



# IMPLICACIONES PRESUPUESTALES **Y FISCALES DERIVADAS** DE LA PANDEMIA DEL **COVID-19** PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES

 **MAYO**  
2020



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda




---

## IMPLICACIONES PRESUPUESTALES Y FISCALES DERIVADAS DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES

---

MAYO 18 DE 2020

Dirección General de Apoyo Fiscal – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La pandemia ocasionada por el covid-19 no tiene precedentes en la historia del país. Los efectos sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal. El mayor gasto público, la disminución de ingresos y en consecuencia el mayor déficit del Gobierno Nacional Central, además de la alta incertidumbre en el comportamiento económico del país, fueron parte de las consideraciones para expedir el Decreto 637 de 2020.

Desde luego, las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales no son ajenas a los efectos ocasionados por la pandemia. Por el lado del ingreso, parte de la estructura tributaria territorial se encuentra directamente vinculada al comportamiento de la actividad económica; y por el lado del gasto, son claras las presiones en materia de asistencia social, salud pública y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de las entidades territoriales.

Así, la afectación que podría presentarse en los ingresos corrientes de los departamentos y municipios y las mayores expectativas de gasto, podrían disminuir el margen de maniobra financiero requerido para atender la emergencia, erosionar un monto sustancial de la capacidad de endeudamiento e incrementar las probabilidades de incumplimiento de las normas de responsabilidad y disciplina fiscal. La crisis pone de manifiesto la posibilidad de que en el corto plazo se generen problemas de liquidez en las administraciones centrales territoriales, desequilibrios en la financiación de su estructura de gastos en el transcurso de la vigencia 2020 y restricciones en materia de endeudamiento para 2021 y 2022.

En este documento se realiza una aproximación a las implicaciones fiscales y presupuestales que podrían derivarse de la pandemia del covid-19 para el universo de entidades territoriales en Colombia, teniendo en cuenta el modelo elaborado por la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual puede consultarse por medio de la siguiente ruta web:

[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages\\_modelocovid19](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_modelocovid19)

En la primera parte se especifican los supuestos de estimación para tres escenarios alternativos; en la segunda, se examinan las posibilidades de reorientación de recursos para atender la emergencia, en el marco del Decreto 461 de 2020; en la tercera

se analizan las implicaciones en materia de financiamiento de la estructura de gastos amparada con ICLD; en la cuarta se exhiben los resultados de las simulaciones en las normas de responsabilidad fiscal subnacional (indicadores contemplados en las Leyes 358 de 1997 y 617 de 2000); y finalmente, se presenta un resumen ejecutivo y unas recomendaciones técnicas para habilitar un conjunto de cláusulas de escape al marco de responsabilidad y disciplina fiscal subnacional, de tal forma que se fortalezca el margen de maniobra financiera de las entidades territoriales, especialmente en materia de créditos de tesorería y de reactivación económica.



## 1. ESCENARIOS FINANCIEROS

Teniendo en cuenta la alta incertidumbre que existe sobre los potenciales efectos fiscales y presupuestales que tendría la pandemia del covid-19 en los territorios, a continuación se detalla un conjunto de supuestos sobre la afectación de los ingresos y la dinámica de los gastos para la vigencia 2020, con el objetivo de estimar los desequilibrios fiscales que ocasionaría para la vigencia en curso, además de las restricciones, especialmente en materia de endeudamiento, que implicaría para la vigencia 2021.

En el cuadro 1 se pueden apreciar los supuestos para tres escenarios financieros: moderado, intermedio y de alto estrés fiscal. La última información disponible, a partir de reportes presupuestales de las entidades territoriales, indica que la mayor probabilidad de ocurrencia se daría entre los escenarios moderado e intermedio.

**CUADRO 1 SUPUESTOS DE LA ESTIMACIÓN**

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



## 2. POSIBILIDADES DE REORIENTACIÓN DE RECURSOS PARA ATENDER LA EMERGENCIA EN EL MARCO DEL DECRETO 461 DE 2020

En primer lugar, es preciso aclarar que en el marco del Decreto 461 de 2020 se consideran como recursos potencialmente reorientables, las rentas con destinación específica por acto administrativo y legal, distintas a aquellas consagradas en la Constitución Política. En tal sentido, las estimaciones presentadas no consideran: i) Recursos del Sistema General de Participaciones, ii) Sistema General de Regalías; iii) ingresos provenientes de monopolio de juegos de suerte y azar; y iv) ingresos derivados de la participación y derechos de explotación por el ejercicio del monopolio de licores y alcoholes potables.

Estimaciones de la DAF indican que, en un escenario moderado, el universo de administraciones centrales departamentales y municipales, contaría con un monto de recursos reorientables para atender la emergencia producto del Covid-19 por el orden de \$3,4 billones (equivalente al 11% de los ingresos corrientes de libre destinación – ICLD – obtenidos en la vigencia 2019). Este monto se reduciría a \$3 billones (10% de los ICLD al cierre de 2019) en el escenario intermedio y a \$2,4 billones (8% de los ICLD 2019) en el escenario estresado, que tiene en cuenta caídas más pronunciadas de los ingresos corrientes. En el cuadro 2 se discriminan los resultados de las estimaciones por niveles de gobierno:

**CUADRO 2 RESULTADOS ESTIMACIÓN RECURSOS REORIENTABLES DECRETO 461 DE 2020**

Clasificación	Escenario Moderado		Escenario intermedio		Escenario Estresado	
	Total	% del Total	Total	Total /ICLD	Total	Total /ICLD
Departamentos	893.859	26%	764.410	25%	588.939	24%
Capitales	1.249.299	36%	1.080.744	36%	858.417	35%
No Capitales	1.294.560	38%	1.156.443	39%	984.350	40%
<b>Total Subnacional</b>	<b>3.437.718</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 3.001.597</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 2.431.706</b>	<b>100%</b>

Fuente: DAF con información propia, FUT y Modelo Covid-19.

Al comparar los recursos liberados contra la afectación que sufrirían los ICLD como consecuencia del COVID-19 (Cuadro 3), los resultados permiten observar que, bajo el escenario moderado, los recursos potencialmente reorientables (\$3,4 billones) alcanzarían a cubrir la caída en los ICLD (10% nominal, equivalente a \$2,9 billones).

Por el contrario, en los escenarios intermedio y estresado, la reducción de los ingresos corrientes de libre destinación sería mayor que los recursos estimados de destinación específica reorientables en el marco del Decreto 461 de 2020. En el caso moderado, la caída de los ICLD estaría por el orden de los \$8,5 billones y en el estresado por \$13, 8 billones.

### CUADRO 3 AFECTACIÓN DE ICLD BAJO SUPUESTOS ESPECIFICADOS

Clasificación	ICLD 2019	Escenario Moderado		Escenario intermedio		Escenario Estresado	
		ICLD COVID	Afectación ICLD (%)	ICLD COVID	Afectación ICLD (%)	ICLD COVID	Afectación ICLD (%)
Departamentos	6.015.133	\$ 5.413.620	-10%	\$ 4.380.563	-27%	\$ 3.234.193	-46%
Capitales	16.062.290	\$ 14.457.914	-10%	\$ 11.473.839	-29%	\$ 8.339.975	-48%
No Capitales	8.529.324	\$ 7.819.906	-8%	\$ 6.536.297	-23%	\$ 5.162.457	-39%
<b>Total Subnacional</b>	<b>30.606.746</b>	<b>27.691.439</b>	<b>-10%</b>	<b>22.390.699</b>	<b>-27%</b>	<b>16.736.624</b>	<b>-45%</b>

Fuente: DAF con información propia, FUT y Modelo Covid-19.

En todo caso, dichas diferencias podrían ser compensadas en la medida en que se consideren mayores porcentajes de recursos que se espera reorientar teniendo en cuenta una más amplia duración de la emergencia sanitaria<sup>1</sup>, además de los recursos que se encontraban en tesorería al cierre de 2019 susceptibles de reorientación (Ver recuadro 1).

#### RECUADRO 1: RECURSOS DE TESORERÍA DE ET LIBRES DE AFECTACIÓN AL CIERRE DE 2019

Teniendo en cuenta información del cierre de tesorería de las entidades territoriales reportada en el FUT con corte diciembre de 2019, las entidades territoriales contaban con \$7,1 billones libres de afectación. En el cuadro 4 se discrimina este resultado por fuente.

#### CUADRO 4 EXCEDENTE DE TESORERÍA 2019

Fuente	Total	% del Total
<b>Recursos de Libre Destinación</b>	<b>785.821</b>	<b>11%</b>
<b>Recursos con Destinación Específica</b>	<b>6.323.490</b>	<b>89%</b>
SGP Educación	283.404	4%
SGP Salud	531.781	7%
SGP APSB	424.994	6%
SGP Propósito General	522.391	7%
SGP Alimentación Escolar	220.678	3%
SGP por Crecimiento economía	40.798	1%
SGP Ribereños	6.549	0%
Regalías Esquema anterior	869.635	12%
Cofinanciación	237.307	3%
Crédito	-843.062	-12%
Otros	4.029.015	57%
<b>Total</b>	<b>7.109.310</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cálculos DAF con información FUT

1. En todos los escenarios, se asumió que, del flujo anual para 2020 de recursos con destinación específica legal o por acto administrativo libres de compromisos, los departamentos y municipios solamente reorientarían un 22%.

El excedente mencionado es el resultado de la diferencia entre disponibilidades por \$24,5 billones (*saldo en caja y bancos, encargos fiduciarios e inversiones temporales*) y exigibilidades por \$17,4 billones (*recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, reservas presupuestales y otras*). No se tienen en cuenta saldos en patrimonios autónomos, encargos fiduciarios y fondos para provisión pensional.

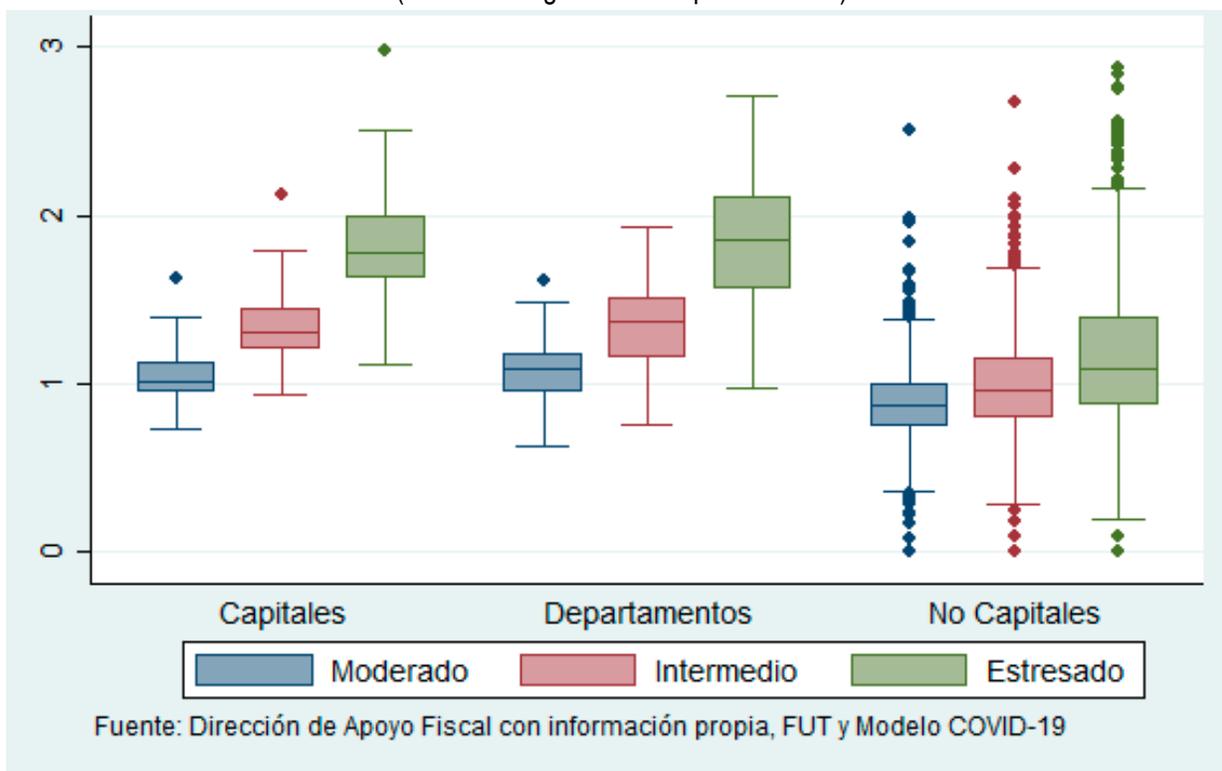


### 3. EFECTOS SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA ESTRUCTURA DE GASTOS AMPARADA CON ICLD

La exposición de las entidades territoriales en materia del financiamiento de su estructura de gastos es heterogénea. Por nivel de gobierno, los cálculos realizados por la DAF evidencian que las principales afectaciones se presentarían en departamentos y municipios capitales, en los cuales, ante cualquiera de los tres escenarios analizados, se generarían problemas de desfinanciamiento de la estructura de gastos amparada con ICLD (valores superiores a 1 en el Gráfico 1). En el caso de las no capitales, la afectación sería inferior, pues su estructura presupuestal está estrechamente vinculada a las transferencias de la Nación.

**GRÁFICO 1 CAPACIDAD DE CUBRIR ESTRUCTURA DE GASTOS POR NIVEL DE GOBIERNO**

(Relación de gasto con respecto a ICLD)



Fuente: DAF con información propia, FUT y Modelo Covid-19.

Por categoría presupuestal, en el **escenario moderado**, los departamentos y municipios correspondientes a categorías especial, primera, segunda y cuarta no alcanzarían a cubrir complementemente el gasto (funcionamiento, inversión social, servicio de la deuda, otros gastos corrientes y formación bruta de capital) amparado en ICLD; de tal manera que se requerirían ajustes a la baja (no muy pronunciados – *del orden del 6% con respecto a los ICLD proyectados* –) de la formación bruta de capital. En contraste, a nivel agregado, las entidades de categorías tercera, quinta y sexta podrían mantener el financiamiento de sus gastos con ICLD (gráfico 2).

Para el **escenario intermedio**, serían las entidades territoriales de categoría sexta las de más baja exposición a riesgos de desfinanciamiento con ICLD – *ajustes del orden del 1% de los ICLD proyectados* únicamente sobre la formación bruta de capital –. Lo anterior debido a que la mayor parte de sus ICLD se origina en los recursos del Sistema General de Participaciones de Propósito General de Libre Destinación. En tal sentido, es fundamental que se tomen las acciones a que haya lugar, para aplazar el efecto del censo poblacional realizado en 2019 sobre la distribución de los recursos del SGP de propósito general.

Los demás grupos de entidades por categoría presupuestal no contarían con suficientes ICLD para soportar el tren de gastos (gráfico 2), y los probables ajustes a la baja deberían enfocarse en:

- Entidades de categoría especial y primera: *ajustes del orden del 40% de los ICLD proyectados* en el conjunto de la inversión social, el servicio de la deuda, otros gastos corrientes y formación bruta de capital;
- Entidades de categorías segunda, tercera y cuarta: *ajustes del orden del 30% de los ICLD proyectados* en el conjunto de la inversión social, el servicio de la deuda, otros gastos corrientes y formación bruta de capital;
- Entidades de categorías quinta: *ajustes del orden del 23% de los ICLD proyectados* en el conjunto del servicio de la deuda, otros gastos corrientes y formación bruta de capital.

Para el **escenario estresado**, los ajustes a la baja en la estructura de gastos serían de un orden de magnitud mayor y, en todos los casos, abarcarían tanto la inversión social, como el servicio de la deuda, otros gastos corrientes y formación bruta de capital<sup>2</sup>:

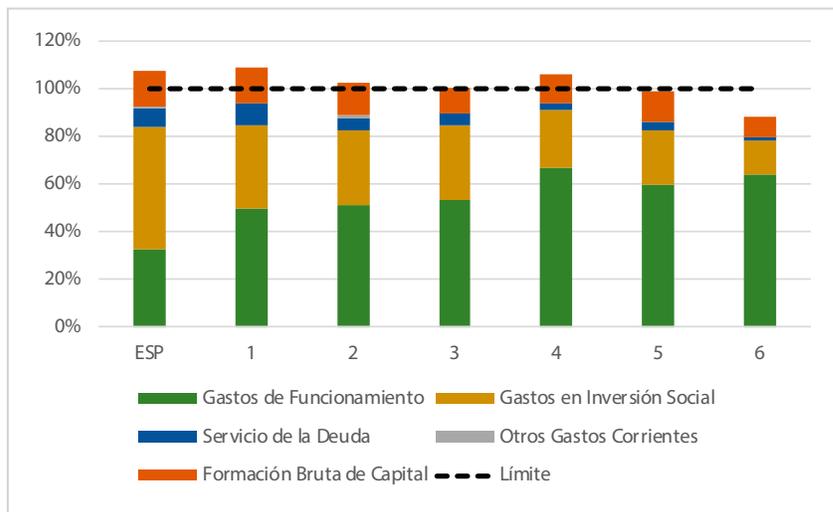
- Entidades de categoría especial y primera: ajustes del orden del 95% de los ICLD proyectados.
- Entidades de categoría segunda a quinta: ajustes del orden del 72% de los ICLD proyectados.
- Entidades de categoría sexta: ajustes del orden del 18% de los ICLD proyectados.

2. Únicamente para las entidades de cuarta categoría, el ajuste también debería realizarse sobre el gasto de funcionamiento.

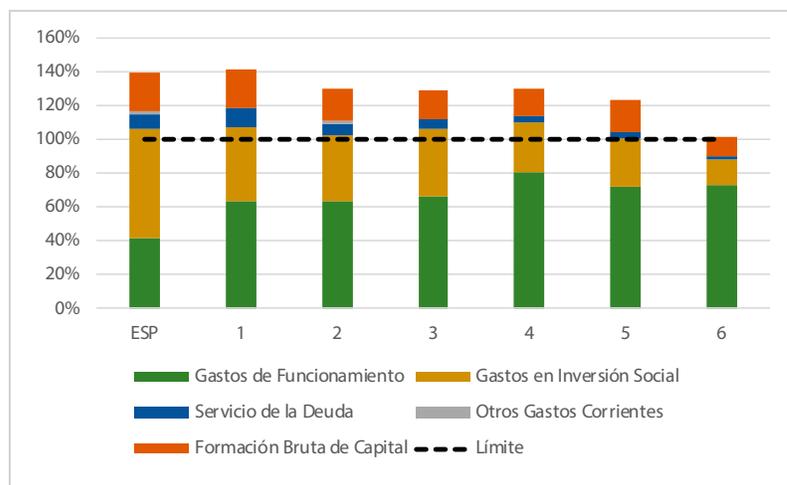
## GRÁFICO 2 IMPLICACIONES COVID-19 SOBRE LA ESTRUCTURA DE GASTOS FINANCIADOS CON ICLD

(Porcentaje de gasto con respecto a ICLD)

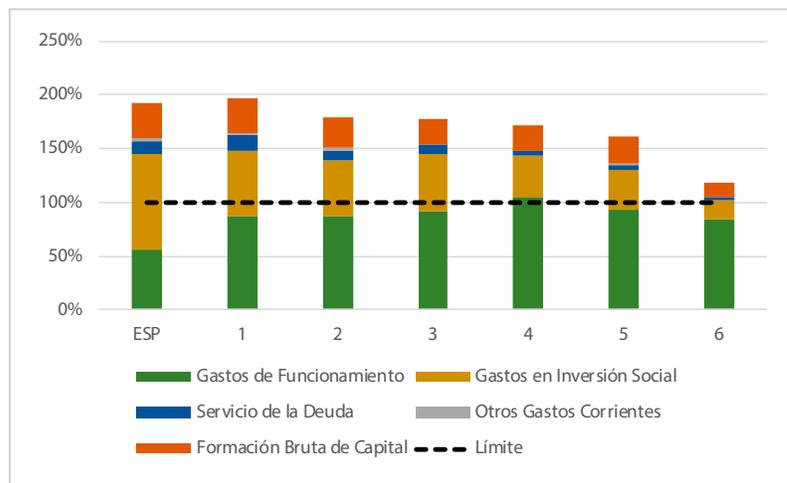
### ESCENARIO MODERADO



### ESCENARIO INTERMEDIO



### ESCENARIO ESTRESADO



Fuente: DAF con información propia, FUT y Modelo Covid-19.



## 4. EFECTOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS RESPONSABILIDAD FISCAL SUBNACIONAL

### LEY 617 DE 2000

Al culminar la vigencia 2019, el 4% de las entidades territoriales del país superó el máximo del indicador de gastos de funcionamiento con respecto a los ingresos corrientes de libre destinación de la Administración Central, contemplado en la Ley 617 de 2000 para su categoría (Cuadro 5).

En el escenario moderado, la contracción del 10% los ICLD, en un contexto de incremento de los gastos de funcionamiento del 6%, significaría que 87 entidades adicionales podrían superar el máximo legal y el porcentaje de incumplimiento sería del 12% del total de entidades territoriales.

La reducción del 27% de los ICLD en el escenario intermedio, implicaría un probable incumplimiento de una cuarta parte de los gobiernos subnacionales; mientras que, en el escenario estresado, dicho porcentaje podría alcanzar el 44% dada una disminución de los ICLD del 45%.

#### CUADRO 5

##### INDICADOR DE LEY 617 DE 2000. OBSERVADO 2019 Y SIMULACIONES PARA LOS ESCENARIOS FINANCIEROS

Concepto	2019	Moderado	Intermedio	Estresado
<b>Incumplimiento Indicador Ley 617</b>				
<b>Total</b>	46	133	282	503
% del total	4%	12%	25%	44%

Fuente: DAF con información propia, FUT y Modelo Covid-19.

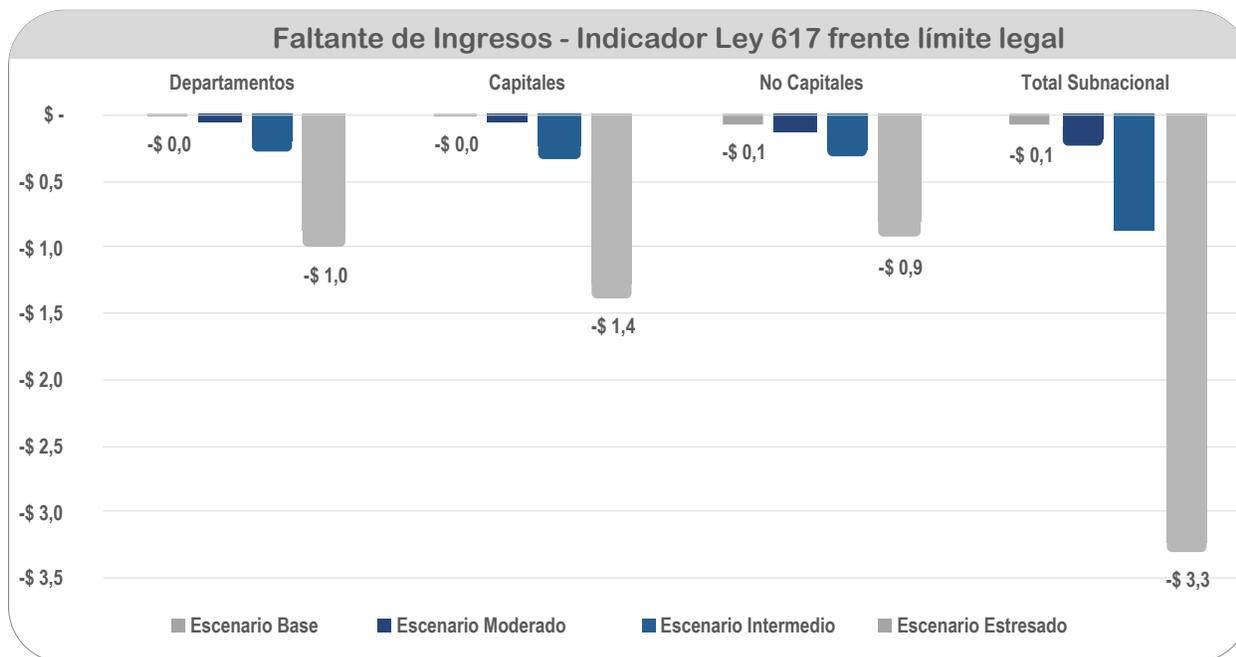
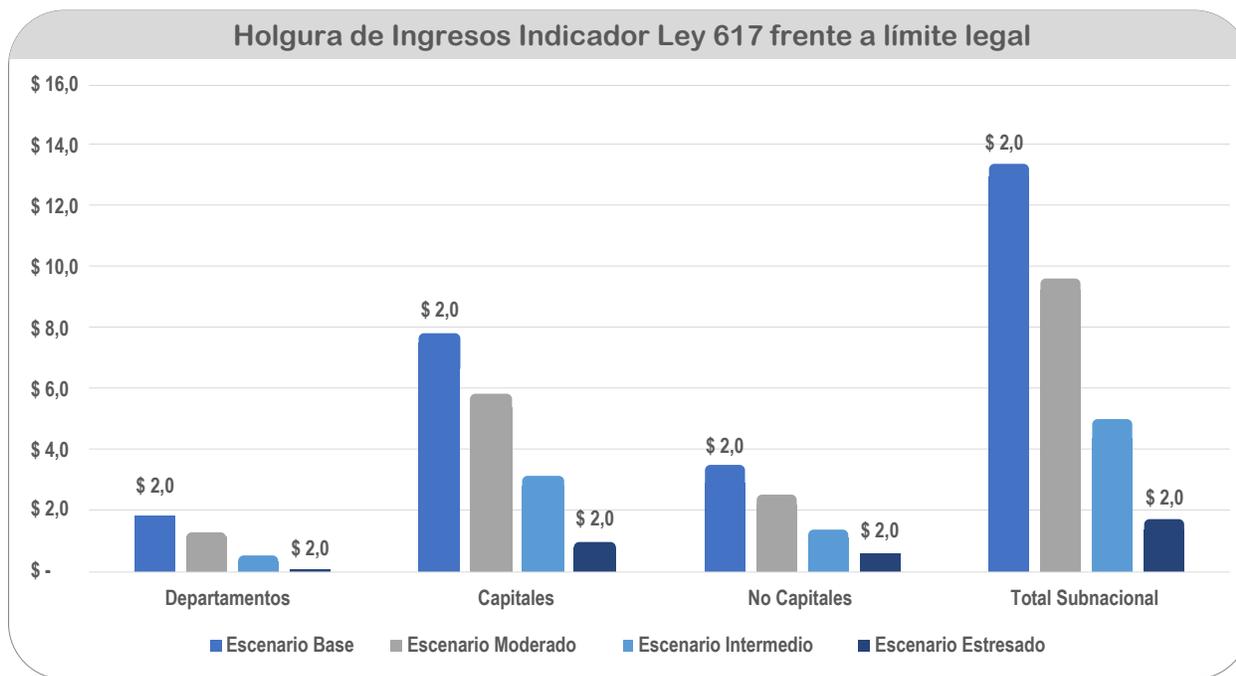
Las entidades territoriales que cumplen el indicador de Ley 617, pasarían de tener una holgura<sup>3</sup> de \$13,4 billones en el escenario base, a \$9,6 billones en el escenario moderado, \$5 billones en el intermedio y \$1,7 billones en el estresado (Gráfico 3), lo cual equivaldría a reducciones de dicha holgura del 28%, 63% y 87%, respectivamente.

Por el contrario, el faltante de ingresos de aquellas que excederían el límite establecido en la Ley pasaría de \$0,1 billones a \$0,2 ante una afectación moderada, \$0,9 billones en el caso intermedio y de \$3,3 billones en el escenario estresado (Gráfico 3). Bajo el último escenario, el faltante de recursos para poder cumplir la norma analizada, sería 44 veces superior a lo observado en 2019.

3. Posibilidad de disminución de los ICLD sin que ello implique incumplimiento de los límites de la relación GF/ICLD.

### GRÁFICO 3 MARGEN DE HOLGURA Y FALTANTE DE INGRESOS INDICADOR LEY 617

(billones de pesos)



Fuente: DAF con información propia, FUT y Modelo Covid-19.

En ese contexto, es pertinente recordar que las normas de responsabilidad fiscal establecen consecuencias por su incumplimiento que se materializan en las vigencias posteriores. Así, por ejemplo, la categoría presupuestal vigente para 2020 se adoptó en el segundo semestre de 2019 con base en información de cumplimiento de los límites de la vigencia 2018. De la misma manera, la categoría que registrará para 2021 se determinará con los indicadores de la vigencia 2019, y la de 2022 con los indicadores de 2020.

Esto significa que las consecuencias para las entidades territoriales por los menores ingresos de 2020 y 2021, asociados a la crisis covid-19, se reflejarían en posibles excesos de gastos de funcionamiento (dada su inflexibilidad a la baja), en descensos de categoría presupuestal, restricciones de endeudamiento y de apoyo financiero de la Nación en las vigencias 2021 y 2022.

## LEY 358 DE 1997

Al cierre de 2019, 3 entidades territoriales (de 711 con deuda) excedían el indicador máximo de sostenibilidad<sup>4</sup> (80%) y ninguna sobrepasaba el límite de solvencia<sup>5</sup> (40%), contemplados en la Ley 358 de 1997 (Cuadro 6). Cabe resaltar que este cálculo no incorpora partidas asociadas al Sistema General de Regalías.

**CUADRO 6 INDICADORES DE LEY 358 DE 1997. OBSERVADO 2019 Y SIMULACIONES PARA LOS ESCENARIOS FINANCIEROS**

Concepto	2019	Moderado	Intermedio	Estresado
<b>Incumplimiento Indicador Sostenibilidad Ley 358</b>				
<b>Total</b>	3	3	4	18
% frente a ET con deuda (711)	0%	0%	1%	3%
<b>Incumplimiento Indicador Solvencia Ley 358</b>				
<b>Total</b>	0	2	5	30
% frente a ET con deuda (711)	0%	0%	1%	4%

Fuente: DAF con información propia, FUT y Modelo Covid-19.

En ninguno de los escenarios financieros se presentaría un incumplimiento sistemático de los indicadores de Ley 358 de 1997. Bajo la perspectiva de mayor estrés fiscal, tan solo el 3% y el 4% de las entidades territoriales con deuda excederían los máximos de sostenibilidad y solvencia, respectivamente.

No obstante, los efectos sobre la capacidad de endeudamiento sí serían significativos. Cálculos con corte al 1° de enero de 2020, y suponiendo cero pesos de nuevos desembolsos de crédito, indican que el universo de entidades territoriales contaba con capacidad adicional de endeudamiento por \$30,3 billones (equivalente al 3% del PIB). Como se puede apreciar en el Cuadro 7, dicha capacidad se podría reducir en un rango entre el 17% y 58% en los distintos escenarios planteados.

**CUADRO 7 CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO ADICIONAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. OBSERVADO 1° ENERO 2020 Y SIMULACIONES PARA LOS ESCENARIOS FINANCIEROS**

Millones de pesos

Nivel	1° enero 2020	Moderado	Intermedio	Estresado
Departamentos	6.756.967	5.362.700	3.604.740	2.022.671
Capitales	12.642.863	10.281.383	7.385.352	4.361.873
No Capitales	10.970.823	9.647.404	8.030.695	6.365.926
<b>Total</b>	<b>30.370.653</b>	<b>25.291.488</b>	<b>19.020.786</b>	<b>12.750.470</b>
<b>% de reducción</b>	<b>N.A</b>	<b>-17%</b>	<b>-37%</b>	<b>-58%</b>

Fuente: DAF con información propia, FUT y Modelo Covid-19.

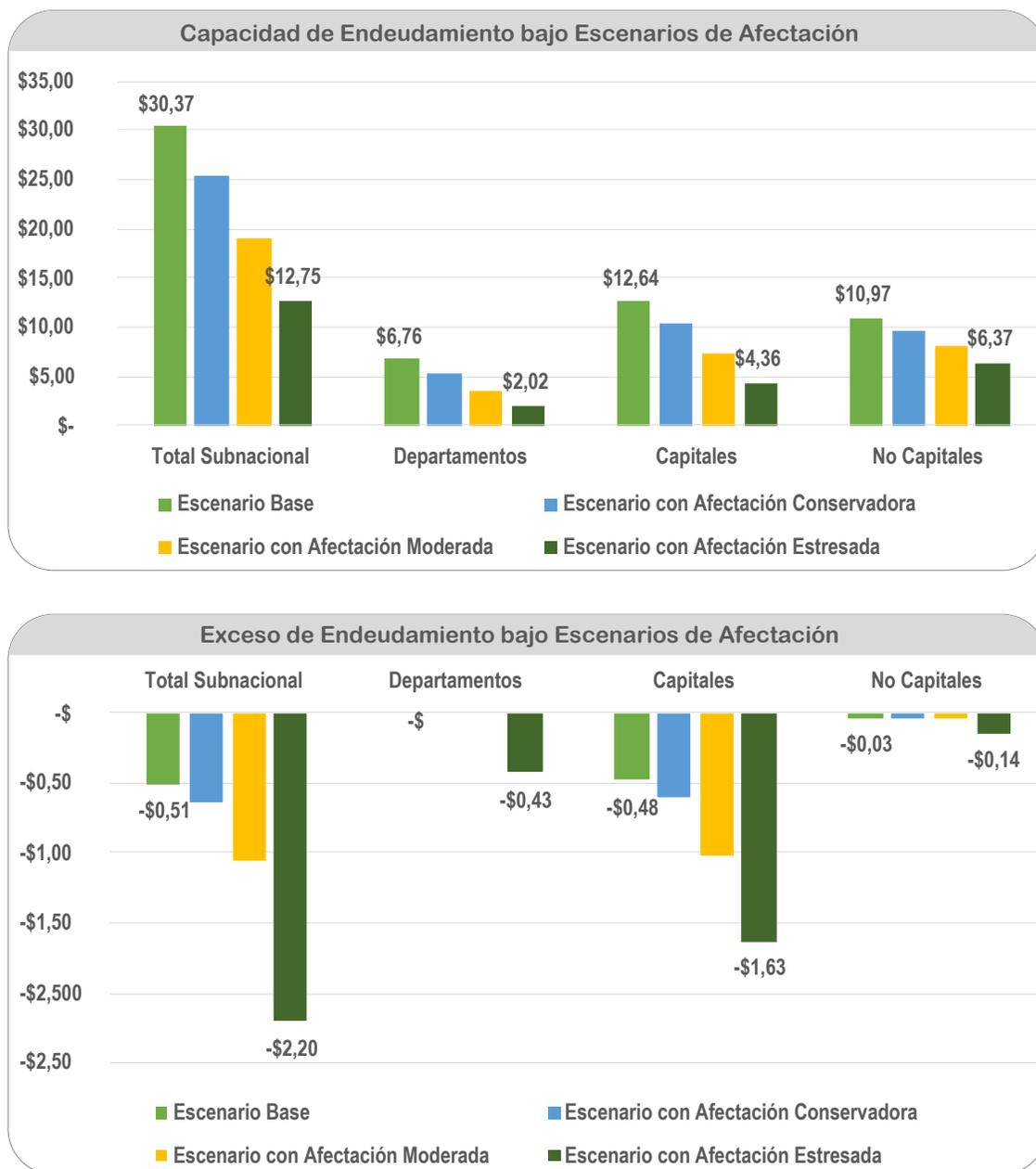
4. Saldo de la deuda como proporción de los ingresos corrientes.

5. Intereses como proporción del ahorro operacional.

Entre tanto, se estima que las entidades que superaban el indicador de sostenibilidad establecido en la Ley 358 de 1997, se excedían en \$506 mil millones. Dicho exceso podría alcanzar \$2,2 billones en el escenario estresado (Gráfico 4).

En el caso de la capacidad legal de endeudamiento de que trata la Ley 358 de 1997, los indicadores de sostenibilidad y solvencia para 2020 se calculan teniendo en cuenta los Ingresos Corrientes de 2019 indexados con el IPC proyectado por el Banco de la República; por lo tanto, si bien las situaciones de incumplimiento actuales no son consecuencia de la emergencia, es altamente probable que por causa de la crisis se generen incumplimientos al cierre de las vigencias 2020 y 2021 en la medida que se materialice la afectación de los ingresos corrientes.

**GRÁFICO 4 IMPLICACIONES COVID-19 SOBRE LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO**  
**BAJO ESCENARIOS DE AFECTACIÓN**  
 (billones de pesos)



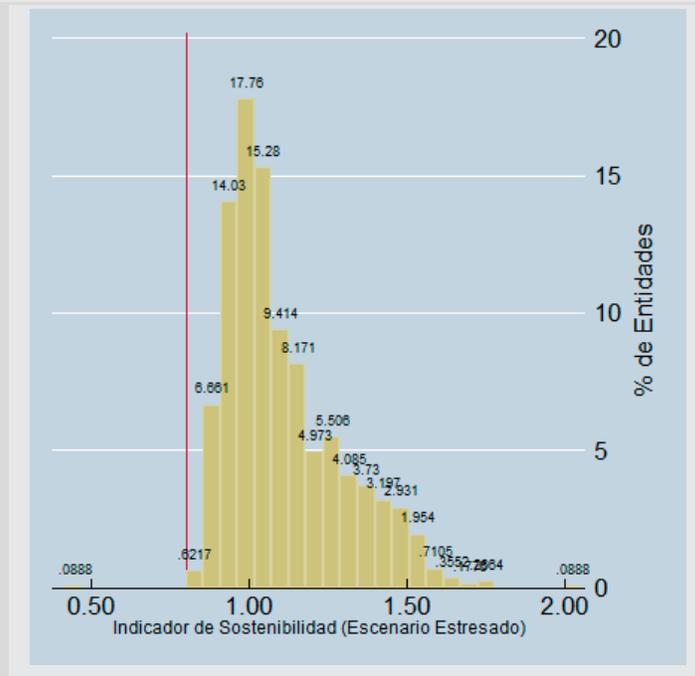
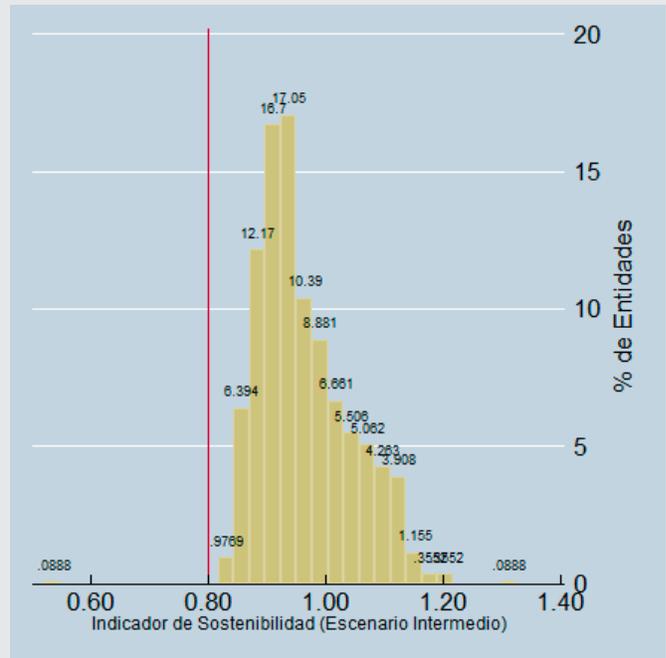
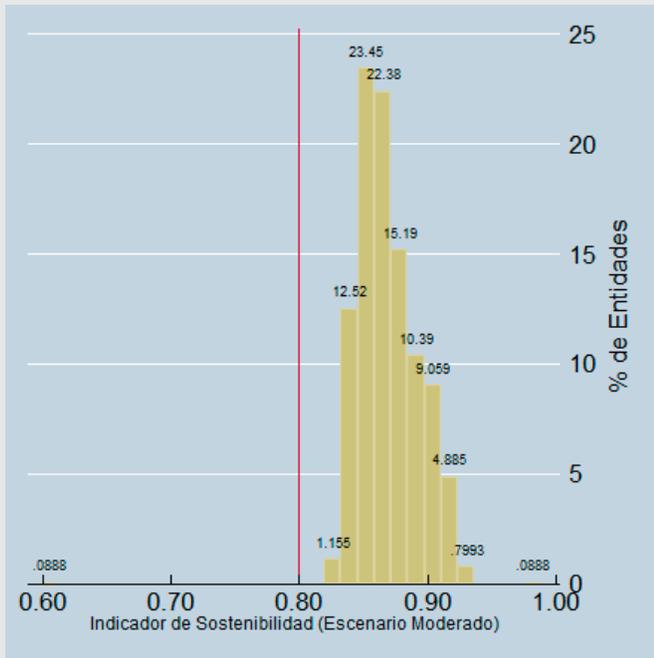
Fuente: DAF con información propia, FUT y Modelo Covid-19.

**RECUADRO 2: LÍMITE MÁXIMO DEL INDICADOR DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA REQUERIDO PARA MANTENER LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO OBSERVADA AL 1° DE ENERO DE 2020**

El gráfico 5 muestra, para cada escenario, las simulaciones de la DAF del límite máximo del indicador de sostenibilidad de la Ley 358 de 1997, que permitiría mantener constante la capacidad adicional de endeudamiento calculada al 1° de enero de 2020.

En general, la ampliación del límite máximo del 80% hacia un valor que converja al 100%, permitiría que un porcentaje mayoritario de las entidades territoriales no vea afectada su capacidad adicional de endeudamiento para los tres escenarios (moderado, intermedio y estresado).

**GRÁFICO 5 LÍMITE REQUERIDO – INDICADOR DE SOSTENIBILIDAD LEY 358 DE 1997**



Fuente: DAF con información propia, FUT y Modelo Covid-19.



# RESUMEN EJECUTIVO

1. La última información disponible indica que la mayor probabilidad de ocurrencia en materia de afectación de ingresos y dinámica de gastos, se daría entre los escenarios denominados moderado e intermedio
2. El monto de recursos reorientables en el marco del Decreto 461 de 2020 solo alcanzaría a compensar la reducción que tendrían los ICLD en el escenario moderado.
3. En los escenarios intermedio y estresado, la reducción de los ingresos corrientes de libre destinación sería mayor que los recursos estimados de destinación específica reorientables. Las diferencias podrían ser compensadas en la medida en que se considere mayores porcentajes de recursos que se espera reorientar teniendo en cuenta una más amplia duración de la emergencia sanitaria, además de los recursos que se encontraban en tesorería al cierre de 2019 susceptibles de reorientación.
4. La exposición de las entidades territoriales en materia del financiamiento de su estructura de gastos amparada en ICLD es heterogénea:
  - a. En el escenario moderado, las entidades de categorías especial, primera, segunda y cuarta no alcanzarían a cubrir complemente el tren de gastos financiado con ICLD; de tal manera que se requerirían ajustes a la baja (del orden del 6% con respecto a los ICLD proyectados) de la formación bruta de capital.
  - b. Para el escenario intermedio, serían las entidades territoriales de categoría sexta las de más baja exposición a riesgos de desfinanciamiento con ICLD – ajustes del orden del 1% de los ICLD proyectados únicamente sobre la formación bruta de capital –. Lo anterior, porque pueden financiar sus gastos de funcionamiento con los recursos del SGP de Propósito General de Libre Destinación. Las entidades de las demás categorías requerirían ajustes a la baja de sus gastos entre en un rango entre el 23% y 40% de los ICLD proyectados.
  - c. En el escenario estresado, los ajustes a la baja en los gastos serían de máximo el 95% de los ICLD proyectados para entidades de categoría especial y primera; y mínimo del 18% para los municipios de sexta categoría.
5. Al cierre de 2019, el 4% de las ET superó el límite máximo de la Ley 617 de 2000 para la Administración Central. Las reducciones estimadas de los ICLD implicarían porcentajes de incumplimiento del 6% (escenario moderado), 27% (intermedio) y 44% (estresado). Estos incumplimientos podrían implicar descensos de categoría presupuestal y restricciones de endeudamiento y apoyo financiero de la Nación para las vigencias 2021 y 2022.

6. En ninguno de los escenarios financieros las implicaciones fiscales de la pandemia del covid-19 podría significar un incumplimiento sustancial de los indicadores de sostenibilidad o solvencia de la Ley 358 de 1997, pero la capacidad de endeudamiento adicional sí podría verse reducida de forma significativa. De \$30,3 billones al 1° de enero de 2020 (sin SGR), pasaría a \$25,2 billones (escenario moderado), \$19 billones (intermedio), \$12,7 billones (estresado). La erosión de la capacidad de endeudamiento territorial - dependiendo de la intensidad de la afectación en los ingresos corrientes producto de la crisis -, reduciría sus posibilidades de maniobra financiera para solventar la presión de gastos entre 2020 y 2022.
7. La ampliación del límite máximo de sostenibilidad de la deuda del 80% hacia un valor que converja al 100%, permitiría que un porcentaje mayoritario de las entidades territoriales minimizara la reducción en la capacidad de endeudamiento para los tres escenarios planteados.



## PROPUESTAS PARA UNA REFORMA QUE PERMITA ENFRENTAR CON OPORTUNIDAD LOS EFECTOS DE LA CRISIS COVID-19:

1. La flexibilización completa del marco de disciplina y responsabilidad fiscal no es conveniente. Una alternativa como ésta no considera los efectos de mediano plazo y no implica per sé una disminución de la percepción de riesgo por parte del sector financiero para la contratación de nuevas operaciones de crédito público por parte de las entidades territoriales.
2. Buena parte de las necesidades de liquidez de las entidades territoriales podría subsanarse mediante la flexibilización de los créditos de tesorería.
3. Promover la posibilidad de que las entidades territoriales renegocien la deuda vigente para obtener un periodo de gracia de dos años de la deuda pública contratada con el sistema financiero nacional al cierre de 2019. *De acuerdo con el perfil de vencimientos, para 2020 se tienen programados pagos de la deuda por \$1,9 billones y para 2021 por \$2 billones.*
4. Con respecto a las normas de responsabilidad fiscal subnacional, vale la pena examinar la pertinencia de instaurar, de forma transitoria, algunas cláusulas de escape para las **vigencias 2020 y 2021**. El propósito de esta iniciativa es facilitar una orientación contracíclica de la política fiscal territorial, que permita afrontar los desafíos en materia de inversión social, así como contribuir a la reactivación de la dinámica económica regional:
  - a. Con el fin de facilitar el acceso a financiamiento, las entidades territoriales que superen los indicadores de sostenibilidad y solvencia contemplados en la Ley 358 de 1997, podrán suscribir créditos con las entidades financieras sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Artículo 6° de la Ley 358 de 1997).
  - b. Contemplar la posibilidad de modificar el límite de sostenibilidad establecido en la Ley 358 de 1997 para los años 2021 y 2021, de tal forma que exista capacidad de endeudamiento autónoma cuando el saldo de la deuda pública como porcentaje de los ingresos corrientes no supere el 100% (actualmente es del 80%) y,

además, que se exima a la entidad territorial del cumplimiento del límite de solvencia (teniendo en cuenta la posibilidad de generación de ahorro operacional negativo por la emergencia).

- c. En los casos en que las entidades territoriales superen los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000, no se requerirá la suscripción de un plan de desempeño (Artículo 90 de la Ley 617 de 2000) ni se restringirá el apoyo financiero de la Nación (Artículo 80° de la Ley 617 de 2000).
  - d. Cuando por efecto de disminuciones en los ingresos corrientes de libre destinación los departamentos, distritos y municipios superen los límites de gastos de funcionamiento establecidos en la Ley 617 de 2000, no se aplicará la reclasificación a la categoría presupuestal inmediatamente inferior (Parágrafo 2° del artículo 1 de la Ley 617 de 2000 y parágrafo 3° del artículo 7 de la Ley 1551 de 2012).
5. El aplazamiento del efecto del censo en la distribución de los recursos del SGP de Propósito General para 2020, y una redistribución gradual para ser aplicada entre 2021 y 2023.
  6. Flexibilizar plenamente para lo que resta del año y para 2021, la asignación de Propósito General de Forzosa Inversión del SGP.



## **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Sede Principal: San Agustín; Carrera 8 No. 6C- 38. Bogotá D.C., Colombia  
Sede, Casas de Santa Bárbara; Carrera 7 No. 6B- 80. Bogotá D.C., Colombia  
. NIT: 899.999.090-2

### **Teléfonos:**

Línea Nacional: 01 8000 910071  
Teléfono en Bogotá:  
(57 1) 381 1700 - (57 1) 602 1270  
Fax: (57 1) 381 2183



**El emprendimiento  
es de todos**

Minhacienda