



Publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía. Cada autor es responsable de sus ideas y para nada compromete el pensamiento de la organización.

Opiniones sobre este artículo escribanos a:

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

Entre la espada y la pared

El impulso que tomó el crecimiento del PIB en 2019, que cerró en 3.3%, después de un largo letargo, se perdió y después que el Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla le apostó a un crecimiento de 3.7% para el 2020, ahora su previsión es otra, -5.5%, el peor desempeño en cien años. Basta con señalar que, según el DANE, en el I trimestre de este año el crecimiento del PIB fue de un anémico 1.1%, peor aún, de 0.4% cuando se tiene en cuenta el ajuste por el efecto estacional y calendario.

Amylkar D. Acosta Medina
Miembro de Número de la ACCE



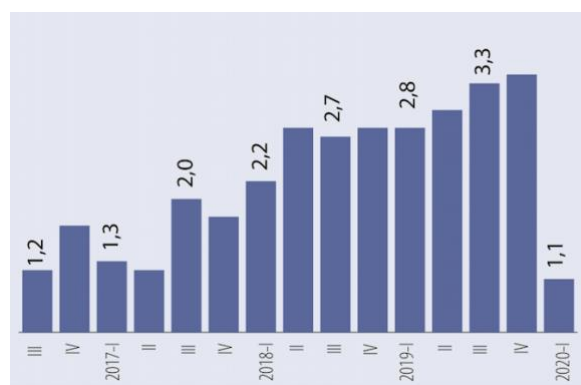
La tormenta perfecta

Las finanzas públicas, tanto las de la Nación como la de las entidades territoriales se encuentran entre la espada y la pared. De un lado esta la salud en cuidados intensivos a consecuencia de la pandemia del Covid-19, cuyo tratamiento y contención demanda ingentes recursos, con los cuales no se contaba. Del otro lado está la economía, que se contagió con el coronavirus, en un coma inducido, debido a las medidas de aislamiento y distanciamiento preventivo que se han tomado al amparo de la declaratoria de la Emergencia económica y social (Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 del 6 de mayo de 2020). Por tal motivo, la actividad económica y comercial se ha visto abocada a una

virtual parálisis, afectándose gravemente la oferta y la demanda tanto a nivel agregado como sectorial, el crecimiento, el empleo y el ingreso.

En efecto, el impulso que tomó el crecimiento del PIB en 2019, que cerró en 3.3%, después de un largo letargo, se perdió y después que el Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla le apostó a un crecimiento de 3.7% para el 2020, ahora su previsión es otra, - 5.5%, el peor desempeño en cien años. Basta con señalar que, según el DANE, en el I trimestre de este año el crecimiento del PIB fue de un anémico 1.1%, peor aún, de 0.4% cuando se tiene en cuenta el ajuste por el efecto estacional y calendario.

Variación del crecimiento del PIB



Fuente: DANE

La tasa de desempleo que venía al alza, alcanzando el 12.6% en marzo, la más alta en 10 años, ahora, según el CEDE de la Facultad de economía de la Universidad de los Andes, podría superar el 20% y tendremos un agravamiento de la informalidad laboral. La destrucción del empleo y la pérdida del ingreso, calculado en \$4.8 billones mensuales, se han convertido en una bomba social de enormes proporciones. El avance que se había logrado al reducir la pobreza desde el 32.7% en 2012 hasta el 26.9% en 2017 se estancó en 2018 y según el CEDE, este año “se podría producir un efecto en pobreza y de desigualdad equivalente a retroceder a los inicios del siglo XXI”¹.

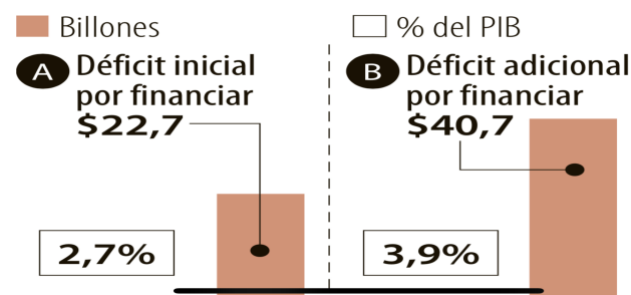
Según sus cálculos, Colombia podría dar este año un salto de 15 puntos porcentuales en pobreza monetaria, lo cual significaría que 7.3 millones de quienes habían escapado de ella, por sus condiciones de vulnerabilidad, volverían a estar por debajo de la línea de pobreza otra vez. Y, lo que es peor, el coeficiente GINI que mide el grado de desigualdad, después de haber registrado 0.51 el año anterior retrocederíamos 20 años cuando el mismo se situaba en un aberrante 0.57, perdiendo dos décadas de avance social.

La crisis fiscal

La prolongación de esta crítica situación, que se ha visto agravada con el desplome de los precios internacionales del petróleo, llevó al Ministerio de Hacienda y Crédito público a revisar su previsión de crecimiento del PIB. Por su

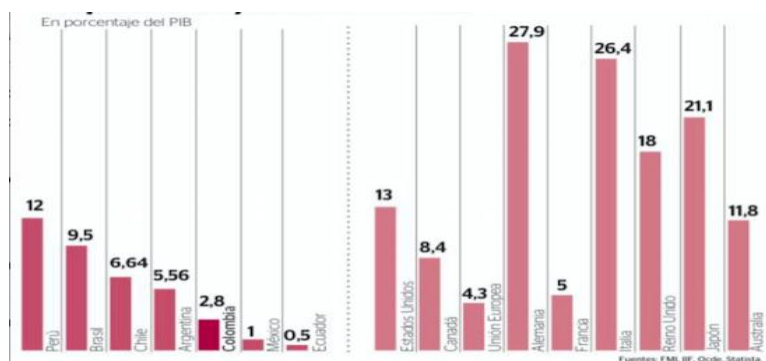
¹ Portafolio. Mayo, 21 de 2020.

parte el Comité consultivo de la Regla fiscal (CCRF), se vio precisado a flexibilizarla, aún más de lo que ya lo había hecho, elevando el techo del déficit fiscal desde el - 2.5% del PIB proyectado hasta el - 6.1% del PIB. Es más, el propio Ministro Carrasquilla ha reconocido que la deuda pública de la Nación va a subir desde el 50.3% actual a más del 60% al cierre de este año. Y no es para menos, dado que, según las proyecciones de la DIAN, se estima que el recaudo de impuestos este año se disminuirá en \$15 billones, aproximadamente, al tiempo que se prevé un mayor gasto para este año, por lo pronto, de \$25 billones.



Para enfrentar este reto descomunal, de ver caer sensiblemente los ingresos en momentos que para sortear la crisis planteada se requieren arbitrar los recursos necesarios, el Gobierno Nacional, en primera instancia, mediante el Decreto 444 de 2020 creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME). Para su financiamiento el Gobierno tomó prestados recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), ambos del Sistema General de Regalías (SGR), que sumados alcanzan los \$14.8 billones. Adicionalmente, se dispuso de \$2.9 billones, también en calidad de préstamo, de los \$5.8 billones de la venta de ISAGEN, los cuales se vinieron a complementar con la colocación de títulos de solidaridad (TDS) por valor de \$11 billones. La sumatoria de los recursos que se han invertido hasta ahora por parte del Gobierno Nacional para atender la emergencia, según el Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla, se eleva a los \$30 billones². A todas luces esta suma no se compadece con la magnitud de la tragedia; no sólo es insuficiente, sino que al compararse con el esfuerzo que están haciendo los demás países deja mucho qué desear.

Paquetes de ayuda en el mundo (% del PIB)

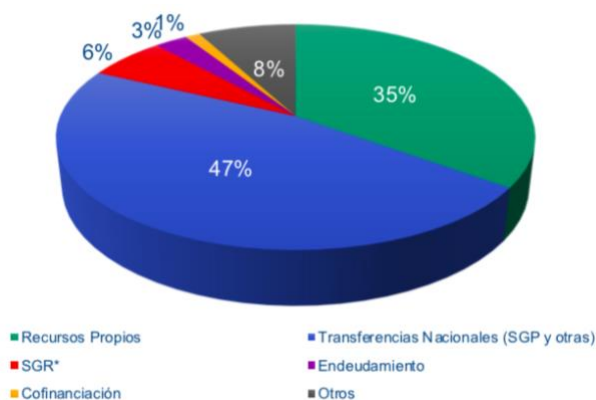


² La República. Mayo, 22 de 2020.

Al igual que la Nación, los departamentos, municipios y distritos han visto reducir sus ingresos al tiempo que la atención de la crisis planteada, en lo que les corresponde, demanda un mayor gasto, no previsto. Ellos cuentan con tres fuentes de ingresos, a saber: los ingresos corrientes de libre destinación (IPLD), que son los recursos propios, que básicamente provienen del recaudo de impuestos y contribuciones. En el caso de los 32 departamentos, estamos hablando de los impuestos al consumo de licores, cervezas y cigarrillos, el impuesto a los vehículos, registro y anotación, las estampillas y la sobretasa a los combustibles. En cuanto a los 1.103 municipios, estos disponen básicamente de los recaudos por el impuesto de industria y comercio (ICA), el impuesto predial y la sobretasa a los combustibles.

Las dos principales fuentes de ingresos de los departamentos son los que provienen de las transferencias por parte de la Nación a través del Sistema General de Participaciones (SGP), que representan el 47% y los recursos propios que participan con el 35%. Adicionalmente, los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR) complementan sus ingresos con un promedio del 6%. Pues bien, según la Federación Nacional de Departamentos, los ingresos propios de estos cayeron en el mes de abril el 45%; se prevé que las regalías, a consecuencia de la caída de los precios del petróleo y el carbón, caerán por lo menos en un 40%. Y, como si lo anterior fuera poco, el monto de las transferencias del SGP se verá reducido drásticamente, toda vez que la base de cálculo y liquidación de estas son los ingresos corrientes de la Nación (ICN), que como ya quedó dicho se han visto seriamente impactados.

Fuente de ingresos de los departamentos (2019)

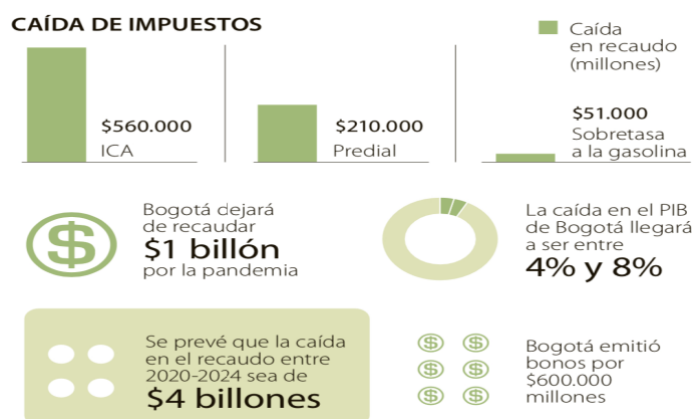


Fuente: DNP.

Por las razones anteriormente expuestas, tanto los departamentos como los municipios y distritos se están viendo en calzas prietas. A guisa de ejemplo, citemos al Secretario de Hacienda del Distrito capital Juan Mauricio Ramírez, quien da cuenta que el mismo dejará de recaudar \$1 billón anuales por cuenta de la pandemia³. Además de tener que frenar sus planes y proyectos de inversión, las entidades territoriales empiezan a tener inconvenientes para cubrir el pago de sus gastos de funcionamiento, empezando por la nómina de sus servidores. Estas aulagas, además de abocarlos al riesgo de incumplimiento de

³ La república. Mayo, 22 de 2020.

sus obligaciones frente a sus acreedores, en no pocos casos los llevaría a perder o a ver deteriorada su calificación y/o a bajar de categoría. Así lo prevé la Ley 617 de 2000, que establece que el Departamento, Municipio o Distrito que incumpla con los límites del indicador prescrito por ella deberán someterse a programas de saneamiento fiscal y financiero, no podrían acceder a recursos de crédito y en el caso de los municipios pueden perder la categoría, de lo cual se sigue que hasta el sueldo de los alcaldes y los concejales se tiene que rebajar.



De allí el S.O.S que le lanzó la Federación Nacional de Departamentos (FND) a través de una comunicación enviada por su director ejecutivo Carlos Camargo al señor presidente de la República, mediante la cual le solicitan su intervención con el fin de que las entidades territoriales puedan solventar su situación financiera y se pueda garantizar su sostenibilidad fiscal. Ello es tanto más urgente, habida cuenta que aspectos tan vitales y sensibles como la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico, son su responsabilidad y el riesgo de desfinanciamiento de estos es inminente. Por lo demás, no basta con facultar a los gobernadores y alcaldes para reorientar el gasto en función de la atención con prioridad del que demande la emergencia, como quedó establecido en el Decreto 461 del 22 de marzo y posteriormente, para gastos de funcionamiento, a través del Decreto 678 del 20 de mayo, expedido con fundamento en la Emergencia económica y social 2.0.

Por ello, respaldamos a los gobernadores y a los alcaldes en su justa petición al presidente Iván Duque para que se flexibilizara la Ley 617, de la misma manera que la Comisión Asesora de la Regla fiscal la flexibilizó para abrirle espacio fiscal al mayor gasto en el que tendrá que incurrir el Gobierno Nacional. Así lo entendió el Gobierno y a través del decreto 678 del 20 de mayo dispuso que *“no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento de los límites de gasto definidas en esta Ley y en la Ley 819 de 2003”*.

No obstante, este Decreto, aunque les permite que *“para efectos de compensar la caída de los ingresos corrientes y aliviar presiones de liquidez... las entidades territoriales y sus descentralizadas podrán contratar con entidades financieras créditos de tesorería”* queda una duda. Cabe preguntarse qué banco en las actuales circunstancias le va a dar crédito a las entidades territoriales sino cuentan, como si cuentan las empresas, con garantía de la Nación hasta el 90%. Convendría que se contemplara, además, responder a un clamor histórico de los departamentos, que han buscado que los gastos pensionales no sean tenidos

en cuenta dentro del rubro de funcionamiento para efectos del cálculo de indicadores de gasto de la ley 617 del 2000.

A nuestro juicio, la decisión del Gobierno Nacional, mediante el Decreto 678 de ceder a favor de los departamentos y al Distrito capital el 50% que le corresponde al INVIAS de la sobretasa al ACPM, así como el desahorro del Fondo Nacional de Pensiones de la Entidades Territoriales (FONPET), bajando el umbral de cobertura del cálculo actuarial del 125% al 80%, para liberarle recursos a las entidades territoriales, que puede representarles, según el Viceministro de Hacienda Juan Alberto Londoño, \$1.5 billones⁴, van en la dirección correcta y constituirán un alivio para ellas.

Y no es para menos, dado que en esta segunda fase de la Emergencia Económica y Social 2.0, la del progresivo desconfinamiento y la reapertura de la actividad económica demandarán un mayor esfuerzo por parte de las entidades territoriales. Al fin y al cabo, existe una corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales en la gestión de esta emergencia, tanto en lo tocante con la salud, como en lo relativo al empleo, el ingreso y la asistencia a la población vulnerable. De lo que se trata es de aplanar la curva de contagios del COVID-19 hacia abajo y de aplanar en simultánea la curva de los ingresos territoriales hacia arriba.

La nueva normalidad

Como bien dijo el Papa Francisco, *“prepararnos para el después es importante”*⁵, lo urgente no nos debe llevar a obnubilarnos y a desentendernos de lo importante. Es entendible que no estuviéramos preparados para afrontar y enfrentar esta contingencia, como no lo estuvo ningún país, pero sería imperdonable que una vez superada la pandemia no lo estemos. Tenemos, entonces, que prepararnos para el día después, que no será estar de vuelta al ayer, que quedará atrás con toda su pesadilla y su pesadumbre.

Lo ha dicho claramente la directora del FMI Kristalina Gueorguieva, *“gasten todo lo que puedan, pero guarden las facturas, pues más adelante hay que pagarlas”*⁶. El Ministro Carrasquilla anunció la reforma tributaria que será necesaria para pagar la factura, lo dijo muy claro: *“esto significa mucha más deuda y es una deuda que tenemos que pagar una vez superemos esta tragedia...Será necesaria una reforma tributaria”*⁷. Así el presidente Iván Duque lo desautorizara, por considerar su declaración políticamente incorrecta en este momento, diciendo que *“pensar en cómo aumentamos los ingresos no solo es inconveniente sino inviable”*⁸. Bien dijo Benjamín Franklin, que lo único seguro es la muerte y los impuestos y ante la encrucijada que se abre con la postpandemia, la única forma de servir la creciente deuda pública será mediante el aumento del recaudo. Ello se predica tanto para los tributos nacionales como para los territoriales.

⁴ El Tiempo. Mayo, 21 de 2020.

⁵ El espectador. Marzo, 30 de 2020.

⁶ www.efe.com. Abril, 16 de 2020.

⁷ El Espectador. Abril, 14 de 2020.

⁸ El Tiempo. Abril, 15 de 2020.

Ahora bien, de lo que se trata es de establecer cómo se repartirán las cargas impositivas entre los contribuyentes. Al país se le ha venido tomando del pelo hace muchos años, cada vez que se presenta al Congreso de la República por parte de los gobiernos de turno su proyecto de reforma tributaria se dice que esta será “*estructural*”, sin embargo, todas terminan siendo más de los mismo, crear nuevos impuestos y/o aumentar las tarifas de los que están vigentes para aumentar el recaudo y así tapar el hueco fiscal, sin lograrlo. Y no se ha podido corregir el déficit fiscal, ni siquiera se pudo o se quiso aprovechar para lograrlo el largo ciclo de precios altos y el gran auge de los commodities (petróleo, carbón, oro y ferróníquel, entre otros), por la erosión de la base impositiva, la cual se debe al cúmulo de gabelas impositivas (descuentos, deducciones, exclusiones y exenciones) a favor, como diría Jacinto Benavente, de los intereses creados⁹.

Por lo tanto, la reforma estructural pendiente es aquella que permita que el Sistema tributario cumpla con lo que manda la Constitución: que sea equitativo, eficiente y progresivo y ello sólo se puede lograr empezando por el desmonte de todos los beneficios tributarios injustificados¹⁰. Y, de esta manera tendremos un Estatuto tributario más justo, equilibrando las cargas, que contribuya a ir cerrando la enorme brecha de desigualdad que agobia a la gran mayoría de los colombianos y se puede obtener un mayor recaudo en la medida en que los que más tengan contribuyan más. A ello contribuiría también el combate sin tregua, sin esquinces y sin contemplaciones a la evasión y a la elusión tributaria.

En lo que hace relación a los tributos territoriales, el país está en mora de revisar, ajustar y actualizar el Estatuto tributario territorial. Como lo dijo el ex constituyente Carlos Rodado Noriega, “en nuestro país no se ha optado por una descentralización fiscal genuina, es decir, aquella que les permitiría a los gobiernos subnacionales recaudar sus propios impuestos para financiar sus gastos, sino que el énfasis se ha colocado en una descentralización espuria, en la que el gobierno central recauda los impuestos más importantes y dinámicos y luego transfiere una porción de ellos a los entes territoriales que tienen la obligación de ejecutar un libreto prediseñado. Al supeditar la autonomía local a los recursos del nivel central se mantiene prácticamente inmodificado el modelo centralista que ha prevalecido desde la colonia”¹¹.

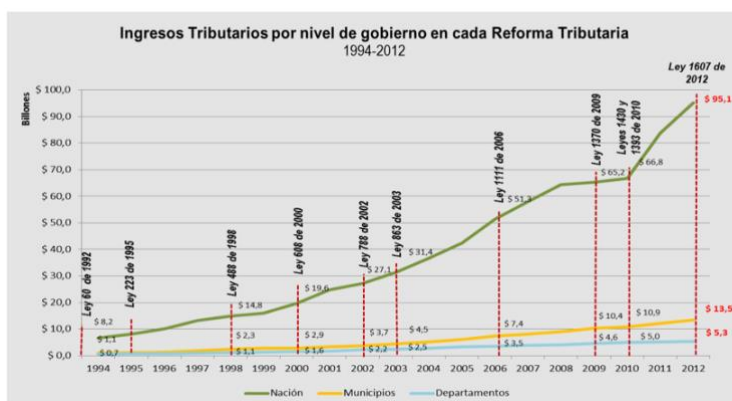
Es de destacar que en el transcurso de los últimos 29 años (1990 – 2019) se han aprobado 17 reformas tributarias, todas, absolutamente todas, para arbitrarle recursos a la Nación y en ninguna de ellas se previó un mayor recaudo en favor de las entidades territoriales. Ello explica la enorme e irritante concentración del recaudo de impuestos en Colombia, de tal suerte que mientras de cada \$100 que se recaudan la Nación se queda con \$83.50 (¡!), los 1.103 municipios

⁹ Amylkar D. Acosta M. La iniquidad e inequidad tributaria. Abril, 1 de 2018/ Los inamovibles. Diciembre, 10 de 2018/ De la Ley de financiamiento a la reforma tributaria. Noviembre, 28 de 2019.

¹⁰ Amylkar D. Acosta M. Entre falacias y espejismos. Enero, 31 de 2020/ La amenaza del petrovirus. Marzo, 14 de 2020/ El fantasma de la recesión. Abril, 28 de 2020.

¹¹ Carlos Rodado Noriega. Intervención en el Encuentro de gobernadores y alcaldes de capitales de la Región Caribe para diseñar una Agenda estratégica regional. Universidad Autónoma del Caribe. Diciembre, 12 de 2007.

participan con \$11.90 y los 32 departamentos con sólo \$4.6 (!). No hay derecho para tanta concentración de los recursos en un país en donde la Constitución política consagra los principios de la descentralización y la autonomía territorial. Enhorabuena, la Ley 1943 de 2018 le ordenó al Gobierno Nacional integrar una Comisión de expertos para presentarle al Congreso de la República una propuesta de reforma del Estatuto tributario territorial. Esta será la oportunidad para balancear las cargas entre Nación y territorios.



Lo propio podemos decir con respecto al Sistema General de Participaciones (SGP) creado por la Constituyente de 1991, en sustituto del Situado fiscal creado en la administración del expresidente Carlos Lleras Restrepo. El mismo, como lo sostiene el ex codirector del Banco de la República y Rector de la Universidad del Norte Adolfo Meisel, tuvo como propósito fundamental propender por la convergencia interregional¹², objetivo este que se ha malogrado. Según Meisel “*actualmente estamos en los mismos niveles de desigualdad que había en 1991 – convergencia sigma. Es decir, cero avances en este campo*”¹³. Como lo sostiene Rodado, ello se debe a que “muchos actos legislativos le quitaron la fuerza redistributiva al SGP”¹⁴. Se refiere él a los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, los cuales le recortaron las transferencias de recursos de la Nación a las entidades territoriales, pasando a representar el 47.4% de los ingresos corrientes de la Nación en 2002, a un año de la primera reforma, al 30.5% en 2017. Basta con decir que entre 2002 y 2014 los departamentos y municipios dejaron de recibir cerca de \$123 billones (!) a consecuencia de estas dos reformas¹⁵.

Esta es otra asignatura pendiente, toda vez que lo que se ha venido dando, sobre todo en los últimos tres lustros, es una especie de descentralización disfuncional, consistente en delegar funciones y competencias por parte de la Nación a las entidades territoriales, pero sin transferirle los recursos para asumirlas. Valga decir que ello contraviene la norma constitucional que establece claramente que “*no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los*

¹² Adolfo Meisel. Descentralización y desigualdades regionales.

¹³ Ídem.

¹⁴ Carlos Rodado Noriega. Intervención en el Encuentro de gobernadores y alcaldes de capitales de la Región Caribe para diseñar una Agenda estratégica regional. Universidad Autónoma del Caribe. Diciembre, 12 de 2007.

¹⁵ Amylkar D. Acosta. Las cifras no mienten. Marzo, 19 de 2019.

*recursos fiscales suficientes para atenderlas*¹⁶. De allí la importancia de la tarea que le encomendó el Congreso de la República, a través de la Ley 1943 de 2018, a una Misión de descentralización, la cual deberá presentarle una propuesta tendiente a nivelar la cancha, para que se pueda barajar para volver a repartir juego, porque no hay duda de que el verdadero desequilibrio de poderes en Colombia es el que existe entre el macrocefálico poder central y los territoriales¹⁷.

El reto mayor que tendrá el Gobierno central, así como los departamentos, municipios y distritos una vez se supere esta crisis será la de la recuperación y el rescate de los más vulnerables y vulnerados por ella, así como la reactivación y reconversión de la desastrada economía. Para ello, en nuestro concepto, no basta con abrirle la posibilidad a las entidades territoriales de acceder, si es que lo logran, a los *“créditos de reactivación económica”* previstos en el Decreto 678 para *“fomentar la reactivación”*. Nos parece que sería de gran ayuda para tales propósitos que se hiciera extensivo a todas las entidades territoriales el mecanismo de obras por impuestos¹⁸, que hoy en día se circunscribe únicamente a las zonas más afectadas por el conflicto armado (Zomac), para que las grandes empresas que operan en sus territorios puedan ejecutar obras priorizadas y concertadas con los gobernadores y alcaldes con cargo a los impuestos de renta que deben pagar a la Nación. En este mismo sentido y con los mismos propósitos se podría activar el mecanismo de las alianzas público-privadas, sean estas de origen público o privado para la provisión de bienes públicos¹⁹.

A propósito de la hoja de ruta que deberán seguir las entidades territoriales, nos parece muy puesta en razón la solicitud que le hicieron el Procurador General de la Nación Fernando Carrillo y el Contralor General de la República Carlos Felipe Córdoba para que, a través de un Decreto – ley, el presidente Duque amplíe los términos para la aprobación de sus planes de desarrollo, que vencen el 30 de este mes. Como bien dicen ellos en su misiva al presidente, *“en un contexto de aislamiento social es razonable que las prioridades, en términos de política pública y participación ciudadana, se modifiquen sustancialmente”*²⁰.

Ello daría pábulo para que, consultando los hechos sobrevinientes, se le hagan los ajustes pertinentes, dado que las prioridades de ayer no son las de hoy, además de la imperiosa necesidad de incluir un nuevo capítulo contentivo del Plan de acción inmediata. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales deberán sintonizarse con los cambios disruptivos que se han desatado en medio de esta pandemia. A modo de ejemplo: una tarea inaplazable que tendrán y deberán acometer, cogidos de la mano, Nación y territorios es el cierre de la brecha digital que se puso de manifiesto a raíz de la medida de confinamiento. A este propósito, resulta interesante ensayar la nueva tecnología en la que está trabajando el pensador belga Gunter Pauli, autor del concepto de la economía azul y del best seller del mismo nombre, con el respaldo de la Universidad

¹⁶ Constitución Política. Artículo 356.

¹⁷ Amylkar D. Acosta M. El desequilibrio de poderes. Mayo, 31 de 2015.

¹⁸ Ley 1819 de 2016/ Decreto 893 de 2017, Ley 1955 de 2019, artículo 285.

¹⁹ Ley 1508 de 2012/ Decreto 1082 de 2015/ Decreto 1974 de 2019.

²⁰ Boletín. Mayo, 5 de 2020.

Industrial de Santander (UIS). Se trata de una innovación que permitiría acceder a la internet a través de la electricidad, de modo tal que en donde quiera que haya una bombilla se pueda acceder a la red²¹ y de esta manera corregir el rezago digital.

Finalmente, hacemos un llamado al Gobierno Nacional con respecto al proyecto de ley que está cursando en este momento, a través del cual se reglamentará el Acto legislativo 05 de 2019, que reformó el Sistema General de Regalías (SGR) y se modifica la Ley 1530 de 2012. En el evento de que el Congreso de la República no alcance a expedirlo en esta legislatura que concluye el próximo 20 de junio, dado que el presidente de la República quedaría facultado para expedirla mediante Decreto – ley, le solicitamos que ello no se dé sin la previa concertación con las regiones.

Edición 684 – Semana del 30 de mayo al 5 de junio de 2020

²¹ El Tiempo. Mayo, 22 de 2020.