

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Perspectivas Fiscales 2017

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es presentar un panorama de las perspectivas fiscales del Departamento de Antioquia para el año 2017, análisis que se realizó con base en el análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que presentó la administración a la Asamblea Departamental.

Por mandato de la Ley 819/03 el MFMP constituye una herramienta de planeación que hace parte del Sistema Presupuestal Colombiano, allí debe quedar plasmada la evaluación del desempeño fiscal de la entidad, sus perspectivas futuras en un horizonte de 10 años, entre otros elementos; lo cual lo convierte en la carta de navegación financiera de los gobiernos territoriales.

Este reporte se divide en tres partes: en la primera se analiza la completitud del MFMP de acuerdo con los parámetros mínimos que establece la Ley 819; en la segunda se presentan las perspectivas para 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; y finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

I. COMPLETITUD DEL MARCO FISCAL 2017

El MFMP del Departamento de Antioquia 2017-2026 contiene la totalidad de los elementos definidos en el artículo quinto de la Ley 819/03.

De manera general, en la primera parte del documento se presenta un análisis del contexto macroeconómico nacional, regional e internacional; en particular incluye los principales indicadores y agregados económicos fundamentales de los años 2014 y 2015. En la segunda parte, expone los resultados fiscales de vigencia 2015, comparativos con las vigencias 2012 a 2014 y con las metas presupuestales incluidas en el Plan de Desarrollo 2015, así como un análisis de cumplimiento de los indicadores de responsabilidad fiscal. En la tercera, realiza una estimación del costo fiscal de las exenciones y beneficios tributarios otorgados en la vigencia 2015, en esencia el departamento realizó condonaciones de deudas por impuesto vehicular. En el cuarto segmento, la entidad presenta relación de pasivos exigibles, contingentes y pensionales con corte al 30 de junio de 2016. Respecto a las obligaciones contingentes por demandas judiciales, se clasificaron por jurisdicción y por probabilidad de fallo, y se estimaron las provisiones que fueron incluidas en el plan financiero.

En la quinta, se presenta el costo fiscal de los proyectos de ordenanzas sancionadas en las vigencias 2015 y las acumuladas a abril de 2016; en la sexta parte, la entidad evalúa su desempeño en las variables que componen el indicador de desempeño fiscal del Departamento Nacional de Planeación y realiza un análisis comparativo de sus resultados presupuestales e indicadores socioeconómicos con los Departamentos de Cundinamarca y Caldas. En el séptimo segmento, muestra el plan financiero con sus respectivos supuestos de proyección; en la octava parte, el departamento define las metas de superávit primario y evalúa los indicadores de sostenibilidad y solvencia, de conformidad con la Ley 358 de 1997; finalmente, presenta las acciones y medidas para el cumplimiento de metas,

cada una clasificada por programa o proyecto, definida sobre un cronograma de ejecución y bajo un indicador de cumplimiento.

II. PLAN FINANCIERO

A. INGRESOS

El departamento proyectó los ingresos de la vigencia 2016 tomando como base el presupuesto con corte a junio del mismo año. Según afirma la entidad, la programación de los ingresos 2017-2026 se realizó considerando la tendencia histórica y la incidencia de variables económicas de tipo fundamental.

Para el cierre del 2016 el departamento proyectó ingresos diferentes al Sistema General de Regalías por \$3.391.380 millones (Tabla 1), monto inferior en 12% en términos nominales a la ejecución presupuestal del año anterior. El recaudo tributario se programó bajo un crecimiento superior a la inflación; los desembolsos de crédito muestran una reducción significativa, no se contemplaron mecanismos de financiación a través de venta de activos; y los recursos del balance no fueron incluidos¹, pese a que han sido un rubro constante y representativo en la estructura presupuestal del departamento.

Las proyecciones para el año 2017 muestran que el departamento espera recaudar \$3.551.980 millones, suma que reflejaría una tasa de crecimiento nominal que se ubica por debajo de la inflación causada en el 2016. El recaudo propio (tributarios y no tributarios) se programaron considerando una tasa crecimiento promedio de 7%, perspectivas que son optimistas frente a la tendencia de los últimos 4 años². Nominalmente las transferencias se programaron bajo un crecimiento de 3%, no obstante, es probable que dicha tasa sea inferior a la inflación causada del 2017.

En el 2017 no se prevé venta de activos, pero sí incrementos en los recursos de crédito, frente al presupuesto del 2016 se aumentarían nominalmente en 90%, situación que es consistente con la dinámica financiera del departamento del último cuatrienio. De igual manera, no se programaron recursos del balance, pese a que han sido una fuente recurrente de financiación.

Tabla 1
Ingresos diferentes al Sistema General de Regalías (SGR)

Concepto	2015	Proyección 2016	Proyección 2017	Variación nominal 2016/2015	Variación nominal 2017/2016
Tributarios	1.116.368	1.195.290	1.280.292	7%	7%
No Tributarios	518.341	767.387	830.547	48%	8%
Transferencias	1.189.143	1.187.439	1.224.864	0%	3%
Desembolsos de Crédito	254.654	82.908	158.000	-67%	91%
Venta de Activos	58.320	-	-	-100%	N/A
Otros Ingresos	708.777	158.356	58.277	-78%	-63%
Total	3.847.618	3.391.380	3.551.980	-12%	5%

Fuente: DAF con base en MFMP 2017

¹ Por ello se exhibe una reducción importante en otros ingresos.

² En el periodo 2012-2015 decrecieron a una tasa real promedio de 3% por año.

Para el cierre del 2016, el departamento presupuestó rentas tributarias por \$1.195.290 millones, cifra superior en 7%, en términos nominales, al recaudo del año anterior. Los impuestos al consumo de licores, cerveza y cigarrillo explican en mayor medida la dinámica de crecimiento del agregado de los tributarios (Tabla 2).

En 2017 los ingresos tributarios se programaron sobre la misma tasa de crecimiento nominal, de manera que, si la inflación se mantiene por encima de la meta definida por el Banco de la República, se esperarían crecimientos reales levemente superiores a 0%. Al contrastar las proyecciones frente a la tendencia histórica, se observa que no distan de la dinámica de los últimos 4 años, pues crecieron a un ritmo promedio de 1% real por año.

Tabla 2
Ingresos tributarios

Concepto	2015	Proyección 2016	Proyección 2017	Variación nominal 2016/2015	Variación nominal 2017/2016
Licores (Libre Destinacion e IVA Cedido Para Salud)	258.268	326.553	359.122	26%	10%
Cerveza (Libre Destinacion e IVA Cedido Para Salud)	234.082	241.807	257.595	3%	7%
Cigarrillos (Libre Destinacion, IVA Cedido y Sobretasa Para Salud)	120.660	128.016	136.351	6%	7%
Registro	151.116	162.320	167.206	7%	3%
Vehiculos	145.425	181.565	191.404	25%	5%
Estampillas	78.845	39.803	40.585	-50%	2%
Otros	127.972	115.226	128.029	-10%	11%
Total	1.116.368	1.195.290	1.280.292	7%	7%

Fuente: DAF con base en MFMP 2017

En resumen, las proyecciones muestran que la estructura de ingresos del departamento conservaría ventajas comparativas en el recaudo propio, pues en promedio representa aproximadamente el 50% del total de ingresos. Asimismo, los recursos de crédito continuarían siendo un mecanismo importante de financiación; no obstante, la entidad no incluyó los recursos del balance, pese a su recurrencia y representatividad en la estructura de ingresos.

En general las previsiones de ingresos no se alejan de la tendencia histórica, tanto en niveles como en crecimientos, y su programación se realizó bajo escenarios conservadores.

B. Gastos

El departamento proyectó los gastos de la vigencia 2016 tomando como base el presupuesto con corte a junio del mismo año. Según afirma la entidad, la programación de los gastos 2017-2026 se realizó considerando la tendencia histórica y la incidencia de variables económicas de tipo fundamental.

Para el cierre de la vigencia 2016, la entidad programó apropiaciones por \$3.391.381 millones (Tabla 3), inferior en 5% nominal a la ejecución presupuestal del año anterior. La inversión explicaría el recorte en los compromisos totales; caso contrario ocurriría con los gastos de funcionamiento, pues se proyectaron bajo un incremento nominal de 19%, situación que, según la entidad, se ajusta a los límites dispuestos por la Ley 617 de 2000. En cuanto al

servicio de la deuda (amortizaciones, intereses y comisiones), se previó un aumento nominal significativo, ritmo que se distancia de la tendencia histórica.

Los gastos totales para 2017 se programaron sobre un crecimiento nominal de 5% frente al año anterior, acorde con el ritmo histórico de crecimiento de los últimos 4 años³. A la misma tasa se proyectaron los gastos de funcionamiento, pese a ello es indispensable notar que el nivel de los compromisos está por encima del histórico, lo que constituye entonces un reto para la administración departamental, en términos del cumplimiento de las metas del programa de saneamiento y, en consecuencia, de los límites de Ley.

La inversión financiada con recursos distintos al SGR se proyectó bajo un ratio de crecimiento que se ubica por debajo de la inflación causada en 2016, consistente con la dinámica de los últimos años. En contraste, se prevé un aumento nominal de 7% en el servicio de la deuda que, en suma, con lo proyectado para el cierre de 2016, distaría de forma significativa el nivel programado frente al histórico.

Tabla 3
Compromisos sin SGR

Concepto	2015	Proyección 2016	Proyección 2017	Variación nominal 2016/2015	Variación nominal 2017/2016
Funcionamiento	794.202	944.170	991.166	19%	5%
Intereses y Comisiones	66.281	96.159	113.544	45%	18%
Inversion	2.591.702	2.136.653	2.217.304	-18%	4%
Amortizaciones Deuda Publica	124.109	214.399	229.966	73%	7%
Total	3.576.294	3.391.381	3.551.980	-5%	5%

Fuente: DAF con base en MFMP 2017

En resumen, el departamento proyectó una estructura de gastos que se concentra en inversión pública; los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda se prevén bajo un incremento de nivel importante, que implicó crecimientos menores en el plan de inversiones. El crecimiento del agregado de los gastos es coherente con la tendencia histórica, sin embargo, es menester que los gastos de funcionamiento se ejecuten bajo los límites establecidos por la Ley 617.

C. Deuda Pública

En 2016 el departamento presupuestó recursos de crédito por \$82.908 millones, suma inferior en 67% nominal a lo percibido por el mismo concepto en el año anterior. Asimismo, proyectó realizar amortizaciones de deuda por \$87.299 millones y pago de bonos pensionales por \$126.900 millones, lo que en suma representa un incremento de 73% en términos nominales, respecto al año anterior.

En el mismo año Fitch Ratings Colombia ratifica la calificación de riesgo "AAA (col)" de largo plazo y "F1+(col)" de corto plazo, con perspectiva estable para las finanzas del departamento.

Para el 2017 prevé incrementar los desembolsos por \$158.000 millones, suma cercana al doble de lo presupuestado en la vigencia 2016, también programó realizar amortizaciones por \$101.279 millones y pagar bonos pensionales por \$128.487 millones. Así las cosas, proyectó que el saldo de la deuda pública al término del 2017 sería de \$1.522.074 millones, de la cual aproximadamente el 70% corresponde a deuda interna y 30% a externa con banca multilateral.

³ En promedio crecieron a una tasa real de 2% por año.

D. Resultado Fiscal

Dado que para las proyecciones de 2016 el departamento empleó el presupuesto aprobado con corte a junio, para el cierre de la vigencia presenta equilibrio presupuestal. De manera consistente se observa el mismo criterio para el plan financiero 2017-2026.

E. Límites de endeudamiento y balance primario

La proyección de la deuda incluida en el plan financiero del MFMP, refleja el cumplimiento de los indicadores de sostenibilidad y solvencia establecidos por la Ley 358/1997. Asimismo, en todo el horizonte temporal se observan resultados positivos de balance primario, de manera que, si el departamento cumple las metas financieras propuestas, se encontraría en instancia autónoma de endeudamiento.

F. Límites de gasto de Ley 617 de 2000

En 2015 el departamento incumplió los límites de gastos de funcionamiento (GF) para el sector central y los órganos de control establecidos por la Ley 617 de 2000, situación que motivó la adopción de un programa de saneamiento fiscal autónomo, mediante el cual busca racionalizar el presupuesto de funcionamiento y generar mayor espacio fiscal en sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) que le permitan sanear el pasivo no financiero que ha venido acumulando en las últimas vigencias.

En el MFMP el departamento proyectó gastos de funcionamiento para el nivel central dentro de los límites dispuestos por la Ley 617 (50% para categoría especial), en particular en el horizonte temporal del plan programó la relación GF/ICLD dentro del rango de 43,3% y 48,6%.

III. RIESGOS FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

En las últimas anualidades el departamento ha acumulado recursos representativos mediante reservas presupuestales⁴, sin embargo, en el MFMP no fueron contempladas, tampoco se realizó análisis histórico ni prospectivo al respecto. Es menester considerar que, de acuerdo con la Ley 819 de 2003, la programación presupuestal debe ser coherente con lo establecido en el plan financiero y la ejecución de las reservas debe sujetarse al principio de anualidad.

El departamento no incorporó acciones o medidas vinculadas con la constitución y ejecución de reservas presupuestales.

D. Pasivos contingentes por demandas judiciales y pasivos exigibles

Al 30 de junio de 2016 cursaban 3.864 procesos judiciales en contra del departamento, cuyas pretensiones ascendían a \$6,5 billones. Según análisis histórico y por probabilidad de fallo, la administración departamental estimó obligaciones contingentes por \$294.319 millones (equivalente al 5% de las pretensiones). Suma que sirvió de base

⁴ En 2015 representaron aproximadamente el 12% de los compromisos de la vigencia.

para la proyección de provisiones anuales⁵, determinadas sobre una expectativa de fallo o resolución judicial de 12 años y bajo un crecimiento nominal de 4% por año. No obstante, no es posible determinar el rubro al cual fueron imputadas las provisiones en el plan financiero, pues en cada vigencia solo se proyectaron \$200 millones por el fondo de contingencias.

E. Pasivos no financieros

En 2015 el departamento acumulaba pasivos diferentes a financieros por \$646.031 millones, situación que constituye un inminente riesgo para la sostenibilidad financiera del departamento. En el MFMP la entidad no incluyó análisis del estado actual del pasivo, tampoco acciones vinculadas con su contención, ni mecanismos de financiación e incorporación de provisiones en el plan financiero para su saneamiento.

F. Pasivos pensionales

El departamento detalló el pasivo pensional por sector acumulado al 31 de diciembre de 2015, el cual ascendía a \$6.029.998 millones. Asimismo, informa un nivel de cobertura del 97,3% con los recursos ahorrados en el FONPET.


G. Entidades Descentralizadas

El MFMP contiene el análisis del sector descentralizado del departamento, sección que incluyó el contexto económico, plan financiero, acciones y medidas con su correspondiente cronograma de ejecución e indicadores de gestión y de cumplimiento, así como el detalle de los pasivos exigibles y contingentes, y relación de ordenanzas aprobadas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El MFMP 2017-2026 del Departamento de Antioquia presenta la totalidad de los elementos definidos en el artículo 5 de la Ley 819 de 2003.
- La proyección de ingresos muestra que el departamento conservaría ventajas comparativas en el recaudo propio, pues en promedio representa aproximadamente el 50% del total de ingresos. Asimismo, los recursos de crédito continuarían siendo un mecanismo importante de financiación del plan de desarrollo.
- Las proyecciones de gastos exhiben una estructura que se concentraría en inversión pública, sin embargo, los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda se prevén bajo incrementos nominales importantes, que implicarían crecimientos menores en el plan de inversiones del departamento.
- Es menester que los gastos de funcionamiento se ejecuten bajo los límites establecidos por la Ley 617 de 2000 y de acuerdo con las metas fijadas en el programa de saneamiento fiscal.
- Para el 2017 se prevé incrementar los desembolsos de crédito por \$158.000 millones, suma cercana al doble de lo presupuestado en la vigencia 2016, también programó realizar amortizaciones por \$101.279 millones. El saldo de la deuda pública al término del 2017 sería de \$1.522.074 millones, de la cual aproximadamente el 70% correspondería a deuda interna y 30% a externa con banca multilateral.

⁵ Según estimaciones de la entidad, para 2017 tendrían que provisionar \$19.621 millones para atender obligaciones derivadas de fallos judiciales.

-
- 
- Las proyecciones de endeudamiento se realizaron bajo el cumplimiento de los indicadores de sostenibilidad y solvencia establecidos por la Ley 358/1997. Asimismo, en todo el horizonte temporal se observan resultados positivos de balance primario.
 - En los últimos años el departamento ha acumulado recursos representativos mediante reservas presupuestales, no obstante, no se incluyó análisis histórico ni prospectivo al respecto, tampoco se plantearon acciones o medidas vinculadas con su gestión.
 - La administración departamental estimó obligaciones contingentes por \$294.319 millones, suma que sirvió de base para el cálculo de provisiones para contingencias para los próximos 10 años; sin embargo, no es posible determinar el rubro al cual fueron imputadas las provisiones en el plan financiero.
 - Considerando que en años anteriores el departamento mostraba un alto nivel de endeudamiento por pasivo distinto al financiero, es indispensable que la entidad incluya un análisis del estado actual del pasivo, así como las acciones puestas en marcha para su contención, los mecanismos de financiación e incorporación de provisiones en el plan financiero para su saneamiento. Lo anterior, conforme con las metas financieras establecidas en el programa de saneamiento fiscal que suscribió en 2016.
 - Si bien las proyecciones del año 2016 se realizaron de acuerdo con el presupuesto aprobado con corte al 30 de junio del mismo año, en el que se observa una estructura equilibrada, no se presentó proyección y análisis del cierre fiscal con base en la ejecución presupuestal.