

# Departamento del Amazonas: Perspectivas Fiscales 2017

## Aspectos generales:

El Marco Fiscal de Mediano Plazo del departamento del Amazonas está incluido en el proyecto de presupuesto para la vigencia 2017, el cual fue radicado por la administración para la respectiva discusión en la Asamblea departamental.

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.

En 2008 el departamento culminó un acuerdo de reestructuración de pasivos en el que pagó acreencias por \$18.791 millones. Actualmente no se encuentra en ejecución de programas de saneamiento fiscal ni planes de desempeño sectorial.

De manera general la estructura del marco fiscal apenas contiene algunos elementos establecidos por la Ley 819 de 2003, pues no se especifican ni se profundiza en lo contenido en la Ley, ya que no presenta de manera explícita y clara los supuestos y las proyecciones de ingresos, gastos, deuda, resultado fiscal, límites de endeudamiento, balance primario, límites de ley 617 de 2000. Riesgos fiscales; constitución de reservas, vigencias futuras, situación financiera sector descentralizado, pasivos contingentes, costos fiscales por ordenanzas y costos fiscales de exenciones tributarias.

## 1. Proyecto de presupuesto 2017

### 1.1. Ingresos:

Para la vigencia fiscal 2017 el departamento proyecta ingresos totales por \$118.372 millones, cifra que representa una disminución nominal de 6% frente al presupuesto definitivo del año anterior. La reducción se explica principalmente por los recursos de capital, puesto que en 2016 se proyectó recursos del crédito (Recuperación de cartera por \$7.985) y para 2017 no se tuvo en cuenta este rubro.

La composición del presupuesto de ingresos en 2016 sigue reflejando concentración en los ingresos por transferencias (87% de los ingresos totales), especialmente alta dependencia fiscal de los recursos del SGP.

El esfuerzo fiscal se proyecta con un crecimiento inferior al presupuesto del año anterior y su contribución frente a los ingresos totales se mantiene en 9%. Situación que no es explicada en el documento y que constituye una alerta en relación con la necesidad de fortalecer los mecanismos de financiación propios del departamento, escasamente crece 2.5%

**Tabla 1: Presupuesto de ingresos vigencias 2016 y 2017**  
(Cifras en millones de pesos)

Concepto	2016 (Proyecto)	2017 (Proyecto)	Variación nominal
Tributarios	10.660	10.935	2.5%
No tributarios	750	778	3.7%
Transferencias	103.522	103.568	0%
Recursos de capital	10.957	3.091	-71%
<b>Total</b>	<b>125.889</b>	<b>118.372</b>	<b>-6%</b>

Fuente: MFMP

## 1.2. Gastos

Las apropiaciones de gastos para el 2017 coinciden con el presupuesto total de ingresos (\$118.372 millones), el departamento proyecta un crecimiento nominal de 4.7% frente al presupuesto de gastos del año anterior, la cual se explica por los crecimientos programados tanto para funcionamiento como para inversión, sin embargo el servicio de la deuda cae 65% en términos nominales.

Frente a los gastos de inversión, vale precisar que la cifra proyectada para 2017 es superior en 2.7% al presupuesto definitivo del año anterior, destacándose los gastos operativos en sectores sociales que componen el 80% y la formación bruta de capital el 20%.

Asimismo, los gastos de funcionamiento programados para 2017 están por encima en 20% del presupuesto definitivo de la vigencia.

Como servicio de la deuda la entidad proyecta el pago de las obligaciones pensionales con el FONPET, cifra que revela una caída del 65% frente al presupuesto definitivo del año anterior. El departamento no expone las razones del descenso, pese a que se tiene conocimiento de la solicitud que realizó ante el FONPET para la reducción de los aportes correspondientes.

**Tabla 2: Presupuesto de gastos vigencias 2015 y 2016**  
(Cifras en millones de pesos)

Concepto	2016 (Proyecto)	2017 (Proyecto)	Variación nominal
Funcionamiento	14.043	16.971	20%
Inversión	98.221	100.917	2.7%
Servicio deuda	744	484	-65%
<b>Total</b>	<b>113.008</b>	<b>118.372</b>	<b>4.7%</b>

## 2. Plan Financiero

El departamento proyecta un plan financiero para las vigencias fiscales que se ubican entre 2016 y 2026 y su contenido constituye un elemento del MFMP.

### 2.1.Ingresos:

La proyección de los ingresos totales mantiene una tendencia creciente, según el MFMP se empleó una tasa de inflación de 3%, considerando entonces una tasa de crecimiento constante a partir del presupuesto de ingresos de la vigencia fiscal 2016 y que va hasta 2027.

Sin embargo no se pudo realizar el análisis de las proyecciones dado que los anexos enviados por la entidad (Tipo Excel) no se pudieron leer en su contenido y en el MFMP presentado tampoco hicieron comentarios de análisis que dieran un visión del comportamiento de las cifras a 2027<sup>1</sup>.

Por otro lado, al considerar que históricamente el departamento ha presentado un nivel alto de dependencia fiscal de los ingresos por transferencias, es necesario que la entidad haga expresos los supuestos empleados para la proyección de los ingresos tributarios, considerando para ello el nivel de recaudo histórico, así como metas de fortalecimiento de ingresos propios derivados de planes de acción o medidas tributarias factibles que pretenda implementar el departamento como se ha venido recomendando en el Informe de Viabilidad Fiscal que presenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 2.2.Gastos

La proyección de gastos totales mantiene una tendencia creciente, se programaron bajo una tasa de crecimiento nominal de 4% para las vigencias 2017 y 3% para el resto de periodos. La entidad no especifica los supuestos que empleó para las estimaciones.

Al Igual que en los ingresos no fue posible analizar el comportamiento de las proyecciones de los gastos en razón a que los archivos enviados (Tipo Excel) no se pudieron examinar y el MFMP enviado por la entidad no hacen reseña alguna sobre el particular<sup>2</sup>.

Es necesario que el departamento alinee el plan de inversiones con las metas del plan de desarrollo y, en consecuencia, con el plan plurianual de inversiones. De manera que sea factible evidenciar los ejes estratégicos que sirvieron de base para la proyección de gasto social.

### 2.3.Servicio de la deuda

El departamento proyecta el pago de las obligaciones pensionales con el FONPET y la provisión de recursos para el fondo de contingencias, gastos que se programaron bajo una tasa de crecimiento

---

<sup>1</sup> Es importante señalar que en reiteradas oportunidades se le insistió a la entidad en la solicitud de este tipo de información sin respuesta alguna.

<sup>2</sup> Ibid

nominal de 4% para todo el horizonte temporal. El plan financiero no contempla la contratación de deuda pública.

#### **2.4. Metas de superávit primario**

Según el MFMP, el departamento canceló la totalidad de las deudas con sus acreedores contenidas en el Acuerdo de Reestructuración de pasivos firmada su terminación el 30 de septiembre de 2008, por haber pagado anticipadamente las deudas programadas en el escenario financiero del acuerdo hasta el 2012, por lo expuesto los recursos se direccionan en el Plan Financiero a la inversión social y por lo tanto no se genera ahorro para el pago de la deuda.

#### **2.5. Acciones y medidas para el cumplimiento de metas**

El departamento presenta acciones y medidas de carácter general para el cumplimiento de sus metas, sin embargo no están soportadas con los correspondientes análisis y cronogramas de ejecución.

Es necesario que la entidad presente medidas concretas y factibles, sustentadas en cronogramas de ejecución y estudio del costo fiscal de su aplicación. Por ejemplo, no se mencionada medidas concretas para el fortalecimiento del recaudo tributario, como tampoco profundizan en la racionalización del gasto

#### **2.6. Informe de resultados fiscales vigencia anterior**

El departamento anexa el Informe de Viabilidad Fiscal de la vigencia 2015 elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### **2.7. Costo fiscal de las exenciones tributarias**

En el MFMP que presenta el departamento afirma que en la vigencia fiscal 2016 modificó el artículo de la ordenanza 022 efectuando exenciones tributarias. Para 2015 se sancionó la ordenanza No 003 del 19 de mayo de 2015 por medio de la cual se establece un beneficio sobre las sanciones e intereses en materia de impuesto sobre vehículos automotores y se dictan disposiciones para recuperación de cartera.

#### **2.8. Relación de pasivos exigibles y contingentes**

La entidad afirma que existen procesos judiciales que cursan en contra de sus intereses, cuyas pretensiones ascienden a aproximadamente \$8 mil millones. En ese sentido, el departamento no ha presentado una relación actualizada sobre el estado y cuantía estimada de las obligaciones contingentes, situación que constituye un riesgo en la medida en que no se ha determinado con exactitud el impacto fiscal que podrían tener dichas obligaciones en la estructura financiera del departamento.

## 2.9. Costo fiscal de los proyectos de acuerdo u ordenanza de la vigencia anterior

El departamento presenta trece (13) ordenanzas aprobadas en la vigencia 2015, ninguna de las cuales cuenta con mediciones sobre el costo fiscal de su ejecución.

## 3. Conclusiones

- El proyecto de presupuesto de ingresos presenta una reducción nominal de 6% y el de gastos de 5% respecto al presupuesto del año 2016. Sin embargo, dichas cifras son consistentes con el nivel de ejecución histórico del departamento.
- En el plan financiero proyecta crecimientos promedio en ingresos y gastos de 3%, tasa que se encuentra por debajo de la inflación, de manera que de materializarse dichas estimaciones, se evidenciarían variaciones reales interanuales negativas en todo el horizonte temporal del plan.
- No se pudo realizar el análisis de las proyecciones dado que los anexos enviados por la entidad (Tipo Excel) no se pudieron leer en su contenido y en el MFMP presentado no se hicieron comentarios de análisis que dieran una visión del comportamiento de las cifras a 2027.
- Al igual que en los ingresos no fue posible analizar el comportamiento de las proyecciones de los gastos en razón a que los archivos enviados (Tipo Excel) no se pudieron examinar y el MFMP enviado por la entidad no hacen reseña alguna sobre el particular.
- No existe evaluación sobre el impacto fiscal de las obligaciones contingentes, toda vez que el departamento no presenta información específica y actualizada sobre la cantidad y cuantía de procesos judiciales en contra.
- El MFMP no realiza análisis sobre la situación, riesgos y perspectivas del sector descentralizado.
- El MFMP no presenta medidas o acciones concretas y factibles para mejorar el recaudo de ingresos propios, así como el control de los gastos.
- No se presenta análisis del pasivo no financiero que ha venido acumulando en los últimos años y que ha sido incorporado presupuestalmente bajo la denominación de "vigencias o pasivos expirados", figura que no cuenta con soporte orgánico desde el Decreto 111 de 1996. Al respecto se recomienda que la administración departamental incluya las medidas administrativas y financieras que sean necesarias para reducir la acumulación de dichas obligaciones.
- En el MFMP no se pudo evidenciar las vigencias futuras ni la constitución de reservas presupuestales.
- Es evidente que para la elaboración del MFMP se utilizaron fuentes de información secundaria como el Informe de Viabilidad Fiscal elaborado por la DAF del cual fueron tomados apartes y

capítulos de manera textual, por tanto, se recomienda el hacer las correspondientes citas bibliográficas de los documentos utilizados.

- Como se ha venido sugiriendo a la entidad territorial, se reitera nuevamente consultar la Cartilla sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo<sup>3</sup> la cual pueden ubicar en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público [www.minhacienda.gov.co/gestionmisional/apoyoentidadesterritoriales](http://www.minhacienda.gov.co/gestionmisional/apoyoentidadesterritoriales), de lo contrario este MFMP se sigue quedando en el mero parecer.

---

<sup>3</sup> Cartilla que fue enviada en su oportunidad al departamento