

INFORME

*Medidas aprobadas por
el Gobierno para
superar una inminente
crisis fiscal en los
entes territoriales.*

*Caso Distrito de
Barranquilla.*

ELABORADO POR:

Ángel Tuirán Sarmiento

Director IDEPI

Egler Olano Mendoza

Estudiante voluntaria IDEPI

Paola Franco Torres

Docente en finanzas públicas

1	Introducción.....	2
2	Contextualización.....	2
3	Descripción de los decretos.....	5
4	Medidas fiscales adoptadas por Barranquilla en el marco de los decretos 461 del 22 de marzo y 678 del 20 de mayo de 2020.....	7
5	Conclusiones.....	11
6	Glosario.....	12
7	Anexos.....	14
	7.1. Anexo 1. Tasa de crecimiento anual del Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE).....	14
	7.2. Anexo 2. Tasa de crecimiento anual del Indicador de Seguimiento a la Economía por actividades económicas primarias, secundarias y terciarias.....	15
	7.3. Anexo 3. Límite al gasto de funcionamiento Ley 617 del 2000.....	15
	7.4. Anexo 4. Instancias de endeudamiento Ley 358 de 1997.....	16
	7.5. Anexo 5. Ingresos de destinación específica no constitucional enero a marzo de 2020.....	17
	7.6. Anexo 6. Gastos de funcionamiento financiados con ingresos corrientes de libre destinación en el primer trimestre de 2020.....	18
8	Bibliografía.....	19

INTRODUCCIÓN

Desde la llegada de la pandemia por Coronavirus- COVID- 19, en el gobierno nacional, la Dirección de Apoyo Fiscal - DAF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP contempla la caída de los ingresos en las administraciones locales y por consiguiente dificultad para cubrir gastos de funcionamiento, inversión y deuda. Para evitar este posible escenario de crisis fiscal, el gobierno nacional lanzó una serie de medidas, las cuales están expresadas en el decreto 461 del 22 de marzo y decreto 678 del 20 de mayo de 2020. Estas medidas buscan aliviar la caída de las rentas en las entidades territoriales, obtener suficientes recursos para atender la emergencia y cubrir el presupuesto de gastos mediante la recuperación de cartera y liquidez financiera.

Teniendo en cuenta las medidas fiscales decretadas por el gobierno nacional, el presente documento pretende informar al lector sobre estas medidas fiscales, que tienen como objetivo, brindar herramientas para superar la inminente crisis fiscal en los entes territoriales. Así mismo, se revisarán las medidas fiscales acogidas por el distrito de Barranquilla, en el marco de las facultades otorgadas por el gobierno nacional.

Por tanto, este documento, explica el contexto que da origen a los decretos 461 y 678 de 2020, desde proyecciones que vislumbran un posible escenario fiscal para los entes territoriales y lo que efectivamente ha ocurrido en las rentas departamentales durante los primeros cinco meses del año. Posteriormente, se presentan las medidas fiscales aplicadas por el distrito de Barranquilla en el marco de las facultades otorgadas por el gobierno nacional para enfrentar la emergencia con liquidez.

Finalmente, el equipo de trabajo del IDEPI, llega a conclusiones sobre el estado financiero de Barranquilla entre enero a marzo de 2020 y su relación con las medidas fiscales tomadas. Cabe resaltar, que este trabajo de investigación consta de dos informes. El primer informe corresponde a una presentación general de las medidas y el segundo informe será un monitoreo de las medidas fiscales en la ciudad de Barranquilla.

CONTEXTUALIZACIÓN

Desde principios del 2020, el mundo enfrenta un brote de enfermedad por Coronavirus - COVID-19. El virus llegó a Colombia oficialmente, según el Ministerio de Salud y de la Protección Social, el 6 de marzo del 2020 y el 11 de marzo fue declarado por la Organización Mundial de la Salud como una pandemia por su escala de transmisión en 118 países hasta el periodo de marzo. Tal situación condujo al gobierno a tomar medidas de contención del virus dentro del territorio colombiano, en el marco de un estado de emergencia.

Las medidas de contención del virus consisten, básicamente, en cuarentenas extendidas, aislamiento social preventivo y cierre de sectores económicos. Tal situación ha tenido un costo social y económico elevado en aspectos como la reducción de los ingresos de la población colombiana, despidos, reducción de los salarios mínimos y también menos consumo por lo que la economía va en caída. Según datos del Departamento Nacional de Estadística -DANE (2020), para el mes de abril de 2020, la tasa de crecimiento anual del Indicador de Seguimiento Económico - ISE, se ubicó en 87,51, lo que representó un decrecimiento de 20,06% respecto al mes de abril de 2019 (109,47) siendo el valor de crecimiento más bajo presentado frente a años anteriores. Posteriormente, según el informe más reciente del DANE, para el mes de junio de 2020, la tasa de crecimiento anual del ISE presentó una leve mejoría al pasar de -20,06% a -11,06% es decir una recuperación de nueve (9) puntos porcentuales.

Esta tasa también es calculada por actividades económicas primarias, secundarias y terciarias. Teniendo en cuenta la comparación abril 2020 respecto al mes de abril 2019; las actividades primarias se redujeron un 13,25%, las actividades secundarias un 50,12% y las actividades terciarias un 13,30%. Así, se evidencia una reducción de la economía colombiana que tiene efectos financieros en los agentes económicos del flujo circular de la renta. Por tanto, las finanzas de las entidades territoriales también se ven afectadas en la recaudación de impuestos. Pues, cuando no hay quien pague impuestos, inevitablemente, hay una reducción de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación - ICLD y, por consiguiente, menos dinero en caja para cubrir gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda.

Ante este inminente panorama de crisis fiscal y financiera en los departamentos y municipios, la DAF realizó un análisis sobre las implicaciones presupuestales derivadas de la pandemia para las entidades territoriales. En este estudio, se realizan estimaciones para la vigencia fiscal 2020 con respecto al año 2019, de tres posibles escenarios financieros para las administraciones locales en medio de la pandemia. Los tres escenarios son: moderado, intermedio y estresado (alto estrés fiscal).

En el escenario moderado, las entidades territoriales tendrían una reducción del 10% en los ingresos tributarios, no tributarios, ingresos de capital y transferencias distintas al Sistema General de Participaciones -SGP. Mientras, en materia de gastos podrían reducirse un 30% los de formación bruta de capital -FBK. En cuanto al escenario intermedio, los ingresos tributarios y los de capital se reducirán un 30% frente a una reducción del 15% en los no tributarios y transferencias distintas al SGP.

[1]El Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE) es un índice mensual, diseñado por el Departamento Administrativo Nacional de Planeación, que proporciona una medida de la evolución de la actividad real de la economía en el corto plazo (DANE, 2016). Este índice está compuesto por 111 indicadores que le dan seguimiento al comportamiento de nueve actividades económicas como las que componen el Producto Interno Bruto. Para mayor información sobre el ISE consultar el documento Metodología General Indicador de Seguimiento a la Economía.

[2]Ver anexos 1 y 2 sobre el crecimiento anual del Indicador de Seguimiento a la Economía.

[3]Ver en glosario concepto sobre flujo circular de la renta.

Los gastos de FBK podrían reducirse un 15%. El tercer escenario posible es uno de alto estrés fiscal o estresado, en el cual los ingresos tributarios y los de capital podrían reducirse un 50%, mientras que los no tributarios y transferencias distintas al SGP se reducirían un 30%. Los gastos de FBK se reducirían un 10%. En los tres posibles escenarios fiscales, los gastos de funcionamiento y de inversión incrementarían un 6% y los de la deuda un 3%. Mientras, los ingresos provenientes de las transferencias del SGP no tienen ninguna variación con respecto al mismo rubro reportado en la vigencia 2019 (DAF, 2020).

Cuadro 1. Supuestos sobre la afectación de los ingresos y la dinámica de los gastos para la vigencia 2020

Concepto	Escenarios Financieros		
	Moderado	Intermedio	Estresado
Ingresos tributarios	-10%	-30%	-50%
Ingresos no tributarios	-10%	-15%	-30%
Transferencias distintas al SGP	-10%	-15%	-30%
SGP		0%	
Ingresos de capital	-10%	-30%	-50%
Gasto de funcionamiento		+6%	
Gasto de inversión Social		+6%	
Gasto por concepto de servicio de la deuda		+3%	
Otros gastos corrientes (1)		+3%	
Gasto en Formación Bruta de Capital	-30%	-15%	-10%
Compromisos adquiridos sobre rentas previo a la declaratoria de emergencia		25%	
Porcentaje de recursos que se estima reorientar de acuerdo con la duración de la emergencia sanitaria		22%	

(1) Bonos pensionales, cuotas partes de bono pensional y aportes al fondo de contingencias

Fuente: DAF

Estos son los supuestos fiscales planteados por la DAF para las entidades territoriales en medio de la difícil situación financiera que se vislumbra. En su análisis concluye que los escenarios con más probabilidad de ocurrencia son el moderado y el intermedio teniendo en cuenta los últimos reportes presupuestales (DAF, 2020). Adicionalmente, esa Dirección, analiza los efectos de una medida fiscal tomada en el decreto 461 de 2020, la cual consiste en reorientar rentas con destinación específica de *origen no constitucional* para atender la emergencia económica y social.

Al analizar esta facultad para los tres posibles escenarios financieros, la DAF concluye que es insuficiente ya que solo alcanzaría a compensar la reducción de los ICLD en el escenario moderado. Por esto, recomienda que se otorguen facultades adicionales, por ejemplo: i) considerar la reorientación de un mayor porcentaje de recursos, ii) flexibilizar los créditos de tesorería y los límites al gasto de la ley 617 del 2000[4] iii) adaptar los indicadores de solvencia y sostenibilidad contemplados en la ley 358 de 1997[5] para contratar créditos. Estas recomendaciones luego fueron acogidas en el decreto 678 de 2020.

Hablar sobre el impacto fiscal de la pandemia, puede ser un poco reciente, considerando que para las fechas de este informe han pasado cinco meses desde el inicio de la pandemia en Colombia. No obstante, más allá de las estimaciones de un panorama fiscal, algunas organizaciones como la Federación Nacional de Departamentos - FND ya están haciendo balances fiscales de la crisis generada por la pandemia para estas entidades territoriales.

La FND revisó las rentas de los 32 departamentos del país en los primeros cinco meses del año 2020[6] y observó una caída en las rentas departamentales del 18%, equivalente a \$722 mil millones, respecto a las rentas departamentales de los primeros cinco meses del año 2019. En el mes de mayo de 2020 se presentó la caída más grave de las rentas departamentales respecto al mismo mes de la vigencia anterior, esta fue de un 46%. Los departamentos más afectados por la reducción de sus rentas son: San Andrés, Guainía, La Guajira, Nariño, Quindío, Atlántico, Huila, Guaviare y Sucre con reducción de las rentas por encima del 50%. Cabe resaltar que los ingresos territoriales más afectados son los impuestos sobre vehículos, impuesto de registro, impuesto al consumo de licores y cerveza, sobretasa a la gasolina y las loterías foráneas y ganadores de sorteos ordinarios y extraordinarios (FND, 2020).

El panorama anteriormente expuesto es evidencia de que se necesitan medidas urgentes para superar la crisis financiera en la que se están sumergiendo las entidades territoriales. Hasta ahora se han tomado algunas medidas expresadas en los decretos del estado de emergencia, pero éstas no son suficientes, no basta con facultar a los mandatarios para reorientar el gasto en función de la atención prioritaria que demanda la emergencia y sus gastos corrientes (Funcionamiento) (Acosta, 2020).

[4]La ley 617 del 2000 establece la categorización de los municipios y departamentos de acuerdo a sus ingresos corrientes de libre destinación y población. Para cada categoría limita cuánto de sus ICLD puede gastar un municipio o departamento en gastos de funcionamiento. Ver cuadro de límite al gasto de funcionamiento en anexos.

[5] La ley 358 de 1997 crea un mecanismo que le indica a las entidades territoriales cuando no es conveniente contraer deuda pública. Este mecanismo consiste en identificar si la entidad territorial se encuentra en instancia de endeudamiento autónoma o instancia de endeudamiento crítica mediante el uso de dos indicadores; el indicador de solvencia y el indicador de sostenibilidad. El indicador de solvencia establece una relación de intereses deuda/ahorro operacional que permite saber si existe suficiente dinero para pagar la deuda existente y la deuda a contratar. El indicador de sostenibilidad establece una relación de saldo de la deuda/ingresos corrientes, lo cual permite saber si la deuda se puede sostener en el tiempo a un periodo mayor a un año. Cuando la entidad territorial alcanza los porcentajes de la instancia de endeudamiento crítico no puede endeudarse sin autorización del ministerio de hacienda y sin someterse a un plan de desempeño. Ver en anexos cuadro de porcentajes para instancia de endeudamiento autónoma e instancia de endeudamiento crítico.

[6]La Federación Nacional de Departamentos aseguró que los departamentos dejaron de percibir \$1,24 billones de pesos entre enero y junio de 2020, debido a los efectos del cierre de la economía por la pandemia y el comercio ilegal, es decir, una caída del 22% (Revista Dinero, 2020).

DESCRIPCIÓN DE LOS DECRETOS

Hasta ahora el gobierno ha tomado alrededor de nueve medidas para enfrentar la crisis financiera de las administraciones locales. Estas medidas están contenidas en los decretos 461 del 22 de marzo de 2020 y los decretos 678 del 20 de mayo de 2020. Ambos decretos son emitidos por el presidente Iván Duque en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica con los objetivos de conjurar la inminente crisis y promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos, pero el decreto 678 se enfoca totalmente en la crisis fiscal de los entes territoriales.

El primer decreto emitido, cuenta con solo tres medidas, las cuales están enfocadas en hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia más no al déficit fiscal de las entidades territoriales. Las medidas son las siguientes:

- Reorientación de rentas con destinación específica de origen no constitucional para atender el estado de emergencia.
- Facultar a los gobernadores y alcaldes para hacer operaciones presupuestales: traslado, adición y modificación, necesarias para cumplir con la primera medida.
- Autorización de reducir las tarifas de los impuestos de las entidades territoriales[7].

Si bien, cuando se expidió este decreto la prioridad no era la crisis financiera de administraciones locales, este abona el escenario para las posteriores medidas tomadas en el decreto 678, ya que tiene en cuenta la recuperación de cartera con la medida de reducción de tarifas de impuestos.

El segundo decreto emitido, cuenta con un mayor número de medidas, las cuales contienen las medidas del decreto 461. Las medidas tomadas en este decreto 678 son las siguientes:

- Reorientación de rentas con destinación específica de origen no constitucional para cubrir gastos de funcionamiento[8].
- Facultad de gobernadores y alcaldes para realizar operaciones presupuestales: adición, modificación y traslado, necesarias para realizar la reorientación de rentas.
- Facultad de contratar créditos. Van a poder contratar dos tipos de crédito:

Créditos de tesorería: Créditos de tesorería: esta modalidad se caracteriza por ser a corto plazo, es decir pagaderos con plazo igual o inferior a un año[9].

[7]La Tarifa es uno de los elementos necesarios que integran la obligación tributaria, junto con el sujeto activo, sujeto pasivo, hecho gravado, base gravable. La tarifa es el porcentaje o la suma aplicada a la base gravable. Determina el impuesto a pagar por el contribuyente. Son fijadas por el Congreso, la Asamblea o el Concejo municipal (Art. 338 C.P).

[8]Ver anexo No 5.

[9]Estos Créditos son para atender déficits temporales de liquidez en el flujo de caja de la entidad territorial, los cuales deben ser cancelados en su totalidad antes del 20 de diciembre de cada vigencia fiscal. Adicionalmente, deben ser pagados con recursos diferentes del crédito. No pueden convertirse en fuente para financiar adiciones en el presupuesto de gastos. No requieren autorización del concejo municipal porque están autorizados por vía general.

Las entidades territoriales podrán endeudarse hasta por un 15% de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). En un escenario sin declaratoria de emergencia, deberían ser cancelados en su totalidad antes del 20 de diciembre de cada vigencia fiscal, no obstante, el decreto permite su pago hasta antes del 31 de diciembre de la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se contratan.

Créditos de reactivación económica: para esta modalidad se flexibilizan los indicadores de la ley 358 de 1997. Es decir, las entidades territoriales podrán contratar créditos para la reactivación económica si tienen una relación saldo de la deuda/ingresos corrientes que no supera el 100%. Esto significa que se amplía el porcentaje del indicador de sostenibilidad, el cual es de 80% en periodos sin estado de emergencia. Adicionalmente, se deja de tener en cuenta el indicador de solvencia para el acceso al crédito de reactivación económica. Se entrega a las administraciones locales mayor capacidad de endeudamiento al no limitarse por los indicadores de la ley 358 y por tanto una flexibilización en el acceso al crédito.

- Si la entidad territorial está en crisis financiera y no puede cubrir sus gastos de funcionamiento, puede superar su límite de gasto, establecido en la ley 617 del 2000, sin ningún tipo de sanción.
- Ajuste de tarifas de los impuestos territoriales mediante el pago diferido del impuesto hasta por 12 meses.
- No cobro en el pago de intereses al capital mediante unos acuerdos de pago. Esto con el objetivo de lograr un mayor recaudo.
- Entrega de una nueva renta a los departamentos mediante la asignación del 100% de los recursos recaudados a la sobretasa al ACPM.
- Flexibilización del porcentaje de desahorro del FONPET, se pasa de un límite de 125% a un límite del 80% de cubrimiento en el pasivo pensional para poder realizar el desahorro.

Este decreto se enfoca totalmente en solventar la crisis fiscal de las entidades territoriales con base en estudios previos, ya que todas las medidas tomadas tienen como soporte científico las proyecciones de la DAF para los tres posibles escenarios financieros ya expuestos en este documento. Es la forma en la que el gobierno nacional busca atender las proyecciones de una muy probable crisis fiscal para los departamentos y municipios.

MEDIDAS FISCALES ADOPTADAS POR BARRANQUILLA EN EL MARCO DE LOS DECRETOS 461 DEL 22 DE MARZO Y 678 DEL 20 DE MAYO DE 2020

Una primera medida fiscal adoptada en los decretos, es *la reorientación de rentas con destinación específica de origen no constitucional para cubrir gastos de funcionamiento y atender la emergencia*. Esta medida puede resultar muy conveniente a las administraciones locales, en tanto que dispone una liquidez de recursos considerable para atender los efectos de la pandemia, permite mayor flexibilidad financiera y superar la limitación presupuestal a la hora de ejecutar recursos para la emergencia.

Los municipios tienen alrededor de 23 rentas de destinación específica no constitucional, las cuales pueden ser potencialmente re-orientables en el marco de los decretos del estado de emergencia y representan un monto importante de recursos. Para la ciudad de Barranquilla, estas rentas de destinación específica no constitucional, en el primer trimestre de 2020, representaron el 10% del total de ingresos territoriales entre enero a marzo, alrededor de 98 mil millones de pesos[10].

Si bien hay una gran cantidad de rentas potencialmente re-orientarles, Barranquilla decidió redirigir, durante la declaratoria del estado de emergencia, 15 rentas de destinación específica no constitucional con un valor total aproximado a los \$30 mil millones de acuerdo con el decreto distrital 0399 de 2020. Estas rentas se reorientaron amparadas en el decreto nacional 461 de 2020, el cual solo permitió la reorientación para atender la emergencia y no para cubrir gastos de funcionamiento.

Cuadro 2. Rentas reorientadas por el distrito de Barranquilla en el marco del decreto 461 de 2020.

Nombre renta reorientada	Rubro reorientado
Dividendo	2.725.742.184,00
Contribución sobre contratos de obras públicas	5.048.474.919,00
Bono al deporte	432.259.735,00
Estampilla pro-cultura	3.005.038.060,00
Impuesto de espectáculos públicos	776.863.590,00
30% sobre el impuesto al cigarrillo	212.341.290,00
Contribución por valorización 2005	1.415.337.060,00
Contribución por valorización 2012	11.973.474.823,00
Estampilla pro-dotación centros bienestar del anciano	3.496.879.570,00
Comparendos Ambientales	70.488.881,00
Venta de activos	25.012.049,00
Multas de gobierno	171.529.453,00
Aportes solidarios	15.771.844,00
Compensaciones económicas	223.995.999,00
Multas del código nacional de policía	480.659.821,00
Total	30.073.869.278,00

Fuente: Decreto distrital 0399 de 2020 (marzo 24)

En el primer trimestre de 2020, Barranquilla recibió ingresos corrientes de libre destinación por un poco más de \$275 mil millones y realizó pagos por gastos de funcionamiento de \$83 mil millones, con obligaciones de \$95 mil millones, es decir, pagó el 88% de sus obligaciones. El 75% de los pagos se financiaron con ICLD, alrededor de \$62 mil millones, en ese sentido, el distrito de Barranquilla no sobrepasó su límite al gasto de funcionamiento ya que solo uso 23% de sus ICLD para cubrir sus pagos por gastos de funcionamiento.[13]

[10] Ver en anexos cuadro sobre rentas de destinación específica no constitucional.

[11] Ver en anexos cuadro sobre gastos de funcionamiento financiados con ICLD.

[12] El Distrito de Barranquilla se ubica en la categoría especial, y por disposición de la Ley 617 de 2000, su límite en gastos de funcionamiento es del 50%. Es decir, que solo puede gastar el 50% de sus ICLD en gastos de funcionamiento.

[13] Los demás gastos de funcionamiento fueron financiados por recursos del balance, estampillas, retiros FONPET, cuotas partes pensionales transferidas por otras entidades y transferencias y aportes municipales.

Cuadro 3. Ingresos corrientes de libre destinación recaudados por el distrito de Barranquilla en el primer trimestre de 2020

ICLD	Total Ingresos
Impuesto predial unificado (con descuento por participación ambiental)	142.926.228.670
Otros ingresos tributarios	335.550
impuesto de industria y comercio	110.416.421.906
Avisos y tableros	11.186.189.635
Publicidad exterior visual	179.921.042
Impuesto de delineación urbana	3.388.514.000
Otras tasas	544.943.064
Intereses moratorios de predial	2.984.855.404
Intereses moratorios de industria y comercio	547.112.777
Sanciones tributarias (industria y comercio)	914.049.270
Otras multas y sanciones	358.000
Venta de bienes (plaza de mercado)	-
Venta de servicios (servicio de tránsito y transporte)	2.401.748.798
Rentas contractuales (arrendamientos)	394.735.302
Total ICLD	275.885.413.418

Fuente: Elaboración propia con base en Formulario Único Territorial

Cuadro 4. Gastos de funcionamiento del distrito de Barranquilla primer trimestre 2020

Unidad ejecutora	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Administración central	124.535.353.032	81.925.225.000	70.199.804.356
Concejo	10.335.858.320	3.279.489.891	3.279.489.891
Contraloría	2.740.831.990	2.740.831.990	2.740.831.990
Personería	8.008.335.218	3.137.756.564	3.137.756.564
Secretaría de educación	9.780.514.533	2.545.467.170	2.396.838.170
Secretaría de salud	1.648.972.545	1.408.017.829	1.408.017.829
Total gastos de funcionamiento	157.049.865.638	95.036.788.444	83.162.738.799

Fuente: Elaboración propia con base en Formulario Único Territorial

Una segunda medida fiscal acogida por Barranquilla, ante la facultad otorgada por el artículo segundo del decreto 461, consiste en reducir las tarifas de los impuestos sin recurrir a la autorización del concejo distrital. Mediante el decreto distrital 400 del 24 de marzo de 2020, el alcalde del Distrito de Barranquilla reduce a cero (\$0) la tarifa de las estampillas pro-cultura y pro-bienestar del adulto mayor hasta la terminación del estado de emergencia establecido en el decreto 417 de 2020 y luego extiende la medida hasta la terminación de la emergencia sanitaria declarada por el gobierno nacional[14]. Es decir, esta exención en tarifas estuvo vigente hasta el 30 de mayo. Cabe resaltar, que dicho beneficio relacionado con las dos estampillas solo aplica a los contratos relacionados con conjurar el estado de emergencia sanitaria en Barranquilla a causa del Covid-19.

[14] mediante el decreto distrital 424 del 23 de abril de 2020.

Reducir la tarifa de los impuestos puede ser provechoso para las administraciones locales en tiempos de crisis, debido a que la reducción es un estímulo para que los contribuyentes no dejen de pagar sus impuestos en medio de la crisis generada por la pandemia y así, el ente territorial logró mantener o recuperar la liquidez financiera necesaria para atender la emergencia sin descuidar sus gastos de funcionamiento, inversión y servicio de deuda. Sin embargo, esta medida en Barranquilla no fue un intento de mantener la liquidez financiera del distrito, porque la reducción a cero (\$0) en las tarifas de las estampillas implican una disminución de lo recaudado. La medida no estimula a los contribuyentes a pagar la estampilla porque, básicamente, se dejaron de cobrar esas estampillas durante dos meses a los contratistas relacionados con solucionar el estado de emergencia en el distrito.

Hay que tener en cuenta que todo el dinero recaudado por dicho concepto se dirige a fomentar la cultura y proteger a las personas de la tercera edad por lo que una disminución en su recaudo podría afectar a población de la tercera edad y gestores culturales. La estampilla pro-cultura se destina a la dotación e infraestructura que las expresiones culturales requieren, y así mismo, a la capacitación de creadores y gestores culturales. La estampilla pro-bienestar del adulto mayor se usa para dotación y funcionamiento de los centros de vida y centros de bienestar del adulto mayor que promueven sus derechos a una vida digna; en los primeros se brinda una atención diurna a los adultos mayores y en los segundos atención diurna y nocturna con hospedaje y alimentación.

Finalmente, el distrito de Barranquilla, durante la vigencia del decreto 678 de 2020 no reorientó rentas de destinación específica de origen no constitucional para cubrir gastos de funcionamiento, pero si lo hizo para atender la emergencia en el marco del decreto 461 de 2020.

El distrito logró cubrir sus gastos de funcionamiento en el primer trimestre de 2020 sin superar el límite al gasto establecido en la ley 617 del 2000, es decir, solo usó el 23% de sus ingresos corrientes de libre destinación para cubrir pagos por gastos de funcionamiento. Adicionalmente, informo a la ciudadanía por medio de su página y periódicos como El Heraldó, la posibilidad de pagar sus deudas de impuestos, multas, tasas y contribuciones sin intereses en los plazos establecidos en el decreto 678 de 2020.

Cuadro 5. Plazos para para el pago del capital de deudas sin intereses.

Fecha limite	Pago de capital	Pago de intereses
A partir de la fecha y hasta el 31 de octubre de 2020	Solo paga 80% del capital adeudado	0% de intereses o sanciones
Del 1 de noviembre al 31 de diciembre de 2020	Solo paga 90% del capital adeudado	0% de intereses o sanciones
Del 1 de enero al 31 de mayo de 2021	Paga 100% del capital adeudado	0% de intereses o sanciones

*A partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto 678 de 2020.

Fuente: Decreto 678 del 20 de mayo de 2020

CONCLUSIONES

1.En los primeros tres meses del 2020, la ciudad de Barranquilla mantuvo un balance entre sus ICLD y sus gastos de funcionamiento por lo que no superó su límite al gasto establecido en la ley 617 del 2000. El 23% de los ICLD de Barranquilla entre enero a marzo fueron usados para cubrir gastos de funcionamiento.

2.En esos tres meses no hubo gran impacto en las finanzas locales porque la pandemia y el estado de emergencia recién había comenzado. Por tanto, el distrito no necesitó reorientar muchas rentas o acoger todas las medidas de los decretos 461 y 678. Desde la entrada en vigencia de los decretos nacionales analizados hasta la terminación del estado de emergencia sanitaria, el distrito no necesitó reorientar rentas para cubrir gastos de funcionamiento y solo reorientó 15 de las 23 rentas potencialmente re-orientables con destinación específica de origen no constitucional, con el fin de atender la emergencia.

3.Barranquilla en el primer trimestre de 2020, cumplió con el pago del 88% de sus obligaciones por gastos de funcionamiento. Del total de pagos realizados por gastos de funcionamiento, el 75% de los pagos se financiaron con ICLD.

Si bien, ya han pasado cinco meses desde el inicio de la pandemia en Colombia, todavía la información sobre las finanzas territoriales no ha sido actualizada en su totalidad. Por tanto, en el próximo documento de investigación se pretende ahondar en la implementación de otras medidas del decreto 678 de 2020, como lo son los créditos de tesorería y de reactivación económica realizados por el distrito en el marco del mencionado decreto. Adicionalmente, analizar con mayor detalle las implicaciones de reducir las tarifas de la estampilla pro-cultura y estampilla pro-bienestar del adulto mayor en las finanzas del distrito y en la población de la tercera edad y gestores culturales. Y finalmente, poder detallar si las rentas reorientadas en el marco de la emergencia nacional por parte del Distrito, lograron el propósito de atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada.

GLOSARIO

1. Flujo circular de la renta: esquema que muestra las interacciones entre los diferentes agentes económicos (hogares y empresas) que se relacionan en el mercado de bienes y servicios y en el mercado de factores productivos con intermediación del estado. Esta relación ocurre de una manera lógica y causal. Los hogares se dirigen al mercado de bienes y servicios cuando tienen alguna necesidad y las empresas son quienes ofrecen esos bienes y servicios en el mercado.

Adicionalmente, las empresas reciben ganancias cuando los hogares compran tales bienes y servicios y las redistribuyen en tierras con las rentas, trabajo con los salarios y capital con los dividendos, participando en el mercado de factores productivos como un demandante mientras que los hogares participan como oferentes de trabajo, tierra y capital. Mientras, el estado se encuentra como un actor en medio del flujo circular de la renta ya que recibe dinero a través de los impuestos por parte de hogares y empresas. A cambio el estado redistribuye ese dinero recibido en inversión social. — La relación entre estos tres actores es de carácter lógico y causal lo que implica que, si los hogares ofertantes del trabajo no pueden trabajar, se detiene la producción de bienes y servicios y por tanto se reducen las ganancias de las empresas. Así, las empresas no tendrán dinero para pagar salarios ni impuestos y los hogares no tendrán dinero para pagar impuestos, generando bajo recaudo de impuestos por parte del gobierno nacional y las entidades territoriales.

2.Ingresos corrientes de libre destinación (ICLD): rentas que reciben las entidades territoriales de manera periódica y que pueden ser usadas libremente en inversión, gastos de funcionamiento y gastos generales. Algunos impuestos son ICLD como el impuesto predial unificado, el impuesto de industria y comercio y el impuesto de delimitación urbana.

3.Ingresos tributarios y no tributarios: hacen parte de los ingresos corrientes ya que se reciben periódicamente. Los ingresos tributarios corresponden a los impuestos que recaudan los entes territoriales a personas naturales o jurídicas con carácter obligatorio, dada la potestad que el estado tiene sobre los gobernados, por tanto, no está en la obligación de retribuir a los contribuyentes lo recaudado por impuestos. Los ingresos no tributarios son ingresos que no se reciben como resultado de una imposición obligatoria, sino que se originan por la prestación de un servicio público, la explotación de bienes o la participación de beneficios de bienes o servicios. Están conformados por tasas, multas, transferencias y rentas contractuales.

4.Transferencias distintas al SGP: las transferencias son recursos financieros que se trasladan de un ente estatal a otro. Las más conocidas, Sistema General de Participaciones (SGP), son las que el estado realiza a los entes territoriales departamentales, municipales y distritales, provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación nacionales. Adicionalmente a estas transferencias, el gobierno nacional transfiere dinero a los entes territoriales a través de otros rubros como la transferencia del ministerio de cultura de la contribución especial de los espectáculos públicos de las artes escénicas y las transferencias por rentas cedidas por monopolios de juegos de suerte y azar.

5.Ingresos de capital: son ingresos que no se reciben periódicamente, por tanto, son extraordinarios y se originan en operaciones contables y presupuestales, recursos de vigencias anteriores, entre otras. Entre estos ingresos de capital se encuentran los recursos del crédito, recursos del balance, rendimientos financieros, donaciones, entre otros.

6.Créditos de tesorería: crédito a corto plazo, útil para cubrir las necesidades de liquidez de las entidades territoriales con un costo financiero bajo, es decir bajos intereses frente a otras alternativas de crédito. Está diseñado para cubrir las necesidades de financiación de la tesorería a corto plazo.

7.Gastos de formación bruta de capital: son gastos dirigidos a la compra de bienes duraderos o activos fijos adquiridos en un periodo determinado tanto por el sector público como privado. Los activos fijos son bienes tangibles o intangibles que normalmente son necesarios para el funcionamiento de la empresa o el estado y no se convierten en dinero a corto plazo. Un ejemplo de estos activos fijos son maquinaria y equipo, bienes inmuebles, infraestructura (vías de comunicación, puertos, telecomunicaciones, etc). Los gastos de formación bruta de capital son un instrumento para acelerar el desarrollo económico del país.

8. Gastos de funcionamiento: gastos necesarios para el adecuado funcionamiento del ente territorial. Se clasifican en servicios personales, gastos generales y transferencias. Los servicios personales están asociados al pago de nómina, salarios, auxilio de transporte, primas, indemnizaciones y demás servicios asociados a la nómina. Los gastos generales pueden ser la adquisición de bienes como compra de equipos, suministros, papelería o adquisición de servicios como mantenimiento, servicios públicos y arrendamientos, entre otros. Las transferencias corresponden a transferencias al sector público y transferencias de previsión y seguridad social.

9. Vigencia fiscal: periodo para el que se preparan los presupuestos de ingresos y gastos de la administración y en el que se devengan los impuestos.

10. FONPET: Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales. Es un fondo sin personería jurídica administrado por el ministerio de hacienda y crédito público. En este fondo se almacena el recursos o dinero para provisionar el pasivo pensional de los funcionarios públicos de las entidades territoriales.

11. Plan de desempeño: documento de planificación territorial en el cual la entidad territorial se compromete con el ministerio de hacienda a sanear su deuda pública y explica cómo logrará tal saneamiento hasta alcanzar un estado de endeudamiento autónomo.

ANEXOS

Anexo 1. Tasa de crecimiento anual del Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE)



Fuente: DANE, Cuentas nacionales

Anexo 2. Tasa de crecimiento anual del Indicador de Seguimiento a la Economía por actividades económicas primarias, secundarias y terciarias

Agrupación de actividades	Serie original - Tasa de crecimiento anual								Contribución a la variación porcentual del ISE
	ene 2018 ^o / ene 2019 ^o	feb 2018 ^o / feb 2019 ^o	mar 2018 ^o / mar 2019 ^o	abr 2018 ^o / abr 2019 ^o	ene 2019 ^o / ene 2020 ^o	feb 2019 ^o / feb 2020 ^o	mar 2019 ^o / mar 2020 ^o	abr 2019 ^o / abr 2020 ^o	
Primarias	3,27	2,25	2,19	-0,42	2,25	7,35	-1,26	-13,75	-1,74
Secundarias	0,15	-0,51	-0,24	-1,13	-0,42	-0,10	-9,65	-50,12	-9,12
Terciarias	3,67	3,96	3,25	3,78	5,03	5,22	-4,32	-13,30	-9,20

Fuente: DANE, Cuentas nacionales

Anexo 3. Límite al gasto de funcionamiento Ley 617 del 2000

Departamentos

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y cuarta	70%

Municipios y Distritos

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

Fuente: Ley 617 del 2000

Anexo 4. Instancias de endeudamiento de la ley 358 de 1997

Instancia de endeudamiento	Indicador	Relación	Porcentaje	Semáforo
Autónoma	Solvencia	Intereses deuda/Ahorro operacional	$< o = 40\%$	Verde
	Sostenibilidad	Saldo deuda/ Ingresos corrientes	$< 80\%$	
Crítica	Solvencia	Intereses deuda/Ahorro operacional	$> 60\%$	Rojo
	Sostenibilidad	Saldo deuda/ Ingresos corrientes	$> 80\%$	

Fuente: Ley 358 de 1997

Anexo 5. Ingresos de destinación específica de origen no constitucional enero a marzo de 2020

Ingresos con destinación específica no constitucional	Total Ingresos
IMPUESTO DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS MUNICIPAL	-
SOBRETASA BOMBERIL	3.769.773.896,00
IMPUESTO SOBRE TELÉFONOS URBANOS	2.703.005.000,00
ESTAMPILLAS	21.764.333.226,00
IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO	19.108.557.823,00
PARTICIPACIÓN CON DESTINACIÓN AMBIENTAL VIGENCIA ACTUAL	23.397.655.616,00
PARTICIPACIÓN CON DESTINACIÓN AMBIENTAL VIGENCIA ANTERIOR	1.508.948.189,00
CONTRIBUCIÓN SOBRE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS	6.751.248.157,00
APORTE SOLIDARIO O CONTRIBUCIÓN PARA LA FINANCIACIÓN DE LOS SUBSIDIOS PARA LOS ESTRATOS 1, 2 Y 3	-
IMPUESTO DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS NACIONAL CON DESTINO AL DEPORTE	335.484.000,00
PEAJES	2.993.779.250,00
CONTRAPRESTACIÓN POR CONCEPTO DEL USO Y GOCE TEMPORAL Y EXCLUSIVO DE LAS ZONAS DE USO PÚBLICO- MUNICIPIOS PORTUARIOS MARÍTIMOS	344.337.183,00
DERECHOS DE TRÁNSITO	6.616.868.612,00
TRÁNSITO Y TRANSPORTE	8.091.095.203,13
OTRAS MULTAS DE GOBIERNO	57.785.033,00
SOBRETASA AMBIENTAL	203.702,00
CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN	404.663.541,00
PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA	-
CUOTA DE FISCALIZACIÓN PROVENIENTE DE ESTABLECIMINETO PUBLICOS	19.513.958,00
CUOTAS PARTES PENSIONALES	13.136.538,00
TRANSFERENCIA DEL MINCULTURA DE LA CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL DE LOS ESPECTACULOS PÚBLICOS DE LAS ARTES ESCENICAS	-
OTRAS TRANSFERENCIAS DEL NIVEL DEPARTAMENTAL PARA INVERSIÓN	73.969.051,00
OPERACIONES COMERCIALES	-
Total ingresos destinación específica no constitucional	97.954.357.978,13

Fuente: Elaboración propia con base en Formulario Único Territorial- Ingresos

Anexo 6. Gastos de funcionamiento financiados con ingresos corrientes de libre destinación en el primer trimestre de 2020

Unidad ejecutora	Nombre	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Administración central				
	Sueldos de personal de nomina	15.508.563.006,36	15.508.335.475,36	15.508.335.475,36
	Primas legales	366.393.144,70	292.716.099,70	208.337.703,70
	Indemnización por vacaciones	955.879.166,00	882.556.035,00	796.546.146,00
	Bonificación de dirección	-	-	-
	Pago de censatas parciales y/o definitivas	2.469.800.254,00	2.443.139.799,00	2.367.365.157,00
	Otros gastos de personal asociados a la nomina	1.689.823.492,00	1.671.707.197,00	1.641.926.465,00
	Indemnización de personal	383.723.475,00	383.723.475,00	383.723.475,00
	Servicios personales indirectos (honorarios)	2.574.601.500,00	705.505.000,00	391.900.000,00
	Servicios personales indirectos (servicios tecnico)	1.140.232.727,00	206.012.727,00	127.662.727,00
	Contribuciones inherentes a la nomina (aportes salud)	2.243.615.306,16	2.243.615.306,16	2.243.615.306,16
	Contribuciones inherentes a la nomina (aportes pensión)	3.237.494.350,30	3.126.710.274,30	3.126.710.274,30
	Contribuciones inherentes a la nomina (aportes ARP)	109.734.658,56	109.734.658,56	109.734.658,56
	Contribuciones inherentes a la nomina (aportes cesantias)	5.607.695.708,00	5.607.695.708,00	5.607.695.708,00
	Aportes parafiscales funcionarios (Sena)	88.781.378,57	88.781.378,57	88.781.378,57
	Aportes parafiscales funcionarios (ICBF)	532.472.829,58	532.472.829,58	532.472.829,58
	Aportes parafiscales funcionarios (ESAP)	88.860.899,75	88.860.899,75	88.860.899,75
	Aportes parafiscales funcionarios (cajas de compensación)	690.215.600,54	690.215.600,54	690.215.600,54
	Aportes parafiscales funcionarios (Institutos tecnicos)	177.465.300,75	177.465.300,75	177.465.300,75
	Adquisición de bienes (materiales y suministros)	-	-	-
	Adquisición de servicios (capacitación personal admin)	339.300.000,00	-	-
	Seguros	881.917.988,00	-	-
	Contribuciones tasas, impuestos y multas	4.428.226,00	4.428.226,00	4.428.226,00
	Arrendamientos	6.446.519.788,00	93.842.699,00	93.842.699,00
	Servicios publicos	8.662.260.920,00	6.302.335.676,00	4.533.765.660,00
	Gastos vinculación de personal ley 909 de 2004	-	-	-
	Gastos de transporte y viaje	75.000.000,00	-	-
	Gastos electorales	-	-	-
	Mantenimiento y reparaciones	20.000.000,00	-	-
	Gastos financieros	3.060.229.387,09	3.060.229.387,09	282.014.593,00
	Otros gastos adquisición de servicios	16.138.842.784,00	-	-
	Gastos de bienestar social y salud ocupacional	-	-	-
	Otros gastos generales	2.441.761.934,00	250.484.348,00	184.484.348,00
	una parte de mesadas pensionales	11.890.493.600,61	11.403.775.085,00	11.403.775.085,00
	Una parte para capitalización de patrimonios autonomos para provision de pensiones	7.389.663.963,01	7.389.663.963,01	7.389.663.963,01
	Transferencias corrientes: establecimientos públicos y entidades descentralizadas-nivel territorial	519.288.283,00	519.288.283,00	383.477.259,00
	Sobretasa ambiental-áreas metropolitanas	10.899.371.236,00	1.816.561.872,66	-
	Una parte de Pago de bonos y cuotas partes de bonos pensionales (la otra parte es FONPET)	12.187.370,00	4.140.580,00	4.140.580,00
	Otras transferencias corrientes	1.777.116.875,00	994.388.675,00	994.388.675,00
Secretaría de educación				
	Sueldos de personal de nomina	906.235.960,64	906.235.960,64	906.235.960,64
	Primas legales	214.065.912,30	214.065.912,30	214.065.912,30
	Contribuciones inherentes a la nomina (aportes salud)	76.351.480,84	76.351.480,84	76.351.480,84
	Contribuciones inherentes a la nomina (aportes pensión)	104.447.990,70	104.447.990,70	104.447.990,70
	Contribuciones inherentes a la nomina (aportes ARP)	4.688.879,44	4.688.879,44	4.688.879,44
	Contribuciones inherentes a la nomina (aportes cesantias)	371.588.640,00	371.588.640,00	371.588.640,00
	Aportes parafiscales funcionarios (Sena)	4.885.173,43	4.885.173,43	4.885.173,43
	Aportes parafiscales funcionarios (ICBF)	28.308.583,42	28.308.583,42	28.308.583,42
	Aportes parafiscales funcionarios (ESAP)	4.805.652,25	4.805.652,25	4.805.652,25
	Aportes parafiscales funcionarios (cajas de compensación)	38.445.216,46	38.445.216,46	38.445.216,46
	Aportes parafiscales funcionarios (Institutos tecnicos)	9.611.304,25	9.611.304,25	9.611.304,25
Secretaría de salud				
	Sueldos de personal de nomina	710.509.199,00	710.509.199,00	710.509.199,00
	Primas legales	172.757.882,00	172.757.882,00	172.757.882,00
	Servicios personales indirectos (servicios tecnico)	3.947.273,00	3.947.273,00	3.947.273,00
	Contribuciones inherentes a la nomina (aportes salud)	60.446.013,00	60.446.013,00	60.446.013,00
	Contribuciones inherentes a la nomina (aportes pensión)	85.335.843,00	85.335.843,00	85.335.843,00
	Contribuciones inherentes a la nomina (aportes ARP)	4.444.362,00	4.444.362,00	4.444.362,00
	Contribuciones inherentes a la nomina (aportes cesantias)	306.575.596,00	306.575.596,00	306.575.596,00
	Aportes parafiscales funcionarios (Sena)	3.555.648,00	3.555.648,00	3.555.648,00
	Aportes parafiscales funcionarios (ICBF)	21.333.887,00	21.333.887,00	21.333.887,00
	Aportes parafiscales funcionarios (ESAP)	3.555.648,00	3.555.648,00	3.555.648,00
	Aportes parafiscales funcionarios (cajas de compensación)	28.445.183,00	28.445.183,00	28.445.183,00
	Aportes parafiscales funcionarios (Institutos tecnicos)	7.111.295,00	7.111.295,00	7.111.295,00
	Otros gastos de funcionamiento	240.954.716,00	-	-
	Total Gastos de funcionamiento financiados con ICLD	111.836.142.490,71	69.769.839.181,76	62.536.782.816,01

Fuente: Elaboración propia con base en Formulario Único Territorial

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, A. (6 de junio de 2020). Entre la espada y la pared. La república. Recuperado de <https://www.larepublica.co/analisis/amykar-d-acosta-m-557896/entre-la-espada-y-la-pared-3015147>

Decreto 399 de 2020. Gaceta distrital No.638, alcaldía de Barranquilla. Barranquilla, Colombia, 24 de marzo de 2020.

Decreto 400 de 2020. Gaceta distrital No.628, alcaldía de Barranquilla. Barranquilla, Colombia, 24 de marzo de 2020.

Decreto 461 de 2020. Información presidencia, Bogotá, Colombia, 22 de marzo de 2020.

Decreto 678 de 2020. Información presidencia, Bogotá, Colombia, 20 de mayo de 2020.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (18 de junio de 2020). Boletín técnico sobre el Indicador de Seguimiento a la Economía-ISE, abril 2020. Bogotá, Colombia. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_ISE_abr2020.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (18 de junio de 2020). Principales resultados sobre el Indicador de Seguimiento a la Economía, abril 2020. Bogotá, Colombia. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/presentacion_ISE_abril2020.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (14 de agosto de 2020). Boletín técnico sobre el Indicador de Seguimiento a la Economía-ISE, junio 2020. Bogotá, Colombia. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_ISE_jun2020.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (agosto de 2016). Metodología General Indicador de Seguimiento a la Economía-ISE. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/cuentas-nacionales/DSO-CT-MET-Metodologia-General-Indicador-de-Seguimiento-a-la-Economia-ISE-Agosto-2016.pdf>

Dirección de Apoyo Fiscal - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Implicaciones presupuestales y fiscales derivadas de la pandemia del COVID-19 para las entidades territoriales. Bogotá, Colombia.

Federación Nacional de Departamentos. (19 de junio de 2020). Más de \$700 mil millones dejaron de recibir los departamentos en los primeros 5 meses de 2020, por consecuencia del COVID-19. Recuperado de <https://www.fnd.org.co/sala-de-prensa/noticias-federacion/>

Revista Dinero. (28 de julio de 2020). Rentas de los departamentos cayeron \$1,2 billones en primer semestre. Recuperado de <https://www.dinero.com/pais/articulo/rentas-de-los-departamentos-afectadas-por-coronavirus-en-primer-semestre/293919>

Recursos Web

Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP):
https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf

Síguenos en nuestras redes sociales:



IDEPIUNINORTE



IDEPI UNINORTE



IDEPI_UNINORTE