

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

POSIBLES IMPLICACIONES DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y LA CAÍDA DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO SOBRE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Por Jaime Bonet, Diana Ricciulli y Javier Pérez[♣]
Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)
Banco de la República

Introducción

El primer trimestre del año termina, para Colombia y el resto del mundo, enfrentando dos choques que afectarán la economía mundial en el corto y mediano plazo: la propagación del COVID-19 y la fuerte caída del precio internacional del petróleo¹. Aunque es muy pronto para determinar el efecto total en el crecimiento económico, los primeros pronósticos, realizados por algunos centros de pensamiento, organismos multilaterales y bancas de inversión², indican que Colombia crecería entre -0,4% y 1,0% en 2020. El resultado final dependerá, por un lado, de la severidad del contagio y el número total de días de aislamiento adoptados para contener el contagio, y por otro, de la duración de la caída en los precios del petróleo.

Hasta el momento los análisis de las perspectivas económicas y sociales han estado centrados en el comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos. Sin embargo, no se ha puesto de manifiesto cómo estos dos choques afectarán la realidad de los gobiernos territoriales en el corto y mediano plazo. Estos efectos estarán no solo

[♣] Las opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

¹ Ver Mejía (2020).

² Ver Goldman Sachs (2020), Cepal (2020) y IIF (2020).

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

determinados por el número de infectados en cada región y los esfuerzos de las autoridades de municipios y departamentos en la adecuación de hospitales y centros de salud, sino por la perspectiva de menores recursos propios recibidos por las entidades territoriales como consecuencia de la disminución en la actividad económica. Además, es posible que se afecten en el mediano plazo las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR).

Este documento tiene como propósito plantear algunos de los posibles mecanismos a través de los cuales los choques del COVID-19 y la caída del precio del petróleo se reflejarán en los ingresos de los municipios y departamentos en Colombia. Este es un ejercicio descriptivo sin implicaciones causales, realizado a partir de algunos trabajos previos e información disponible a la fecha.

Los ingresos de los gobiernos territoriales

Los gobiernos locales tienen tres fuentes principales de ingresos: (i) los recursos propios, que incluyen los tributarios y no tributarios; (ii) las transferencias, donde el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR) son las más importantes; y (iii) los otros ingresos, por ejemplo, aquellos provenientes de empresas industriales y comerciales de las entidades territoriales o entidades descentralizadas del gobierno local. En 2018 estas tres fuentes sumaron 73,4 billones de pesos en municipios y 30,9 billones en departamentos, cifras equivalentes al 7,4% y 3,1% del PIB nacional, respectivamente. En ambas entidades territoriales, las transferencias nacionales (SGP y SGR) conforman el rubro más importante con 35,0 billones en municipios y 17,7 billones en departamentos (Tabla 1).

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

Tabla 1. Principales fuentes de ingreso gobiernos territoriales 2018

Montos en billones de pesos corrientes

	Municipios		Departamentos	
	Monto	% del PIB	Monto	% del PIB
Ingresos totales	73,4	7,4	30,9	3,1
Ingresos propios	27,4	2,8	10,0	1,0
Tributarios	24,2	2,5	7,6	0,8
No tributarios	3,3	0,3	2,3	0,2
Transferencias nacionales	35,0	3,5	17,7	1,8
SGP	32,7	3,3	13,4	1,4
SGR	2,3	0,2	4,3	0,4
Otros ingresos	11,0	1,1	3,3	0,3

Fuente: Elaboración de los autores con base en Ejecuciones presupuestales DNP.

Dentro de los recursos propios, se esperaría una reducción en el recaudo de impuestos como resultado de la contracción económica y la consecuente caída en el ingreso y el consumo de los hogares y las empresas. Tal vez los más afectados podrían ser el impuesto de industria y comercio (ICA) en los municipios, los tributos al consumo de cerveza, licores, cigarrillos y tabaco en los departamentos, así como la sobretasa a la gasolina en ambos casos. De acuerdo con Bonet *et al.* (2020), el ICA representa en promedio cerca del 37% de los ingresos tributarios de los municipios, mientras que los impuestos de licores, cerveza, cigarrillos y tabaco participan con cerca del 50% de los ingresos tributarios de los departamentos.

Al analizar las tendencias recientes en el crecimiento del PIB y el recaudo de los principales impuestos territoriales (Gráfico 1), el ICA es el tributo con mayor asociación al

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

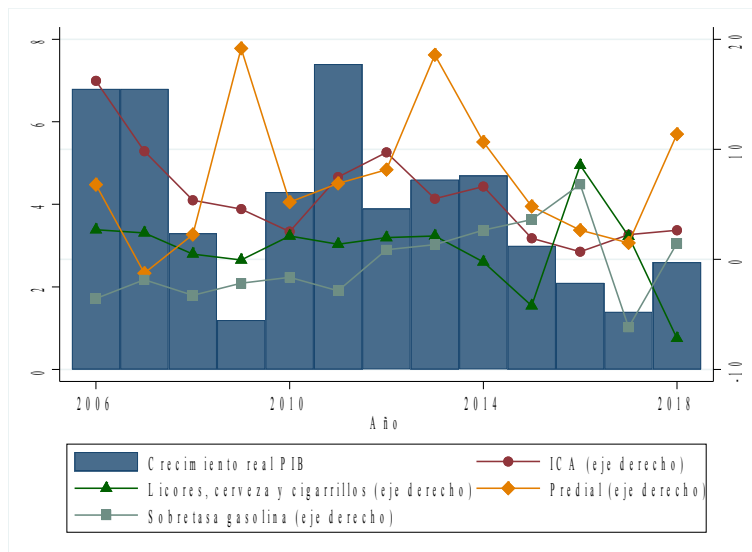
ciclo económico, aunque parecería tener un rezago en la relación temporal³. Esto podría ser resultado de que este tributo se liquida sobre el promedio mensual de los ingresos brutos del año inmediatamente anterior. Por el contrario, los impuestos de cerveza, licores, cigarrillos y tabaco, la sobretasa a la gasolina y el impuesto predial no muestran una relación clara con la actividad económica. El desempeño del recaudo de estos últimos podría estar asociado más a cambios en la base de cálculo o en las tasas que se aplican. Por ejemplo, el mayor crecimiento en la recaudación del impuesto al consumo de licores en 2016 podría ser resultado de la modificación en su base gravable y tarifa introducida con la Ley 1816 de 2016⁴.

³ La elasticidad del PIB al recaudo del ICA es de 0,44% y el resto de impuestos territoriales no presentan una relación estadísticamente significativa con la actividad económica. Estos resultados son obtenidos por los autores a partir de la estimación de un panel departamental con efectos fijos de año y departamento.

⁴ La Ley 1816 de 2016 estableció que el impuesto al consumo de licores estaría conformado por un componente específico (\$220 por cada grado alcoholimétrico en unidad de 750 centímetros cúbicos) y un componente ad valorem (25% sobre el precio de venta al público).

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

Gráfico 1. Crecimiento real del PIB y el recaudo de los principales impuestos territoriales en Colombia, 2006 - 2018 (porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores con base en Cuentas Nacionales DANE y Ejecuciones Presupuestales DNP.

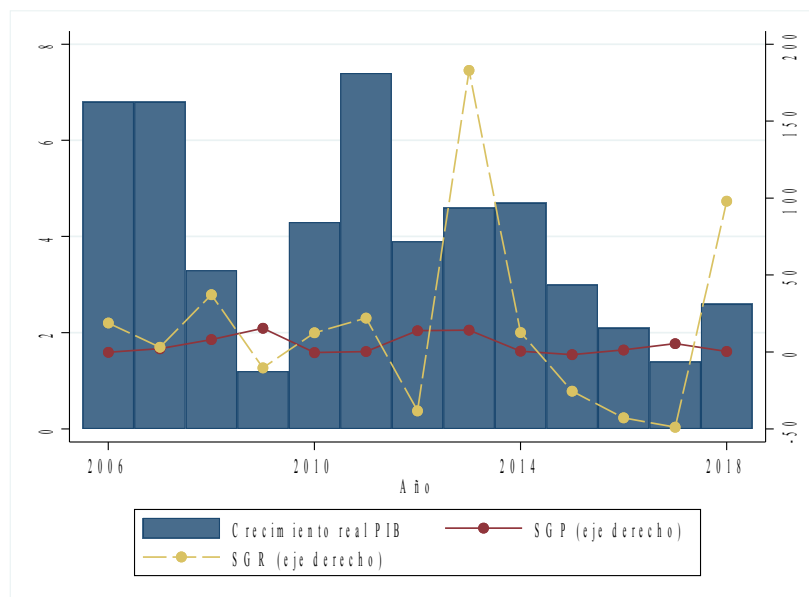
Sobre el impuesto predial, aunque este suele ser menos sensible al ciclo económico, se espera un efecto heterogéneo y diferencial en el recaudo que dependerá de las decisiones que adopten las autoridades municipales en cuanto a alivios a los contribuyentes para mitigar la reducción del ingreso disponible de los hogares generada por el periodo de aislamiento. Además, dependiendo de la duración del aislamiento en el país, la reducción de los ingresos en los hogares podría llevar a un incremento en la morosidad en el recaudo, tanto del predial como de los otros tributos.

Del lado de las transferencias, los recursos del SGP y SGR son definidos por unas reglas que se establecen al momento de presupuestarse. Hasta 2016 el SGP creció a una tasa real que estaba definida a partir de la inflación más unos puntos adicionales variables por año. Desde 2017, el monto del SGP se define en función del crecimiento promedio de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) durante los cuatro años anteriores (incluido el

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

año de la vigencia de elaboración del presupuesto). Como resultado de estas reglas, el SGP muestra una asociación baja con el ciclo económico (Gráfico 2).

Gráfico 2. Crecimiento real del PIB y las ejecuciones del SGP y SGR (porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores con base en Cuentas Nacionales DANE y Ejecuciones Presupuestales DNP.

Dados los criterios para estimar el SGP, en 2020 no se afectarían esos recursos para los departamentos y municipios. Sin embargo, el efecto se observaría durante los próximos años, teniendo en cuenta que el impacto de la crisis se verá reflejado en una reducción de los ICN de 2020 y posiblemente en 2021. Así las cosas, los recursos transferidos por SGP, calculados con base en el promedio móvil cuatrienal de los ICN, se podrían afectar al menos hasta 2023. Dependiendo de la caída en los ICN entre 2020 y 2021, podría tenerse un efecto importante sobre los ingresos de municipios y departamentos considerando los siguientes dos aspectos: (1) que el SGP tiene una participación cercana al 3,8% del PIB, y (2) que tanto municipios como departamentos tienen una alta dependencia por estos recursos, al representar cerca del 40% de los ingresos totales de los departamentos y 43% en el caso de los municipios; en algunas

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

entidades territoriales estos recursos pueden llegar a representar el 90% (Bonet *et al.*, 2018). Sin embargo, el hecho que el incremento del SGP sea un promedio de los anteriores cuatro años, le resta volatilidad al comportamiento de esta transferencia.

Por su lado, el SGR se define en un presupuesto por bienio, cuya última vigencia corresponde al periodo 2019-2020. El cálculo del monto distribuido entre los GSN se realiza con base en proyecciones de las regalías, las cuales se ajustan a los valores reales de precio y cantidad de los minerales e hidrocarburos exportados, así como a los supuestos macroeconómicos. En particular, la elaboración del presupuesto del SGR para el periodo 2019-2020 asumió un precio del petróleo de 65 dólares por barril⁵. Teniendo en cuenta lo anterior y la profunda caída en el precio internacional (en más del 50%), los ingresos por la venta de hidrocarburos podrían ser afectados y, en consecuencia, los recursos recibidos por concepto de regalías para los municipios y departamentos.

En términos de la asociación al ciclo económico los recursos de regalías presentan mayores coincidencias, lo cual se puede observar en el Gráfico 2, donde las reducciones en la tasa de crecimiento del SGR coinciden con años de caída en los precios del petróleo. Además, vale la pena resaltar que, al igual que con el SGP, los departamentos y municipios tienen una alta dependencia de las regalías, especialmente en el caso de los departamentos para los que estos recursos representan cerca del 40% de los ingresos totales. En el caso de los municipios la participación es de alrededor del 5% (Bonet *et al.*, 2018).

Otro hecho importante es que el SGR podría verse también afectado por el uso de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) que hizo el Gobierno Nacional para la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), ya que, ante una caída en las regalías, no existen los recursos que permitirían mantener dicho monto. El total

⁵ Ver Anexo Proyecto de Ley 167 de 2018 “Por el cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”.

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

entregado en préstamo al gobierno nacional es del orden de los \$12,1 billones, recursos administrados por el Banco de la República⁶.

Finalmente, la actual crisis originada por los dos choques podría afectar también el desempeño de algunas de las empresas industriales y comerciales de las entidades territoriales. Esto puede ser significativo en algunas ciudades y departamentos grandes, en donde estas empresas transfieren importantes sumas de recursos a los municipios y departamentos. Por ejemplo, en 2018, Empresas Públicas de Medellín (EPM) transfirió a la alcaldía de esa ciudad 1,8 billones de pesos (Alcaldía de Medellín, 2019). Además, es importante tener en cuenta que la posible suspensión temporal del pago de los servicios públicos podría afectar el flujo de caja de las empresas prestadoras y un posible déficit que impactaría las finanzas de los entes territoriales. Por último, los sistemas de transporte masivo (SITM y SITP) existentes en distintas ciudades del país, podrían ver comprometida la sostenibilidad financiera que ha sido señalada por algunos autores⁷.

Conclusiones

Al final, los efectos del Covid-19 en las economías regionales dependerán del grado de afectación de cada una, su estructura económica, la pobreza y la informalidad de la mano de obra. Una de las fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales que podría verse más afectada son los ingresos propios, ya que su recaudación podría reducirse por la desaceleración de la actividad económica en los distintos territorios. Esta situación es posible que afecte especialmente a las capitales departamentales, donde se concentra la recaudación tributaria subnacional.

Por su parte, las transferencias del SGP mantendrán sus montos en el corto plazo, cumpliendo una función contra cíclica y sosteniendo el flujo de recursos a los municipios más pequeños. Dependiendo de la duración y la profundidad del choque, estos recursos podrían verse afectados en los próximos años.

⁶ Ver Decreto 444 de 2020.

⁷ Ver FDN (2019).

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

En cuanto al SGR, la caída del precio del petróleo se reflejaría en una reducción en el monto total de las regalías frente a lo que recibe actualmente. De acuerdo a la fórmula de distribución vigente, la asignación a cada territorio dependerá de las características de cada departamento y municipio. En particular, principalmente de su condición de productor y al grado de pobreza de sus habitantes. Qué tan profundo y qué tan duradero será este efecto dependerá, principalmente, del mercado internacional de hidrocarburos.

Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.

Referencias

- Alcaldía de Medellín (2019). “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019-2020”. Alcaldía de Medellín.
- Bonet, J.; Pérez, G. (2018). “Municipal Fiscal Health in Colombian Main Cities”, *Documentos sobre economía regional y urbana*, No. 269, Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales – CEER. Cartagena de Indias.
- Bonet, J.; Pérez, G.; Ricciuli, D. (2018) “¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?”, *Revista de Economía del Rosario*, [S.l.], v. 21, n. 2, p. 247-307, oct. 2018. Disponible en: [doi:http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.7196](http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.7196).
- Bonet, J.; Pérez, G.; Mestre, J. (2020). “Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios”, en J. Bonet y G. Pérez (eds.), *20 Años de estudios sobre el Caribe colombiano*, pp. 225-275. Bogotá: Banco de la República, Colección de Economía Regional.
- Cepal (2020). “Coyuntura, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de Covid-19”. Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe. Santiago, 3 de abril 2020.
- IIF (2020). “Economic Views – EM Asia & LatAm Growth under COVID-19”. 24 de marzo 2020.
- Mejía, L.F. (2020). “Choque dual y posibles efectos sobre la economía colombiana”, Nota Editorial, Fedesarrollo.
- Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) (2019). *Sistemas de transporte público de Colombia: retos, oportunidades y estrategias de financiación*. (Urbano, Camilo; Pardo, Carlos Felipe; Olivares Medina, Claudio; Iguavita, Laura. Ed.). Bogotá D.C.: Despacio.org.
- Goldman Sachs (2020). “Latin America Economics Analyst - LatAm Growth Outlook Darkens”. Economics Research. 18 de marzo 2020.