimiento de Ley 617 de 2000 en los escenarios planteados.

Municipios del Departamento de Antioquia

Categoría	Número de Municipios	Vigencia 2018		Escenario 1: Disminución ICLD 10%		Escenario 2: Disminución ICLD 20%	
		No Cumple	Porcentaje	No Cumple	Porcentaje	No Cumple	Porcentaje
1	5	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
2	1	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
3	7	0	0.0%	0	0.0%	3	42.9%
4	4	0	0.0%	1	25.0%	1	25.0%
5	7	0	0.0%	1	14.3%	2	28.6%
6	100	5	5.0%	35	35.0%	61	61.0%
Especial	1	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
TOTAL	125	5	4.0%	37	29.6%	67	53.6%

Fuente: DNP, cálculos propios.

En lo que respecta a los departamentos, se tiene que 4 departamentos sobrepasaron el límite de la ley en la vigencia de 2018. Al plantear los escenarios anteriores, se tiene un incremento del 100% de los departamentos que incumplen la ley. Es decir, 8 departamentos incumplirían el límite del indicador.

Adicionalmente, es importante mencionar que el indicador de ley 617 no sería el único con problemas. Por su parte, el indicador de ley 358 de 1997 que mide la sostenibilidad de la deuda (saldo de la deuda/ingresos corrientes) también tendría problemas por la disminución en los ingresos corrientes y la presión actual para contratar deuda nueva. Por lo cual, el panorama para municipios y departamentos resultaría bastante oscuro, sin posibilidad de financiar su funcionamiento con recursos propios y con restricciones para el acceso al crédito y a recursos del SGP.

En la coyuntura actual, la disminución en el recaudo de los entes territoriales implicará que entre 180 y 368 municipios del país incumplirán el límite del indicador de ley 617, y en el caso de los departamentos, esto ocurrirá al menos en 8 de los 32 del país.

El Gobierno Nacional ha venido elaborando una serie de decretos para la atención de la emergencia actual. Uno de éstos es el decreto 444 de 2020, por medio del cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME. Este fondo se alimenta esencialmente de recursos del FONPET y del Fondo de Ahorro y Estabilización – FAE. Éste último, como su nombre lo indica, es un fondo de ahorro de los entes territoriales que se crea con la finalidad de ser utilizados por los Departamentos en periodos de bajos precios del sector minero energético o caídas en la demanda de este tipo de bienes. Sin embargo, dada la coyuntura actual, es entendible que el Gobierno Nacional haya tomado parte de estos recursos a modo de crédito para solventar la economía del país. Sin embargo, el llamado es a caminar todos unidos y entender que en la problemática actual los departamentos y municipios requieren también recursos para atender a su población, y en un escenario en el que los esfuerzos se hacen en conjunto, los recursos deben descentralizarse en la medida de lo posible.

Conclusiones

En la coyuntura actual, la disminución en el recaudo de los entes territoriales implicará que entre 180 y 368 municipios del país incumplirán el límite del indicador de ley 617, y en el caso de los departamentos, esto ocurrirá al menos en 8 de los 32 del país. En el caso de Antioquia esta problemática se presentará entre 37 y 67 de los 125 municipios del departamento.

Es necesario flexibilizar los límites de los indicadores de ley en la vigencia 2020 o las implicaciones del incumplimiento de estos límites para no poner en jaque a los municipios y departamentos, y permitirles acceder a recursos para atender la coyuntura actual. Un municipio que incumpla la ley 617 tendrá restricciones para acceder a crédito, corre riesgos de perder su categoría y pierde los recursos provenientes de SGP por eficiencia administrativa y muy probablemente, también los que se distribuyen por eficiencia fiscal.

El Gobierno debe buscar mecanismos que permitan canalizar las ayudas, recursos y programas para enfrentar el COVID19 mediante los entes territoriales, buscando mejoras en la descentralización y el uso de los recursos, y asegurando que se llegue a todos los rincones del país.

Es necesario que se diseñe un plan de reactivación económica de largo plazo y para eso será necesario flexibilizar la ley 617 del 2000 y 358 de 1997.

La mejor forma de enfrentar la problemática actual es remando todos en la misma dirección.

**GRUPO DE MACROECONOMÍA APLICADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**