

## ANÁLISIS DE LAS PERSPECTIVAS FISCALES

### MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO – 2017-2026 - DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

**CATEGORÍA:** Primera (para 2017)

**PROGRAMA DE SANEAMIENTO:** Acuerdo de restructuración de pasivos – ARP vigente, suscrito en 2012 y proyectado hasta 2017.

#### 1. REGLAMENTACIÓN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

El Marco fiscal de mediano plazo para las entidades territoriales lo estableció el artículo 5 de la Ley 819 de 2003, con el objetivo de promover la responsabilidad en las finanzas territoriales, el cumplimiento de las normas de disciplina fiscal y endeudamiento, y garantizar la sostenibilidad financiera en el mediano plazo, convirtiéndose en un instrumento de planeación financiera con perspectiva de diez años, el cual debe orientar la elaboración de los presupuestos anuales determinando los techos tanto de ingresos como de gastos que generen superávit primarios en cada vigencia garantizando la sostenibilidad de la deuda.

El mismo artículo 5 dispuso que anualmente el Gobernador deberá presentar a la respectiva Asamblea a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, compuesto como mínimo de los siguientes elementos:

1. El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994.
2. Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la Ley 819 de 2003, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.
3. Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución.
4. Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior.
5. Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior.
6. Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial.
7. El costo fiscal de los proyectos de acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.

De igual forma el artículo 6º resalta la consistencia del proyecto de presupuesto general de la entidad territorial con lo establecido en los numerales 1, 2 y 3 anteriores.

Teniendo en cuenta los objetivos del MFMP, y la consistencia que deben tener sus elementos con el presupuesto, y por tanto con la situación financiera de la entidad territorial, a continuación se presenta la evaluación general del MFMP del departamento del Valle del Cauca presentado por el Gobernador con el proyecto de presupuesto de 2017, tomando de forma sucinta el contenido del documento y haciendo los comentarios y recomendaciones en cada uno de los componentes del MFMP.

#### 2. EVALUACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO-DEPTO DEL VALLE DEL CAUCA

## 1.1. PLAN FINANCIERO

Contenido del MFMP – Departamento del Valle del Cauca	Comentarios y/o recomendaciones
<p>El plan financiero se limita a presentar dos cuadros de Excel donde se muestra de referencia la ejecución presupuestal 2015, la proyección 2016 y los valores proyectados de 2017-2026.</p> <p>No obstante en el Capítulo 4 del documento relacionado con las acciones y medidas específicas, señala los criterios macroeconómico a utilizar para las proyecciones y se presenta por ingreso un resumen de las generalidades, y el comportamiento histórico, así como las variables tenidas en cuenta para su proyección. De igual forma para los gastos.</p> <p>En ese capítulo se describen los porcentajes de crecimiento de los ingresos más importantes, por ejemplo: <b>Vehículos Automotores:</b> Incremento del 2% en el parque automotor, y un promedio del 4% en los avalúos. Los valores de sanciones y sistematización fueron clasificados en ingresos no tributarios; <b>Impuesto de Registro:</b> incremento del 4% en la base gravable y del 2% en el número de Actos; <b>Participación en la producción de licores departamentales:</b> el valor por grado alcoholímetro pasa de \$306 a \$ 318 y un incremento del 4% en unidades vendidas. <b>Sobretasa al ACPM:</b> El precio de referencia del galón durante el 2016 fue de \$5.025, igual precio que se proyectó para el 2017; <b>Impuesto al Consumo de Cervezas:</b> para el 2017 se proyectó un incremento del 2% en los consumos (de 493.852.227 a 503.729.272 botellas), del 4% en la base gravable pasando de un promedio por botella de \$325 del 2016 a \$338 en 2017.</p> <p>Ningún ingreso propio se proyecta con tendencia decreciente producto de situaciones particulares que puedan afectarlos.</p> <p>El gasto de funcionamiento, presenta un incremento del 8,5% en los gastos de personal, del 7% en los gastos generales y el cálculo real de las mesadas pensionales después de cancelar los ajustes pensionales adeudados y calcular el valor actualizado de las mesadas pensionales.</p> <p>En el documento no se menciona los parámetros e indicadores establecidos en la ley 617 de 2000 de ajuste fiscal. Con relación a las transferencias a Asamblea y Contraloría se les aplican los porcentajes que establecen las leyes 617 de 2000 y 1416 de 2010, resultando en su conjunto un aumento del 6.26%.</p> <p>Finalmente, el Gasto de Inversión registra aumento del 12%, de acuerdo a lo establecido en el POAI para así lograr de forma eficaz minimizar los rezagos y que los</p>	<p>Las cifras proyectadas en el plan financiero del MFMP muestran algunas diferencias con la Ordenanza 438 de diciembre 6 de 2016 mediante la cual se ordena el presupuesto para la vigencia fiscal 2017, en especial en la proyección de las transferencias diferentes al Sistema General de Participaciones y recursos de capital y en los gastos de funcionamiento e inversión, los que suman \$19.285 millones.</p> <p>El capítulo es insuficiente, pues no señala análisis alguno que permita establecer claramente los supuestos utilizados en la construcción de la proyección tanto de ingresos como gastos, así como la evaluación de los resultados fiscales haciendo énfasis en especial de los balances corrientes y de capital y la subcuenta de financiación.</p> <p>El incremento de los gastos de funcionamiento se considera consistente teniendo en cuenta el índice de inflación, la financiación del déficit de funcionamiento del año 2015 y la modernización de la estructura y planta de la gobernación.</p> <p>Se recomienda adoptar los ajustes presupuestales tendientes a reflejar de manera adecuada la financiación de cualquier déficit causado con posterioridad al inicio de la ejecución del acuerdo de reestructuración de pasivos, tanto en funcionamiento como inversión. A pesar de que estas situaciones han sido recurrentes, el plan financiero no muestra el saneamiento de estos pasivos.</p> <p>En este capítulo del plan financiero no se explicó el cumplimiento de los indicadores de gasto de funcionamiento en los términos establecidos en el acuerdo de reestructuración y en la ley 617 para un departamento de categoría especial (proyección 2016) y primera (proyección 2017).</p> <p>Si bien durante 2017 se prevé el desembolso de los créditos contratados durante 2016 por más de \$300.000 millones para proyectos de inversión, en el plan financiero no se identifica claramente los sectores cuyos proyectos serán objeto de estos créditos, incluso el total de la inversión sin tener en cuenta el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos muestra una variación nominal de \$92.964 millones, lo que podría representar alguna inconsistencia en el plan financiero, pues en ese mismo año se proyectan desembolsos por \$310.000 millones.</p> <p>Es importante que en este capítulo se evalúe la</p>

<p>superávits sean mínimos. Este aumento también se da por la financiación de proyectos con recursos del crédito los que de conformidad con el plan financiero se desembolsarán en su mayoría durante 2017.</p>	<p>coherencia entre el proyecto de presupuesto general del departamento y el plan de desarrollo departamental y el resultado presupuestal proyectado para la vigencia fiscal 2016</p>
<p>Al respecto, se proyecta el servicio correspondiente a los nuevos créditos a contratar por parte del departamento de conformidad con la ordenanza mediante la cual se aprobó en el mes de julio por un cupo de endeudamiento por \$350.000 millones. Teniendo en cuenta que dentro de las condiciones se estableció un plazo de gracia de 3 años, se proyecta el pago de intereses durante 2017 por \$17.983 millones.</p>	<p>.</p>

## 1.2. METAS DE SUPERÁVIT PRIMARIO Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA

Contenido del MFMP – Departamento del Valle del Cauca	Comentarios y/o recomendaciones
<p>El documento muestra señala la composición de la deuda pública (acreedores y saldos) a 31 de diciembre de 2015 y a 30 de junio de 2016, así como el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solventia y sostenibilidad) durante el periodo 2015 a 2026, concluyendo que la entidad territorial tiene la capacidad para dar cumplimiento al servicio de la deuda todos los años dejando un remanente para financiar inversiones e igualmente analiza el cumplimiento de la sostenibilidad de la deuda a través de la proyección del superávit primario y los intereses, mostrando que la entidad territorial cuenta con el respaldo para financiar las obligaciones derivadas de los nuevos créditos programados.</p> <p>Conforme a la situación actual y el cálculo de indicadores de Ley 358 de 1997 el Departamento presenta un nivel de solventia igual a cero y de sostenibilidad de la deuda de 3,15% para 2016, teniendo en cuenta que el pago de las amortizaciones y los intereses se han efectuado bajo los términos del acuerdo de reestructuración de pasivos, según lo programado en el escenario financiero del mismo, año en el cual se culminó el pago total de la deuda reestructurada..</p> <p>Para 2017 señala indicadores de 3,6% y 44,6% respectivamente, los que confirma la instancia de endeudamiento autónomo para el Departamento. Adicionalmente la entidad Fitch Ratings por solicitud del Departamento emitió concepto de calificación de riesgo otorgando BBB +(col) como calificación crediticia de largo plazo y F2 (col). de corto plazo, lo que evidencia un moderado riesgo de incumplimiento a largo plazo.</p> <p>En la proyección financiera se muestran los conceptos de: ingresos tributarios, ingresos no tributarios, ingresos corrientes (Ley 358), gastos de funcionamiento, gastos de inversión, ahorro operacional (Ley 358), vigencias futuras,</p>	<p>En este capítulo no se menciona la contratación de nuevos créditos, simplemente se intuye al revisar la tabla del cálculo de los indicadores. Las características de la operación se describen en el capítulo 4 relacionado con acciones y medidas que sustentan el cumplimiento de las metas.</p> <p>Teniendo en cuenta los nuevos créditos y según las proyecciones definidas en el plan financiero (2017 – 2026) el departamento cumple con los indicadores de sostenibilidad y solventia financiera definidos en la Ley 358/97. Estos indicadores se vieron favorecidos pues el saldo de la deuda reestructurada e incorporada en el acuerdo de reestructuración de pasivos se canceló en su totalidad a junio de 2016.</p> <p>El concepto de la calificadora de riesgo mediante la cual se otorga BBB +(col) de largo plazo y F2 (col). de corto plazo, confirma el moderado riesgo para la contratación de nuevas operaciones de deuda pública por parte del departamento del Valle.</p>

Contenido del MFMP – Departamento del Valle del Cauca	Comentarios y/o recomendaciones
indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda y superávit primario.	

### 1.3. LAS ACCIONES Y MEDIDAS ESPECÍFICAS EN LAS QUE SE SUSTENTA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS, CON SUS CORRESPONDIENTES CRONOGRAMAS DE EJECUCIÓN.

Contenido del MFMP – Departamento del Valle del Cauca	Comentarios y/o recomendaciones
En el Capítulo 4 del documento relacionado con las acciones y medidas específicas, parte explicando los criterios macroeconómicos para la proyección de los Ingresos y los gastos (inflación del 6,5%). Se presenta por ingreso, un resumen de las generalidades, y el comportamiento histórico, así como las variables tenidas en cuenta para su proyección. De igual forma para los gastos.	<p>Este capítulo se asimila más a la descripción de los índices utilizados para las proyecciones del Plan Financiero. No se identifica de forma clara las metas a cumplir en materia fiscal y financiera, así como las acciones a adelantar y el cronograma de ejecución con sus responsables, para efectos de que sirva de base para su evaluación en el próximo año.</p> <p>En otros apartados del MFMP se deja entrever acciones a realizar como las gestiones para el cobro y pago de cuotas partes pensionales pero no se identifica un orden en el documento que permita el debido seguimiento.</p>

### 1.4. INFORME DE RESULTADOS FISCALES DE LA VIGENCIA FISCAL ANTERIOR.

Contenido del MFMP – Departamento del Valle del Cauca	Comentarios y/o recomendaciones
<p>El capítulo del MFMP del Departamento contempla los siguientes análisis:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de los ingresos y los gastos durante el periodo 2012-2015 y la comparación frente al presupuesto aprobado. Incluye la ejecución del acuerdo de reestructuración de pasivos durante 2015.</li> <li>• Análisis de relación entre los ingresos corrientes de libre destinación y los gastos de funcionamiento que computan dentro del límite establecido en la Ley 617/2000 hasta el 31 de diciembre de 2015</li> <li>• Indicadores de endeudamiento del departamento (Ley 358 de 1997)</li> </ul>	<p>El análisis presentado no ahonda en aspectos importantes que hubieran impactado en el comportamiento de las rentas y los gastos y por tanto en los resultados de la vigencia. Tampoco hace referencia a la evolución financiera de 2016 (o por lo menos hasta el corte de presentación del presupuesto). Adicionalmente es necesario incluir en el informe lo relativo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecución de las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas a 31 de diciembre de 2015.</li> <li>• Ejecución de los compromisos asumidos con cargo a las autorizaciones de vigencias futuras impartidas por la Asamblea Departamental</li> <li>• Informe de ejecución de los recursos del SGR.</li> <li>• Análisis de la situación financiera sectorial (por ejemplo del Fondo Territorial de Salud)</li> <li>• Análisis a los estados financieros al último periodo cerrado anual y al último periodo intermedio disponible</li> </ul>

**1.5. ESTIMACIÓN DEL COSTO FISCAL DE LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS EXISTENTES EN LA VIGENCIA ANTERIOR**

Contenido del MFMP – Departamento del Valle del Cauca	Comentarios y/o recomendaciones
<p>Hace referencia a los artículos 116, 117 y 118 del Estatuto de rentas del departamento (Ordenanza No.397 del 18 de diciembre de 2014) en los cuales se concede unas exenciones a la Mujer cabeza de Familia, en un 100% del Impuesto de Registro por adquisición de vivienda; a los beneficiarios de vivienda de interés social, en un 100% del Impuesto de Registro; a las comunidades negras e indígenas. El costo de esta exención durante 2015 fue de \$1.134 millones. De enero a julio 30 de 2016 se concedieron las mismas por \$170 Millones.</p> <p>El Decreto No.0087 de febrero 5 de 2015 "Por medio del cual se establece en la Gobernación del Valle del Cauca el procedimiento para aplicar la conciliación contencioso administrativa tributaria; terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios y condiciones especiales para pago de impuestos, tasas y contribuciones de que tratan los artículos 55, 56 y 57 de la Ley 1739 del 23 de diciembre de 2014"</p> <p>Con la aplicación de este Decreto en donde se establecieron condiciones especiales, dando así aplicabilidad a la Ley 1739 de 2.014, se otorgaron alivios tributarios por el orden de \$11.037 millones por concepto de sanciones e intereses, las cuales no hacían parte del presupuesto de ingresos por cuanto se trataba de una mera expectativa.</p>	<p>No se hace mención ni análisis del impacto que tienen las disposiciones mediante las cuales se otorgan descuentos por pronto pago.</p> <p>Es preciso mencionar los efectos de estas medidas y los beneficios que generan para la entidad territorial y que compensan este tipo de decisiones.</p>

**1.6. PASIVOS EXIGIBLES Y CONTINGENTES**

Contenido del MFMP – Departamento del Valle del Cauca	Comentarios y/o recomendaciones
<p>Este capítulo parte mostrando la situación de tesorería a 31 de diciembre de 2015, en el que se refleja superávit en todas las fuentes acumulando un valor de \$544.503 de los cuales \$170.642 fueron de ICLD. A continuación muestra la composición de los compromisos y obligaciones del departamento al corte a Julio de 2016 sin incluir las contingencias por procesos judiciales. El valor que asciende a \$619.101 millones comprende \$464.772 de pasivos ciertos y \$154.329 millones de contingentes. De los primeros el 46% corresponde al saldo de los pasivos reestructurados e incorporados en el acuerdo de reestructuración de pasivos y el resto es deuda postacuerdo de la cual la mayoría corresponde a deudas con prestadores de servicios de salud y con EPS del régimen subsidiado.</p> <p>En cuanto a su exigibilidad, el 49%, es decir \$301.597</p>	<p>Es necesario que este capítulo muestre con claridad la evolución de los pasivos incorporados en el acuerdo de reestructuración de pasivos hasta el saldo actual, incluyendo los ajustes y depuraciones.</p> <p>No se ahonda en las estrategias orientadas a sanear el pasivo postacuerdo exigible en el corto plazo por conceptos de servicios de salud no cubiertos por el POS del régimen subsidiado y que pueden arriesgar la continuidad del acuerdo de reestructuración dado su elevado vencimiento.</p> <p>Frente a las contingencias conviene actualizar con el estado de los procesos a una fecha más reciente del año en curso y complementar el análisis con la probabilidad de fallos adversos, así como la identificación de procesos iniciados antes del inicio de la ejecución del acuerdo de</p>

Contenido del MFMP – Departamento del Valle del Cauca	Comentarios y/o recomendaciones
<p>millones, corresponden a obligaciones que se pueden clasificar como de corto plazo y que deben ser cubiertas con Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), mientras que los restantes \$317.504 millones son compromisos con entidades no financieras con plazos hasta de 6 años para su pago.</p> <p>En relación al pasivo pensional el departamento cuenta con recursos en el FONPET por \$1,9 billones y en el Fondo Territorial \$298.203 millones, por lo que tendría cubierto el 69,45% de este pasivo.</p> <p>Del pasivo contingente, El MFMP del departamento del Valle del Cauca presentado señala 3.375 procesos judiciales en contra del Departamento del Valle del Cauca al corte de diciembre de 2015, cuyas pretensiones oscilan en \$159.810 millones; La mayor participación corresponde a procesos de reparación directa con el 50% y los de nulidad y restablecimiento del derecho con el 31%.</p>	<p>reestructuración de pasivos y los posteriores, con el fin de hacer mayor seguimiento a la luz de los compromisos contemplados en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.</p> <p>Es preciso mencionar que a través de los fondos constituidos en la fiducia que garantiza el cumplimiento del acuerdo también se vienen provisionando recursos de libre destinación en el fondo de contingencias (no se menciona en el MFMP, ni se identifica en las proyecciones presentadas).</p> <p>El MFMP no analiza la situación del sector descentralizado y en especial de las Empresas Sociales del Estado, cuyo estado se convierte en un riesgo para la entidad territorial, lo que seguramente llevará al departamento a prever medidas frente a la inviabilidad financiera de algunas de ellas, ya sea en el marco de las medidas que adopte la Superintendencia Nacional de Salud o a través del Programas de Saneamiento viabilizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>

#### 1.7. COSTO FISCAL DE LOS PROYECTOS DE ACUERDO SANCIONADOS EN LA VIGENCIA FISCAL ANTERIOR

Contenido del MFMP – Departamento del Valle del Cauca	Comentarios y/o recomendaciones
<p>Relaciona 5 ordenanzas de 2015 (401 a la 405 de julio a diciembre de 2015) en las que según la tabla no tienen inmerso costo fiscal alguno.</p>	<p>De las 5 ordenanzas, 4 están relacionadas con facultades para modificar el presupuesto. Con la información disponible no es posible confirmar que no se hayan aprobado otras ordenanzas que generen algún tipo de impacto sobre lo fiscal.</p>

#### CONCLUSIONES

El MFMP 2017 – 2026 contiene todos los aspectos definidos en la ley 819/03 para este tipo de documentos. Sin embargo no ahonda en la evaluación de los resultados fiscales de 2015 junto con las proyecciones para 2016 y los diez años venideros, ni se identifica el impacto del entorno económico sobre el territorio en la proyección de las rentas del departamento.

El MFMP proyecta para el cierre 2016 un superávit fiscal de la administración central de \$109.006 millones, en 2017 se plantea la ejecución completa de las apropiaciones y a partir de 2018 superávit de \$110.000 millones que va creciendo hasta \$324.000 millones en 2026. El mayor aumento de la inversión se proyectó para 2017, mientras los años siguientes muestran un aumento moderado del 5%. Lo anterior en cumplimiento de los programas de gasto establecidos en el Plan de Desarrollo 2016-2019 y la contratación de las fuentes de crédito para favorecer la expansión de la inversión. En ese contexto la formación de capital aumentaría 15%.

De igual forma el MFMP da cuenta del manejo responsable en lo relacionado con el cumplimiento de las normas de disciplina fiscal para el sector central y los proyecta con un comportamiento similar en el periodo 2017-2026. No obstante omite las acciones a seguir para ajustar los gastos de funcionamiento de la Asamblea y la Contraloría que han superado los límites. Si bien el pasivo pensional sin garantizar es aún significativo, la entidad territorial viene adelantando procesos orientados a la depuración del cálculo actuarial y el saneamiento de los pasivos exigibles de naturaleza pensional.

Se recomienda incluir en los análisis las estrategias a seguir para sanear el pasivo postacuerdo (sector salud) y para la optimización de los procesos de conciliación y auditoría a la facturación y recobros reclamados al departamento por prestación de servicios de salud a cargo del ente territorial, así como el monitoreo permanente al sector descentralizado y en especial de las Empresas Sociales del Estado, ya sea en el marco de las medidas ordenadas por la Superintendencia Nacional de Salud o a través del Programas de Saneamiento viabilizados.

De igual forma requiere atención los altos recursos del balance evidenciados los últimos años que mostrarían la necesidad de mejorar sus procesos de planificación y de capacidad de ejecución de los recursos de inversión.