

Municipio de Medellín: Perspectivas Fiscales 2017

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es exponer un panorama de las perspectivas fiscales del Municipio de Medellín para 2017. Este ejercicio se hace con fundamento en el análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 presentado por la Secretaría de Hacienda al Concejo municipal y datos preliminares de ejecución presupuestal a 31 de diciembre de 2016, reportados por la alcaldía a través del FUT en cumplimiento del decreto 1536 de 2016.

Por mandato de la ley 819/03 el MFMP forma parte del proyecto de presupuesto y allí debe quedar plasmada la evaluación del desempeño fiscal del año anterior y sus perspectivas futuras en un horizonte de 10 años; lo cual lo convierte en la carta de navegación financiera de los gobiernos territoriales.

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 819/03. En la segunda se presentan 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 y el cumplimiento de los límites de gasto de la ley 617/00; labor realizada con base en el análisis de la consistencia de las proyecciones presentadas en el MFMP 2017 y los resultados fiscales de la ciudad con corte a diciembre 31 de 2016. La tercera parte contiene el análisis de los principales riesgos fiscales en términos de acumulación de reservas presupuestales, vigencias futuras aprobadas, pasivos contingentes, situación del sector descentralizado, pasivos pensionales y otro tipo de riesgos fiscales que puedan estar identificados en el MFMP. Finalmente se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones sobre el contenido y eventuales mejoras de los futuros MFMP de la entidad; ello como parte de las labores de apoyo a la gestión financiera de los territorios que realiza la DAF.

I. COMPLETITUD DEL MARCO FISCAL 2017

El Marco Fiscal de Mediano Plazo de Medellín 2017 contiene todos los aspectos definidos en el artículo quinto de la ley 819/03.

Estos siete aspectos son: el plan financiero; las metas de superávit primario, el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución; un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior; una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias; una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que puedan afectar la situación financiera de la entidad territorial; y el costo fiscal de los proyectos de Acuerdos sancionados en la vigencia anterior.

Adicionalmente, la alcaldía presenta un examen del contexto económico nacional e internacional, sus perspectivas y principales implicaciones para la economía de la ciudad en los años 2016 y 2017; y con base en ello sustenta su plan financiero.

El documento completo puede ser consultado en el siguiente sitio web:

<https://www.medellin.gov.co/iri/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://fc28cc32b747873dc60bb9e1e0c49a74>

II. PROYECCIONES FISCALES

A. INGRESOS

Los ingresos evidenciados en el MFMP 2017 están proyectados de forma diferencial de acuerdo con sus características específicas. Los ingresos por recaudo propio (tributarios y no tributarios) fueron proyectados mediante modelos econométricos de series temporales; para lo cual se utilizaron datos de IPC, PIB, tasa de empleo, tasa de desempleo, TRM y recaudos históricos.

Las transferencias por SGP se proyectan de acuerdo con lo dispuesto en el marco institucional que regula la materia, el cual está conformado por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 así como las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007. De este modo el comportamiento esperado del SGP considera tres factores determinantes: la proyección del MFMP 2017 de la Nación para el crecimiento anual de este tipo de transferencias nacionales a los territorios (5.9%); los elementos técnicos de distribución de estos recursos entre las entidades territoriales, entre los cuales sobresalen tanto la cobertura como la calidad en la provisión de los bienes y servicios financiados con estos dineros, principalmente educación, salud agua potable y alcantarillado, así como la eficiencia fiscal¹.

Los recursos de capital se estiman de acuerdo con simulaciones sobre los rendimientos financieros y las utilidades de las empresas públicas, las cuales se verían afectadas a la baja debido a la aplicación de las normas internacionales de información financiera (NIIF)².

De acuerdo con el reporte hecho por la alcaldía a través del FUT, en cumplimiento del decreto 1536 de 2016, se estima que al cierre de 2016 la administración central municipal percibió ingresos por \$4.8 billones; con un aumento de 3% en términos nominales frente a 2015³.

El incremento de los ingresos totales fue causado por **mayores ingresos corrientes, pues los ingresos de capital disminuyeron**. El aumento del recaudo propio y de las transferencias nacionales explicó la expansión de los ingresos corrientes. Las menores disponibilidades, provenientes tanto de la cancelación de reservas presupuestales como del superávit de años anteriores junto con el retroceso de los dineros transferidos por EPM a la alcaldía dieron lugar al declive de los ingresos de capital

Al culminar 2016 los **recursos del balance fueron el ingreso de mayor disminución, con una reducción de 21% nominal, seguido por las transferencias hechas por EPM a la administración central** (Tabla 1).

¹ El MFMP proyectó el SGP teniendo en cuenta el marco institucional vigente. De acuerdo con estas normas los recursos de SGP crecieron desde 2002 hasta 2007 en función de la variación anual de la inflación más 2,5%. A partir de 2008 el incremento fue determinado por la inflación más la tasa de crecimiento de la economía, más unos puntos adicionales para educación, gracias a ello el SGP total contabilizó un crecimiento anual promedio de 7,8% entre 2008 y 2016. Desde el año 2017 la bolsa total del SGP que debe transferir el gobierno nacional a los territorios deberá aumentar anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. Ver, Alcaldía de Medellín, Marco Fiscal de Mediano Plazo, Medellín, p. 31.

² En la proyección de los ingresos por excedentes financieros para 2017, el MFMP se basa en que EPM "ha indicado que la adopción metodológica de las Normas Internacionales de Información Financiera -NIIF- en el presupuesto empresarial reduce la contabilización de las utilidades, y por ende los excedentes financieros que percibe el Municipio de Medellín se verán afectadas en el futuro". Ver, MFMP, op. cit. p. 31

³ Este reporte se realizó el 31 de enero de 2017. Medellín forma parte de la muestra solicitada por el DANE, y por tanto, de acuerdo con el decreto 1536 de 2016, debió reportar al FUT el 31 de enero de 2017 su ejecución presupuestal a 31 de diciembre de 2016; específicamente las categorías de ingresos, gastos de funcionamiento, gastos de inversión, servicio de la deuda, reservas, cuentas por pagar, ingresos y gastos del Sistema General de Regalías. De todas modos y para efectos de la distribución del SGP, la alcaldía podrá hacer correcciones de estos reportes oportunos hasta el 15 de febrero de 2017.

Tabla 1

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	Ejecución 2015	Proyección 2016	Proyección 2017	Variación Nominal 2016/2015	Variación Nominal 2017/2016
Tributarios y no tributarios	1.722.658	1.847.825	1.866.303	7%	1%
Transferencias	1.284.942	1.333.829	1.408.523	4%	6%
Ingresos de capital	1.742.969	1.687.683	1.370.114	-3%	-19%
Desembolsos del crédito (1)	0	168.900	268.800	Ne	Ne
Recursos del Balance	556.124	440.491	12.239	-21%	-97%
Otros (2)	1.186.844	1.078.292	1.089.075	-9%	1%
INGRESOS TOTALES	4.750.568	4.869.337	4.644.940	3%	-5%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En 2016 los ingresos tributarios de la alcaldía aumentaron a un ritmo similar a la inflación nacional (5.75%), al crecer 6% en términos nominales frente a 2015. Los tributos más dinámicos fueron ICA y sobretasa a la gasolina, que evidenciaron repuntes superiores a la inflación. Predial, estampillas y el grupo de "otros impuestos", donde sobresalen teléfonos, alumbrado público, delineación urbana y contratos de obra pública, crecieron menos que la inflación nacional (Tabla 2).

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS					
valores en millones de \$					
Concepto	Ejecución 2015	Proyección 2016	Proyección 2017	Variación Nominal 2016/2015	Variación Nominal 2017/2016
Impuesto predial unificado	598.790	613.739	650.563	2%	6%
Impuesto de industria y comercio	470.634	525.319	535.825	12%	2%
Sobretasa a la gasolina	98.176	105.981	119.759	8%	13%
Estampillas	13.285	13.733	12.772	3%	-7%
Otros impuestos	254.276	258.570	222.370	2%	-14%
TOTAL	1.435.162	1.517.342	1.541.289	6%	2%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Para 2017 el municipio proyecta una contracción nominal de 2% en sus ingresos totales. La reducción correría exclusivamente por cuenta de los ingresos de capital. La mayor disminución ocurriría en los recursos del balance, dineros que siguen una tendencia descendente desde 2014, originada en una mayor ejecución presupuestal.

Las transferencias nacionales aumentarían 5.6% en términos nominales, de acuerdo con las proyecciones gubernamentales, contempladas en el MFMP de la Nación. Las utilidades transferidas por EPM y el recaudo propio crecerían menos que la meta esperada de inflación 2017 (3%); ello como resultado de la desaceleración de la economía de la ciudad y de los ajustes contables inherentes a la adopción de la NIIF por parte de EPM.

En 2017 el recaudo tributario crecería 2% en términos nominales. El principal incremento ocurriría en sobretasa a la gasolina, el cual está sustentado en la expectativa de un mayor consumo de combustibles fósiles⁴. Dentro del grupo de los principales tributos, predial tendría la segunda mayor tasa de crecimiento. Los esfuerzos de la administración en materia de fiscalización y cobro junto con la cultura de pago ciudadana, contrarrestarían factores adversos al aumento del recaudo, asociados con una débil recuperación económica, que podría estrechar la capacidad real de pago de los contribuyentes.

⁴ Esta expectativa de crecimiento luce contradictoria con las políticas de la administración de disminuir la huella ecológica dejada en la ciudad por la contaminación ambiental que genera el uso masivo de combustibles fósiles.

El ICA permanecería estable en términos nominales debido a una débil recuperación de la actividad económica, que tendría lugar en un escenario económico nacional e internacional, caracterizado por en una situación de incertidumbre y volatilidad que impedirían un repunte sostenido del consumo y la inversión.

El descenso en los recaudos tanto de estampillas como de contratos de obra pública sería explicado por la contracción de la inversión pública en infraestructura.

Las proyecciones de ingresos son coherentes con el escenario macroeconómico del MFMP y el plan financiero 2017; los cuales se fundamentan en pronósticos conservadores sobre PIB local y aumento de la inversión pública en infraestructura. Predicciones que, a su vez, parecen sustentadas en la incertidumbre respecto al desempeño de las economías de los países emergentes en 2017, dado el incremento reciente de las tasas de interés en EEUU y sus posibles efectos adversos sobre la recuperación de los precios internacionales de las materias primas.

En suma, el MFMP proyecta para 2017 un escenario conservador en materia de ingresos; lo cual, le otorga a la alcaldía un margen de maniobra financiero prudente para cumplir sus metas fiscales. Esto en el evento de ocurrir un escenario más favorable que el previsto en este documento para la actividad económica tanto nacional como local y por tanto para el recaudo tributario y las utilidades de EPM.

B. Gastos

El MFMP 2017 proyectó los gastos de acuerdo con los siguientes criterios:

Los gastos de funcionamiento están determinados por su comportamiento histórico, y el cumplimiento de los límites que para este tipo de erogaciones fija la ley 617/00.

El servicio de la deuda tiene en cuenta la deuda ya contratada y las nuevas necesidades de financiamiento, derivadas del balance fiscal.

Los gastos de inversión se proyectan acorde con los programas que tienen una fuente de destinación específica y la inversión en formación de capital prevista en el plan financiero.

En 2016 los compromisos de gasto de la administración central sin SGR sumaron \$4.36 billones⁵, con lo cual aumentaron 1% en términos nominales frente a 2015. La inversión se contrajo 5%, mientras que servicio de la deuda y funcionamiento fueron las erogaciones de mayor crecimiento (Tabla 3).

La disminución de la inversión, se dio especialmente en los sectores de vías y vivienda, debido a que en ellos se requieren exigentes procesos de planeación y estructuración de proyectos antes de iniciar la contratación respectiva, labores en las cuales se focalizan los esfuerzos de gestión durante el primer año de los periodos de los gobiernos territoriales.

Adicionalmente, en su primer año de gobierno, los mandatarios entrantes deben, por mandato de la ley 152/92, lograr la aprobación de sus planes de desarrollo y realizar la armonización presupuestal de su plan de desarrollo con el presupuesto elaborado por la administración anterior.

El pago del servicio de la deuda creció impulsado por los siguientes factores: el repunte del saldo de la deuda que tuvo lugar durante el cuatrienio 2012 – 2015, el incremento de las tasas internas de interés, jalonado por las decisiones adoptadas en ese sentido por la Junta Directiva del Banco de la República hasta diciembre de 2016⁶; y la amortización total de los bonos de deuda pública interna, emitidos en 2016 por \$141 mil millones.

⁵ Este monto no incluye las reservas presupuestales y se trata de datos preliminares sujetos a revisión.

⁶ El Banco de la República cambió su postura de política respecto al aumento de su tasa de interés de intervención el viernes 16 de diciembre al reducir ésta 25 puntos básicos, por primera vez en lo corrido de 2016, con lo cual quedó fijada en 7.5%. Ver, Comunicado de prensa del Banco de la República, disponible en <http://www.banrep.gov.co/es/comunicado-16-12-2016>

Tabla 3

COMPROMISOS DE GASTO SUSCRITOS SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Compromisos Suscritos 2015	Proyecciones 2016	Proyecciones 2017	Variación Nominal 2016 / 2015	Variación Nominal 2017 / 2016
Funcionamiento	525.198	614.864	662.757	17%	8%
Inversión	3.653.904	3.469.008	3.711.839	-5%	7%
Servicio de la deuda	131.169	278.614	216.975	112%	-22%
TOTAL COMPROMISOS SIN SGR	4.310.271	4.362.486	4.591.571	1%	5%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los recursos del SGR no fueron una fuente significativa de financiamiento del gasto de la ciudad, de acuerdo con el comportamiento histórico de este tipo de ingresos y las reglas de distribución de estos recursos establecidas en la ley 1530/12.

El crecimiento de los gastos de funcionamiento registrado en 2016 evidencia el reto que tiene la alcaldía de estabilizar su crecimiento en los años venideros. Esto considerando que en 2016 este tipo de gastos se incrementó 17% en términos nominales respecto a 2015.

Cabe anotar que en 2016, la revaluación del peso colombiano⁷ le restó presión a al aumento del servicio de la deuda, considerando que a diciembre de 2016 el 64% del total de su deuda pública estaba denominada en dólares y no tenía cobertura cambiaria.

La contracción prevista de la inversión para el cierre de 2016 se comportó de forma coherente con la programación presupuestal 2016, donde se tenía prevista la desaceleración de este tipo de gastos, por ser el primer año del actual periodo de gobierno.

De acuerdo con el MFMP en 2017 el gasto total de la administración central aumentaría 5% en términos nominales respecto al presupuesto definitivo 2016. Los gastos de funcionamiento crecerían 7%, en línea con el incremento salarial esperado para 2016, es decir IPC más un punto porcentual. El servicio de la deuda pública disminuiría 17%, debido esencialmente a que en 2016 se efectuó el pago de los bonos internos, con lo cual las amortizaciones de deuda serían menores. De todos modos, el pago de intereses crecería alrededor de 34% reconociendo las presiones alcistas que podrían tener la TRM, la inflación y por ende las tasas internas de interés (Tabla 3).

Estas proyecciones son coherentes con las estimaciones de los ingresos. No obstante, es un gran reto para la administración racionalizar sus gastos de funcionamiento, los cuales han tendido al alza desde la reforma administrativa adelantada durante el periodo 2012 – 2015, mediante la cual se amplió la planta de personal y se realizó una nivelación salarial. Otro reto de la administración es administrar de forma eficiente su portafolio de pasivos financieros, teniendo en cuenta la volatilidad que podría tener la TRM y sus efectos sobre los costos financieros del portafolio crediticio.

En cuanto a los gastos de inversión, el presupuesto de 2017, contempla un crecimiento de 7%⁸, el cual estaría influenciado por los siguientes factores: los programas de gasto definidos en el Plan de Desarrollo 2016 – 2019; las proyecciones tanto de recaudo propio como de utilidades transferidas por EPM, las cuales gravitan alrededor de un panorama económico nacional que deberá afrontar grandes retos para alcanzar un crecimiento del PIB superior al que se prevé para 2016 (2%); las restricciones de financiamiento crediticio inherentes a los montos de deuda pública existentes y a la volatilidad de los mercados financieros internacionales.

En todo caso, la continuidad de los programas de inversión social financiados con recursos del SGP está asegurada, al estar amparada por las leyes 715/01 y 1176/07.

⁷ En 2016 el peso colombiano se revaluó 4.7% frente al dólar americano: la TRM cerró 2016 a \$3.000 y en 2015 había culminado el año en \$3.149 pesos por dólar.

⁸ La proyección de gastos de inversión aquí presentada tiene la misma tasa de crecimiento señalada en el MFMP 2017 de la alcaldía, pero en valores absolutos es diferente a ésta debido que se proyectó con base en el dato preliminar de la ejecución presupuestal del 31 de diciembre de 2016.

C. Deuda Pública

Al terminar el año 2016 el saldo de la deuda pública de la administración central sumó \$1.14 billones con una disminución nominal de 3.1% respecto a igual periodo de 2015, cuando llegó a \$1.18 billones. De tal modo que, el pago de los bonos internos por \$141 mil millones de pesos y la apreciación del peso, que tuvo lugar durante 2016, provocaron una disminución del saldo de la deuda pública al cierre de 2016.

El endeudamiento neto de la alcaldía en 2017 sería positivo: la administración central amortizaría deuda pública por alrededor de \$77 mil millones de pesos, sin incluir bonos pensionales, y recibiría \$268.800 millones por concepto de nuevos desembolsos crediticios⁹. Las amortizaciones programadas corresponden al crédito externo para la construcción del tranvía de Ayacucho contratado con la Agencia Francesa para el Desarrollo.

Adicionalmente, el saldo de la deuda pública podría aumentar su valor en pesos en un eventual escenario de devaluación del peso colombiano frente al dólar; evento que podría ser propiciado, en gran medida, por el incremento de las tasas de interés de referencia de la Reserva Federal de Estados Unidos¹⁰.

D. Resultado Fiscal

La metodología de medición de balance fiscal empleada por el municipio es diferente a la empleada por la DAF. La diferencia principal consiste en que el municipio incluye los recursos del balance en el cómputo del resultado fiscal de la vigencia, de tal modo que solamente considera como partidas de financiamiento los recursos por desembolsos de crédito.

En este sentido se recomienda al municipio adoptar la metodología internacional de medición de resultado fiscal, la cual incluye como partidas de financiamiento, además del crédito, la venta de activos y las disponibilidades de vigencias anteriores; dineros que, para el caso colombiano, corresponden a los recursos del balance conformados por el superávit fiscal de vigencias anteriores y la cancelación de reservas presupuestales¹¹.

Al calcular el resultado fiscal con los datos de ingresos y gastos reportados por el municipio al FUT empleando la metodología DAF¹², se estima que en 2016 cerraría con un superávit de \$99 mil millones. El balance positivo sería causado por la disminución de los gastos de inversión, la cual compensaría la reducción de los ingresos de capital. De todos modos, disminuiría el ahorro corriente debido a que el aumento del recaudo propio sería inferior al crecimiento tanto de los gastos de funcionamiento como del pago de los intereses de la deuda pública (Tablas 6).

Para 2017 se proyecta un déficit de \$150 mil millones, explicado por el incremento de los gastos de inversión en un escenario de débil crecimiento de los ingresos corrientes y de capital. El repunte de los gastos sería superior al de los ingresos, de acuerdo con los techos presupuestales definidos en el plan financiero 2017, y el déficit se financiaría con nuevo endeudamiento (Tabla 6).

⁹ El MFMP 2017 programó desembolsos por \$68.800 millones, pero el presupuesto 2017, finalmente aprobado por el Concejo, adicionó \$200 mil millones de endeudamiento a ese monto.

¹⁰ El 14 de diciembre de 2016 la FED aumentó su tasa de interés de referencia en 25 puntos básicos y anunció para 2017 tres nuevos aumentos, lo cual augura una política monetaria restrictiva en Estados Unidos.

¹¹ Al respecto ver Alcaldía de Medellín, MFMP 2017, Tabla 35. p. 134

¹² La metodología de medición de balance fiscal empleada por la DAF computa tanto en gastos como en ingreso solamente los de la vigencia; de tal suerte que los recursos del balance se consideran como una partida de financiamiento junto con el crédito y la venta de activos.

Tabla 6
Estimación Balance Fiscal Administración Central
Millones de Pesos

Concepto	2015	2016 Proyectado	2017 Proyectado	Variación Nominal 2016/2015	Variación Nominal 2017/2016
INGRESOS	4.174.454	4.258.745	4.363.901	2%	2%
INGRESOS CORRIENTES	3.007.600	3.181.654	3.274.827	6%	3%
Tributarios	1.435.162	1.517.342	1.541.289	6%	2%
No tributarios	287.496	330.483	325.014	15%	-2%
Transferencias	1.284.942	1.333.829	1.408.523	4%	6%
GASTOS	4.289.191	4.159.140	4.514.349	-3%	9%
GASTOS CORRIENTES	2.279.843	2.485.096	2.659.143	9%	7%
Funcionamiento	525.198	614.864	662.757	17%	8%
Intereses y comisiones	65.755	75.268	113.588	14%	51%
Gastos Operativos en Inversión Social	1.644.556	1.759.675	1.856.633	7%	6%
Otros (1)	44.334	35.289	26.165		
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	727.757	696.558	615.684	-4,3%	-12%
INGRESOS DE CAPITAL	1.166.854	1.077.091	1.089.075	-8%	1%
Regalías esquema anterior	0	0	0	Ne	Ne
Otros	1.166.854	1.077.091	1.089.075	-8%	1%
GASTOS DE CAPITAL	2.009.348	1.674.044	1.855.206	-17%	11%
Inversión	2.009.348	1.674.044	1.855.206	-17%	11%
Otros Gastos de Capital	0	0	0	Ne	Ne
DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL	-842.494	-596.953	-766.131	-29%	28%
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL SIN SGR	-114.736	99.605	-150.447	-187%	-251%

Fuente: DAF con base en el MFMP 2017

E. Límites de endeudamiento y balance primario

La proyección del balance primario que realiza el municipio se basa en una metodología de medición de dicho balance igual a la utilizada por la DAF.

El MFMP destaca que el ritmo de crecimiento de la inversión contabilizado en el periodo 2012 – 2015 se financió, en buena parte, con ingresos transitorios provenientes de un mayor endeudamiento, en especial externo, y de la fusión UNE –TIGO. Por esta razón el plan financiero prevé para 2017 un aumento moderado de la inversión que permita alcanzar el superávit primario requerido para preservar la sostenibilidad de la deuda pública, considerando un escenario de ralentización económica y volatilidad financiera internacional.

Para 2016 el MFMP proyecta indicadores de ley 358/97 ubicados por debajo de los techos máximos fijado por dicha ley. El indicador de solvencia llegaría a 7.5% y el de sostenibilidad a 73.7% al culminar el año.

Para el año 2017 el MFMP proyecta indicadores de solvencia de 10% y 77% respectivamente; parámetros ubicados por debajo de los límites legales vigentes. Sin embargo, este cálculo no incluye el endeudamiento por \$200 mil millones adicionado en el presupuesto finalmente aprobado por el Concejo municipal.

En todo caso, el margen de maniobra del municipio para expandir el saldo de su deuda pública dentro de los parámetros de la ley 358/97 durante 2017 es restringido. Situación que está estrechamente relacionada con lo siguiente: el monto alcanzado por la deuda externa respecto a los ingresos corrientes, y las presiones hacia una mayor apreciación del dólar americano vinculadas con la normalización de la política monetaria en Estados Unidos. Factores que podrían llevar al alza el pago de las obligaciones inherentes al servicio tanto de esta deuda como el de los pasivos crediticios que ampara el municipio por concepto de la construcción del metro de la ciudad.

F. Límites de gasto de ley 617/00

El MFMP proyecta el gasto de funcionamiento buscando cumplir los límites de gasto de la ley 617/00. En ese aspecto el margen de maniobra del municipio en 2017 es limitado por lo siguiente: es poco probable que los ingresos corrientes de libre destinación contabilicen una tasa de crecimiento de dos dígitos, en un escenario de incertidumbre sobre un repunte significativo del PIB nacional y local, y la reestructuración administrativa realizada entre 2012 y 2015, que elevó de forma estructural el valor de este tipo de gastos a través de aumentos tanto de la planta de personal como de las remuneraciones del personal.

III. RIESGOS FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

De acuerdo con la programación presupuestal, en 2016 el municipio disminuirá el monto de sus reservas presupuestales. Las principales causas de este descenso son el alto porcentaje de ejecución presupuestal y la sustitución de éstas por vigencias futuras.

El monto de las reservas constituidas en 2015 para ser ejecutadas en 2016 ascendió a \$62 mil millones. El MFMP 2017 no estima el monto de las reservas presupuestales que serán constituidas al finalizar 2016 para ser ejecutadas en 2017.

B. Vigencias Futuras

El MFMP no incluye un análisis explícito de este tema. De todos modos, este documento aclara que el cálculo de los indicadores de la ley 358/97 incluye este tipo de compromisos, al restarlos de los ingresos corrientes empleados para realizar dicha estimación, pero no especifica los montos respectivos.

En todo caso, el valor de los gastos por vigencias futuras autorizadas sumaba \$557 mil millones al terminar septiembre de 2016. Suma equivalente a 51% del saldo de la deuda pública vigente y al 53% la totalidad de los ingresos de capital proyectados para 2017.

El monto antes mencionado es inferior al autorizado al final de 2015, cuando el valor de las vigencias futuras autorizadas ascendió a \$955 mil millones de pesos, cifra que en ese momento equivalía al 81% del saldo de la deuda pública.

C. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El MFMP 2017 estima el valor del pasivo contingente por demandas judiciales en contra de sus entidades descentralizadas. Sin embargo, no contiene un análisis explícito de los efectos del desempeño fiscal del sector descentralizado sobre las finanzas municipales y en este sentido este documento podría ser mejorado a futuro.

En línea con ello, se recomienda coordinar con la secretaría mesas de trabajo para empezar a incluir en el análisis del desempeño fiscal municipal su sector descentralizado; tal como lo recomiendan los estándares internacionales de estadísticas fiscales, en especial el manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI 2014. Este proceso se podría iniciar con los sectores de salud, en especial hospitales públicos, y movilidad, considerando que allí subyacen los mayores riesgos potenciales.

D. Pasivos contingentes por demandas judiciales

A partir del año 2013 la administración municipal desarrolló un sistema de información de procesos judiciales que le permite identificar y estimar el valor de este tipo de contingencias. Ello, de acuerdo con lo ordenado por las leyes 488/98, 819/03, 1437/11 y sus decretos reglamentarios. Labor que se apoya en las metodologías desarrolladas para este propósito por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El MFMP 2017 estima para 2016 la existencia de 2.963 procesos en contra; cuyas pretensiones ascienden a \$1.8 billones. El cálculo incluye, además de las contingencias exclusivas de la administración central, las demandas en contra de las entidades descentralizadas que deben ser atendidas por la administración central.

A partir de esta información el municipio realiza un plan de aportes anual del rubro correspondiente al pago de sentencias judiciales; y para 2017 el pago por este concepto se estima en \$7.274 millones. Ello debido a que, de acuerdo con análisis históricos, en promedio, el 81% de este tipo de procesos judiciales son fallados a favor de la alcaldía.

E. Pasivos pensionales

El MFMP 2017 no contiene datos sobre la estimación del pasivo pensional de la entidad y su cobertura, por lo cual recomienda incluir este tipo de estimaciones a futuro con el fin de mejorar la calidad y el contenido de este documento.

F. Otros Riesgos Fiscales

El MFMP 2017 estima el valor del gasto tributario en alrededor de 3.1% del recaudo anual de 2015. Esto implica que en promedio el costo de las exenciones tributarias otorgadas por el municipio a sus contribuyentes es de 3.1 pesos por cada 100 pesos recaudados.

El documento destaca que las exenciones tributarias otorgadas para el impuesto de espectáculos públicos fueron las que generaron el mayor costo para la administración, con 40% del recaudo potencial que se obtendría de no existir este tipo de beneficios; seguidos por predial con 4.3% e ICA con 2.79%.

Por otra parte, los ingresos por sobretasa a la gasolina se han estabilizado mientras el costo del servicio de la deuda del Metro de Medellín ha crecido; con lo cual se mantiene latente el riesgo de un desfase futuro entre estas obligaciones y los ingresos destinados por la alcaldía para cubrirlos.

El MFMP no hace un análisis específico riesgos fiscales adicionales. Sin embargo, menciona las posibilidades limitadas de ampliar los ingresos transferidos por EPM a la alcaldía en 2017 debido a los efectos que sobre la contabilización de utilidades de la empresa tendrá la adopción de las normas contables NIIF. Por otra parte, aunque el MFMP no lo menciona, existe el riesgo de un incremento de los aportes de la ciudad para cubrir el desbalance financiero existente entre las tarifas técnicas y las tarifas cobradas al público por su sistema de transporte masivo, y la baja provisión del pasivo pensional en comparación con sus pares¹³.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El MFMP 2017 del Municipio contiene todos los aspectos definidos en la ley 819/03 para este tipo de documentos. La evaluación de los resultados de fiscales de 2015 junto con las proyecciones para 2017 y los diez años venideros se sustenta en el análisis del entorno económico nacional e internacional y sus posibles efectos sobre la economía municipal.

El MFMP 2017 mantiene los más altos estándares de calidad frente a sus pares territoriales en el país. De todos modos, este documento calcula el resultado fiscal incluyendo los recursos del balance como un ingreso de la vigencia, pese a que estos recursos fueron generados en vigencias anteriores y, por tanto, de acuerdo con metodologías internacionales, adoptadas por la DAF, se clasifican como una partida de financiamiento. En este aspecto se recomienda a la Secretaría de Hacienda municipal ajustar el cálculo de los resultados fiscales presentados en sus MFMP de años venideros.

El MFMP no explica de forma específica la proyección del resultado fiscal para 2016. No obstante, con fundamento en la información reportada por la alcaldía al FUT el pasado 31 de enero de 2017, la DAF estima, de forma preliminar, que la administración central cerraría 2016 con un superávit fiscal de \$99 mil millones.

El balance fiscal positivo sería causado por la disminución de los gastos de inversión que compensaría la reducción de los ingresos de capital. El balance corriente, aunque continuaría siendo superavitario, disminuiría en términos reales, debido a que el aumento

¹³ El municipio de Medellín aporta recursos para financiar el déficit en la operación del sistema de buses propios y bajo concesión, mediante aportes al Fondo de Estabilización de la Tarifa (FET). Ver, Fitch Rating, Calificación de Riesgo de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá, Octubre de 2015, disponible en <file:///D:/EXCELLENCE/MEDELLIN/2015/Q4/Rating%20ETMVA%202015.html>

del recaudo propio sería menor que el crecimiento tanto de los gastos de funcionamiento como del pago de los intereses de la deuda pública.

En línea con el superávit fiscal, en 2016 el endeudamiento neto fue negativo: las amortizaciones de deuda pública resultaron inferiores a los desembolsos de crédito, en gran parte debido al pago de la totalidad de los bonos de deuda interna, emitidos en 2006 por \$141 mil millones. Al finalizar el año el valor del saldo de la deuda pública en pesos disminuyó debido esencialmente a que en 2016 el peso colombiano se apreció 4.7% frente al dólar americano en comparación con el 31 de diciembre de 2015.

Tomando como referencia las variaciones de ingresos y gastos proyectadas por la alcaldía en el MFMP y los reportes de ejecución presupuestal a 31 de diciembre de 2016, hechos por la alcaldía a través del FUT, la DAF proyecta para el cierre 2017 un déficit fiscal de alrededor de \$150 mil millones. En este escenario la inversión en formación de capital aumentaría 11%, los gastos operativos de inversión social 6%, los gastos de funcionamiento 7%, las utilidades transferidas por las empresas públicas crecerían 1% y el recaudo de ingresos tributarios repuntaría 2% en términos nominales.

El crecimiento moderado de los ingresos previsto en el MFMP puede ampliar el margen de maniobra financiero de la alcaldía en 2017 en el evento de registrarse un recaudo superior al allí contemplado, considerando que las proyecciones que sustentan el escenario financiero son prudentes en materia de ingresos.

De todos modos, es preciso destacar que el margen de maniobra del municipio para expandir el saldo de su deuda pública, dentro de los parámetros de la ley 358/97, es restringido. Esto debido a lo siguiente: el monto alcanzado por la deuda externa respecto a los ingresos corrientes, y la incertidumbre existente sobre el comportamiento de las monedas de las economías emergentes debido a los cambios que podrían tener las políticas monetaria y fiscal en Estados Unidos.

Finalmente, para 2017 el MFMP podía ser mejorado en los siguientes aspectos: el análisis del desempeño del sector descentralizado municipal; el cálculo del resultado fiscal acorde con las metodologías nacionales e internacionales; el cálculo del cierre fiscal del año anterior al presupuesto que se presenta al Concejo para su aprobación (en este caso 2016), y un análisis más detallado de las vigencias futuras.