

# Municipio de Arauca - Arauca: Perspectivas Fiscales 2017

---

## INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo presentar un análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 (MFMP) del municipio de Arauca y establecer las perspectivas fiscales planteadas por la Alcaldía.

Por mandato de la ley 819 de 2003 el MFMP forma parte del proyecto de presupuesto que deben presentar las entidades territoriales a los concejos o asambleas y su objetivo es realizar un análisis en perspectiva de la finanzas territoriales en un horizonte de 10 años a partir de su comportamiento histórico.

El reporte se divide en tres partes. En la primera se analiza la completitud del MFMP de acuerdo con los parámetros que para tal fin establece la ley 819 de 2003. En la segunda se presenta las perspectivas fiscales para los cierres 2016 y 2017 con énfasis en los ingresos, los gastos, la deuda pública el resultado fiscal, la sostenibilidad de la deuda pública y el cumplimiento de los límites de gasto de la ley 617/00. La tercera parte contiene el análisis de los principales riesgos fiscales identificados en el MFMP 2017, en términos de reservas presupuestales, vigencias futuras aprobadas, pasivos contingentes, situación del sector descentralizado, exenciones tributarias y acuerdos promulgados en la vigencia anterior. Finalmente se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones sobre el contenido y eventuales mejoras de futuros MFMP de la entidad; ello como parte de la labor de asistencia a la gestión financiera que realiza la DAF a las entidades territoriales.

## I. COMPLETITUD DEL MARCO FISCAL 2017

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 5° de la Ley 819 de 2003, el MFMP del municipio de Arauca presenta un plan financiero, el nivel de deuda pública, un análisis de su sostenibilidad, los pasivos exigibles y contingentes y la estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias; sin embargo, no presenta el costo fiscal de los proyectos de acuerdos sancionados en la vigencia anterior. Así mismo, si bien se presenta un capítulo específico que trata sobre las acciones y medidas no se establece un cronograma para su ejecución.

## II. PROYECCIONES FISCALES

### A. Ingresos

El municipio presenta en el MFMP una copia textual del Informe de Viabilidad Fiscal elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DAF respecto al comportamiento de los ingresos generados entre 2012-2015, evidenciando la alta representatividad de los recursos de regalías y de las transferencias y concluyendo que el crecimiento real promedio de los ingresos fue producto del incremento de todos los rubros con excepción de los recursos del balance. Por tanto el documento no profundiza en las razones que llevaron a que la ejecución presupuestal de 2015 alcanzara los \$194.000 millones.

El MFMP no presenta un análisis preliminar o parcial de la ejecución de ingresos de la vigencia 2016 y en el Plan financiero proyecta que al cierre de dicha vigencia los ingresos ascenderán a \$98.784 millones.

Adicionalmente en documento del MFMP establece que los ingresos se proyectan de acuerdo a su comportamiento histórico, sin embargo, no se explican los supuestos ni la metodología utilizada para realizar las proyecciones.

La administración municipal espera alcanzar ingresos por \$120.000 millones al cierre de la vigencia 2017; con un crecimiento del 22% nominal respecto a 2016, como consecuencia de los mayores recaudos y el recibo de recursos de regalías del sistema anterior. Dada la inexistencia de supuestos, no son claras las razones que llevaron a no proyectar el recibo de recursos de regalías del sistema anterior en la vigencia 2016 ni de los recursos del balance en 2017.

Tabla 1

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	2015	Proyección 2016	Proyección 2017	Variación Nominal 2016/2015	Variación Nominal 2017/2016
Tributarios y No Tributarios	36.301	23.077	28.963	-36%	26%
Transferencias	41.865	41.849	41.836	0%	0%
Ingresos de Capital	96.085	713	49.634	-99%	6857%
Recursos del Balance (Superávit Fiscal, Cancelación de reservas)	19.749	33.145	-	68%	-100%
<b>TOTAL</b>	<b>193.999</b>	<b>98.784</b>	<b>120.433</b>	<b>-49%</b>	<b>22%</b>

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

De acuerdo con el Plan Financiero, en 2017 los ingresos tributarios crecerán 28% en términos nominales frente a 2016, sin embargo, las proyecciones realizadas de cada uno de los rubros contradice el comportamiento histórico del recaudo, que de acuerdo con el MFMP es el criterio sobre el cual se fundamentan los cálculos.

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS					
Concepto	2015	Proyección 2016	Proyección 2017	Variación Nominal 2016/2015	Variación Nominal 2017/2016
Vehículos Automotores	-	-	168		
Impuesto Predial Unificado	1.945	1.365	2.835	-30%	108%
Impuesto de Industria y Comercio	11.871	9.302	11.487	-22%	23%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	662	821	445	24%	-46%
Estampillas	8.373	3.759	5.342	-55%	42%
Otros	11.940	6.458	7.577	-46%	17%
<b>TOTAL</b>	<b>34.790</b>	<b>21.704</b>	<b>27.854</b>	<b>-38%</b>	<b>28%</b>

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

## B. Gastos

Igual que en el caso de los ingresos, el MFMP realiza una transcripción textual del análisis presentado en el Informe de Viabilidad Fiscal elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DAF para el período 2012-2015 que evidencia el crecimiento de los gastos 29% real como consecuencia de los mayores gastos de inversión.

Es evidente que el municipio no profundiza en el análisis de las razones que generaron el comportamiento histórico de los diferentes rubros del gasto, así mismo, no realiza un análisis preliminar o parcial de la ejecución de los gastos de la vigencia 2016.

Para 2017 el municipio proyecta incrementar los gastos 97% principalmente a través de mayores inversiones; el principal componente de los gastos será la formación bruta de capital (59%), seguida por los gastos operativos en sectores sociales (28%) y por los gastos de funcionamiento (13%). Si bien para proyectar los gastos de funcionamiento el MFMP establece como supuestos el crecimiento de la inflación, los incrementos establecidos en la convención colectiva y mantener el indicador

establecido en la Ley 617 de 2000 por debajo del límite 30 puntos; en el MFMP no se establecen los supuestos bajo los cuales el municipio alcanzará el crecimiento de las inversiones.

Tabla 3

GASTOS SIN SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	2015	Proyección 2016	Proyección 2017	Variación Nominal 2016/2015	Variación Nominal 2017/2016
Funcionamiento	14.758	13.870	15.219	-6%	10%
Inversión	171.467	47.212	104.971	-72%	122%
Servicio de la Deuda	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>186.224</b>	<b>61.082</b>	<b>120.190</b>	<b>-67%</b>	<b>97%</b>

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

### C. Deuda Pública

El municipio de Arauca no presenta saldo de deuda pública y establece en el MFMP que no proyecta la contratación de créditos.

### D. Resultado Fiscal

El MFMP proyecta que al cierre de la vigencia 2016 se generará un superávit presupuestal que ascenderá a \$37.000 millones, sin embargo, este valor no es proyectado en la vigencia 2017 como un recurso del balance a ejecutar; adicionalmente, el Plan Financiero proyecta que al cierre de las vigencias 2018 y 2019 se generará déficit fiscal. Lo anterior evidencia las deficiencias que tiene el Plan Financiero en sus proyecciones y el MFMP presentado en la planeación de la sostenibilidad fiscal y financiera de las inversiones.

Tabla 4

BALANCE FINANCIERO													
valores en millones de \$													
Cuenta	Descripción	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
BF_1	INGRESOS TOTALES	174.251	65.582	120.431	122.802	125.244	80.061	81.221	82.415	83.645	84.912	86.217	87.562
BF_1.1	INGRESOS CORRIENTES	78.166	64.926	78.789	71.681	72.589	73.525	74.488	75.480	76.502	77.555	78.640	79.757
BF_1.1.1	TRIBUTARIOS	34.790	21.704	27.854	28.650	29.550	30.437	31.350	32.290	33.259	34.257	35.285	36.343
BF_1.1.2	NO TRIBUTARIOS	1.511	1.373	1.109	1.142	1.177	1.212	1.248	1.286	1.324	1.364	1.405	1.447
BF_1.1.3	TRANSFERENCIAS	41.865	41.849	41.836	41.849	41.882	41.876	41.890	41.904	41.919	41.934	41.950	41.966
BF_2	GASTOS TOTALES	186.224	61.082	120.190	123.796	127.510	55.628	57.297	59.016	60.786	62.610	64.488	66.423
BF_2.1	GASTOS CORRIENTES	56.839	23.722	48.711	58.172	51.677	53.228	54.825	56.469	58.163	59.908	61.706	63.557
BF_2.1.1	FUNCIONAMIENTO	14.758	13.870	15.219	15.676	16.146	16.630	17.129	17.643	18.172	18.717	19.279	19.857
BF_2.1.4	GASTOS OPERATIVOS EN SECTORES SOCIALES (Remuneración al Trabajo, Prestaciones)	42.081	9.852	33.492	34.497	35.532	36.589	37.666	38.766	39.891	41.041	42.227	43.459
BF_2.1.5	INTERESES Y COMISIONES DE LA DEUDA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BF_2.1.5.1	Interna	0	0	0									
BF_2.1.5.2	Externa	0	0	0									
BF_3	DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	21.327	41.264	22.088	21.589	20.912	20.297	19.663	19.011	18.339	17.647	16.934	16.200
BF_4	INGRESOS DE CAPITAL	96.065	656	48.632	51.121	52.655	6.537	6.733	6.935	7.143	7.357	7.578	7.805
BF_5	GASTOS DE CAPITAL	129.385	37.360	71.479	73.623	75.832	2.400	2.472	2.546	2.623	2.701	2.782	2.866
BF_5.1	Formación Bruta de Capital (Construcción, Reparación, Mantenimiento, Reversión, Otros)	129.378	37.360	71.479	73.623	75.832	2.400	2.472	2.546	2.623	2.701	2.782	2.866
BF_5.2	Déficit Fiscal de Vigencias Anteriores por Inversión	8	0	0									
BF_6	DÉFICIT O SUPERÁVIT DE CAPITAL	-33.300	-36.704	-21.847	-22.502	-23.177	4.137	4.261	4.389	4.520	4.656	4.796	4.939
BF_7	DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	-11.974	4.500	241	-994	-2.266	24.433	23.924	23.400	22.859	22.303	21.730	21.139
BF_8	FINANCIACIÓN	19.749	33.202	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BF_8.1	RECURSOS DEL CRÉDITO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BF_8.2	Recursos del Balance (Superávit Fiscal, Cancelación de Reservas)	19.749	33.145	0									
BF_8.3	Venta de Activos	0	57	2									
BF_10	1. RESULTADO PRESUPUESTAL												
BF_10.1	INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	193.999	98.784	120.433	122.802	125.244	80.061	81.221	82.415	83.645	84.912	86.217	87.562
BF_10.2	GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	186.224	61.082	120.190	123.796	127.510	55.628	57.297	59.016	60.786	62.610	64.488	66.423
BF_10.3	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	7.775	37.703	243	-994	-2.266	24.433	23.924	23.400	22.859	22.303	21.730	21.139

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

## E. Límites de endeudamiento y balance primario

Teniendo en cuenta los indicadores establecidos en la Ley 358 de 1997 el MFMP presenta su proyección para el período 2016-2019 indicando la capacidad de endeudamiento autónoma que tiene el municipio dado que no tiene saldo de deuda pública ni tiene proyectado contratar créditos.

Tabla 5

Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)				
Concepto	2016	2017	2018	2019
1. Ingresos corrientes Ley 358 de 1997 (1.1-	52.575	54.678	56.319	58.008
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	52.575	54.678	56.319	58.008
1.2 Vigencias futuras	0			
2. Gastos de funcionamiento	18.136	18.861	19.427	20.010
3. Ahorro operacional (1-2)	34.440	35.817	36.892	37.998

Fuente: MFMP 2017

Teniendo en cuenta la situación actual y el supuesto de no contratación de créditos, el superávit primario proyectado en el Plan Financiero para el período 2016- 2026 es igual al resultado presupuestal, en consecuencia, el Plan Financiero proyecta que en las vigencias 2018 y 2019 se generará déficit primario.

Es preciso recordar que de acuerdo con la normas de disciplina fiscal una entidad territorial tiene capacidad de endeudamiento autónoma si cumple con los indicadores establecidos en la Ley 358 de 1997 y, si a su vez, su superávit primario es suficiente para cubrir el pago de los intereses generados por el servicio de la deuda, tal como lo establece la Ley 819 de 2003; ya que en caso contrario, la entidad territorial deberá suscribir un plan de desempeño que garantice a futuro la sostenibilidad legal del endeudamiento.

Sin embargo, la administración municipal no hace mención en el MFMP sobre algún tipo de medidas a adelantar frente a dicha situación; en consecuencia, el municipio debe realizar los ajustes pertinentes al MFMP y establecer medidas para que se supere el déficit primario, ya que de acuerdo con lo establecido en la Ley 819 de 2003 la generación de déficit primario hace insostenible legalmente el endeudamiento del municipio en el mediano plazo e impide la contratación de créditos.

## F. Límites de gasto Ley 617/00

El MFMP presenta el análisis histórico realizado en el Informe de Viabilidad Fiscal elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DAF a los indicadores de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para las vigencias 2014 -2015 y realiza la proyección del indicador de gastos de funcionamiento para la vigencia 2017 estableciendo que el indicador se ubicará 10 puntos por debajo del límite y no 30 puntos como se menciona en los supuestos de proyección de los gastos. Adicionalmente, el MFMP no hace ninguna referencia respecto al comportamiento de las transferencias a los órganos de control, solo proyecta el valor a transferir en 2107, pero no establece medidas para lograr el cumplimiento de los indicadores en mención.

## III. RIESGOS FISCALES

### A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El municipio no realiza ningún análisis respecto al comportamiento de las reservas presupuestales en el MFMP, igualmente, las proyecciones realizadas no consideran las reservas y solo para 2016 establece los recursos que se destinarán para su financiación.

## B. Vigencias Futuras

En el MFMP se hace mención respecto a las vigencias futuras autorizadas y que ascienden a \$107.020 millones, pero el MFMP no ofrece más detalles sobre el particular.

## C. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El MFMP 2017 no hace mención respecto a la situación financiera de las entidades descentralizadas del orden municipal. Es pertinente que en el MFMP se realice un análisis de los efectos del desempeño fiscal del sector descentralizado sobre las finanzas municipales con el fin de concluir si es necesario adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector, teniendo en cuenta que las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, prevén que las EDS deben ser financieramente autosuficientes y no generar déficits fiscales recurrentes.

## D. Pasivos Exigibles y Contingentes

En cumplimiento de la ley 819 de 2003 que ordena relacionar y valorar los pasivos exigibles y contingentes en el MFMP, el municipio establece que las pretensiones de las demandas superan los \$15.000 millones, representadas en 88 procesos. No obstante, en el MFMP no se hace un análisis respecto al tipo de procesos su estado y probabilidad de fallo, sin perjuicio, que en el Plan Financiero se proyecta el reconocimiento de sentencias y conciliaciones por más de \$1.700 millones durante el periodo 2016-2026.

## E. Costo Fiscal de los Proyectos de Acuerdos Sancionados en la Vigencia Anterior.

El MFMP no realiza un análisis del costo fiscal de los proyectos de ordenanza sancionados.

## F. Estimación del Costo Fiscal de las Exenciones Tributarias.

En el MFMP el municipio informa que el costo de las exenciones tributarias de la vigencia 2016 asciende a \$32 millones y corresponden al impuesto predial, pero no se realiza un análisis del impacto fiscal que este tipo de exenciones tendrán a futuro.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El MFMP 2017 del municipio de Arauca no contiene todos los aspectos definidos en la ley 819 de 2003 para este tipo de documentos ya que no realiza un análisis del costo fiscal de los proyectos de acuerdos sancionados en la vigencia anterior.

El análisis y las conclusiones establecidas en el MFMP respecto al comportamiento fiscal y financiero que el municipio ha tenido durante las últimas vigencias es una transcripción textual del Informe de Viabilidad Fiscal a diciembre de 2015 publicado por el Ministerio de Hacienda – DAF, sobre el cual no se realiza ningún tipo de referencia bibliográfica. Si bien el documento en mención es una fuente de información es pertinente que el municipio amplíe las explicaciones de este y otro tipo de documentos dada su posibilidad de consultar fuentes primarias y no se limite a la transcripción literal de contenidos.

El municipio debe revisar la coherencia del documento del MFMP con el Plan Financiero ya que son evidentes las inconsistencias y contradicciones, por ejemplo, en el caso de los supuestos de proyección de los gastos de funcionamiento con la proyección del límite de gastos de funcionamiento calculado de acuerdo con lo establecido en la Ley 617 de 2000; en la generación de déficit presupuestal en las vigencias 2018 y 2019 y, en la proyección de recursos para el pago de sentencias y conciliaciones frente al valor de las pretensiones. Adicionalmente, las proyecciones no se sustentan en ningún tipo de antecedente o análisis del contexto económico internacional, nacional y/o regional que pueda afectar las finanzas municipales; en este sentido, igualmente sería interesante que el municipio comparara su situación fiscal frente a otros municipios de la región o con características similares.

Se recomienda que en el MFMP se realice el análisis de elementos que pueden generar riesgos para las finanzas municipales como el estado de la ejecución y constitución de reservas presupuestales, se analice con mayor detalle el impacto de la generación de compromisos en vigencias futuras, la situación de las entidades descentralizadas, el estado de las contingencias y el impacto fiscal de las exenciones tributarias y de los acuerdos municipales sancionados.

El MFMP concluye que las finanzas del municipio tienen una perspectiva de cumplimiento de las normas de disciplina fiscal, sin embargo, durante las vigencias 2018 y 2019 se genera déficit presupuestal y primario, hecho que evidencia la insostenibilidad del endeudamiento a futuro; en consecuencia, el municipio debe realizar los ajustes pertinentes al MFMP y establecer medidas para obtener resultados presupuestales y financieros positivos.