

Análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) Departamento del Amazonas

1. Aspectos generales:

El Marco Fiscal de Mediano Plazo del Departamento del Departamento del Amazonas está incluido en el proyecto de presupuesto para la vigencia 2016, el cual fue radicado por la administración departamental para la respectiva discusión en la Asamblea Departamental.

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 contiene los elementos mínimos establecidos por la Ley 819 de 2003, cuyos supuestos y proyecciones se analizarán tomando como referencia principalmente el proyecto de presupuesto para la vigencia 2016.

2. Proyecto de presupuesto 2016

2.1. Ingresos:

Para la vigencia fiscal 2016 el departamento proyecta ingresos totales por \$113.009 millones, cifra que representa una disminución nominal de 4% frente al presupuesto definitivo del año anterior (ver Tabla 1). Es de subrayar que la reducción se explica principalmente por los recursos de capital, puesto que en 2015 se proyectó desahorro en FONPET, situación que no se presupone para el 2016.

La composición del presupuesto de ingresos para 2016 sigue reflejando concentración en los ingresos por transferencias (90% de los ingresos totales), especialmente alta dependencia fiscal de los recursos del SGP.

Respecto a la vigencia anterior el esfuerzo fiscal propio se proyecta con un crecimiento inferior al presupuesto del año anterior y su contribución frente a los ingresos totales se mantiene en 10%. 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.

Tabla 1: Presupuesto de ingresos vigencias 2015 y 2016
(Cifras en millones de pesos)

Concepto	2016 (Proyecto)	2015 (Definitivo)	Variación nominal
Tributarios	10.352	11.419	-9%
No tributarios	475	770	-38%
Transferencias	101.520	99.771	2%
Recursos de capital	661	3.913	-83%
Total	113.008	115.873	-2%

2.2. Gastos

Las apropiaciones de gastos para el 2016 son consistentes con el prepuesto total de ingresos (\$113.008 millones), el departamento proyecta una disminución nominal de 23% frente al presupuesto de gastos del año anterior, la cual se explica por reducciones en las cifras programadas tanto para funcionamiento como para inversión (ver Tabla 2).

Frente a los gastos de inversión, vale precisar que la cifra proyectada para 2016 es inferior en 25% al presupuesto definitivo del año anterior, no obstante no se aleja de los compromisos causados en la vigencia 2014 (\$97.222 millones), situación que es recomendable al considerar el nivel de ejecución histórica del departamento.

Asimismo, los gastos de funcionamiento programados para 2016 están por debajo del presupuesto definitivo de la vigencia anterior y de los compromisos presupuestales de la vigencia 2014 (\$17.735 millones), lo que presupone un escenario que no discrepa del nivel de ejecución histórico del departamento.

Como servicio de la deuda la entidad proyecta el pago de las obligaciones pensionales con el FONPET, cifra que revela un decrecimiento de 47% frente al presupuesto definitivo del año anterior. Es de precisar que 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 del 80% de los aportes correspondientes a la vigencia 2015.

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

Concepto	2016 (Proyecto)	2015 (Definitivo)	Variación nominal
Funcionamiento	14.043	15.472	-9%
Inversión	98.221	130.793	-25%
Servicio deuda	744	1.398	-47%
Total	113.008	147.663	-23%

3. 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.

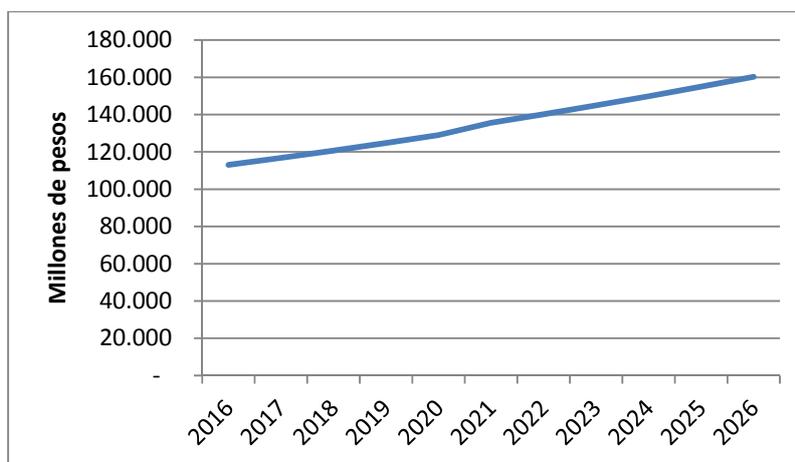
3.1. Ingresos:

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 (ver Gráfico 1).

Lo anterior presupone que la proyección de ingresos mantendrá un crecimiento real negativo de mantenerse una tendencia de crecimiento de la inflación superior al 3%, tal y como está ocurriendo actualmente.

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.

Gráfico 1: Proyección de Ingresos totales



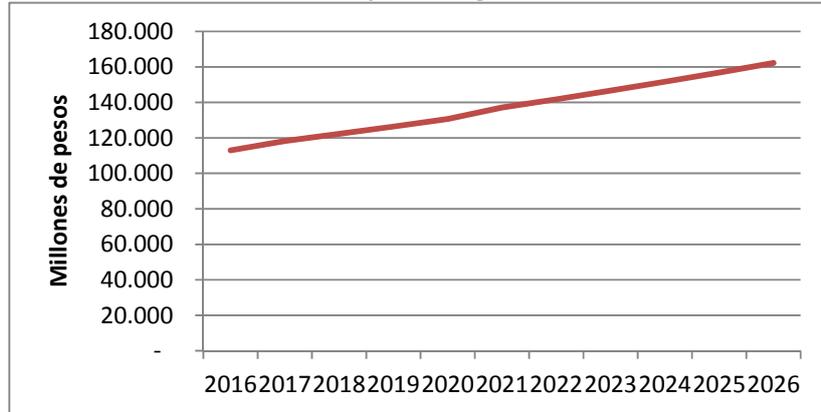
3.2. Gastos

La proyección de gastos totales mantiene una tendencia creciente, se programaron bajo una tasa de crecimiento nominal de 5% para las vigencias 2017 y 2021 y de 3% para el resto de periodos (ver Gráfico 2). La entidad no especifica los supuestos que empleó para las estimaciones.

De igual forma, de mantenerse tasas de inflación superior al 3%, las estimaciones de gastos exhibirían variaciones reales negativas en casi todo el horizonte temporal del plan financiero del departamento.

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.

Gráfico 2: Proyección de gastos totales



3.3. 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 nominal de 4% para todo el horizonte temporal.

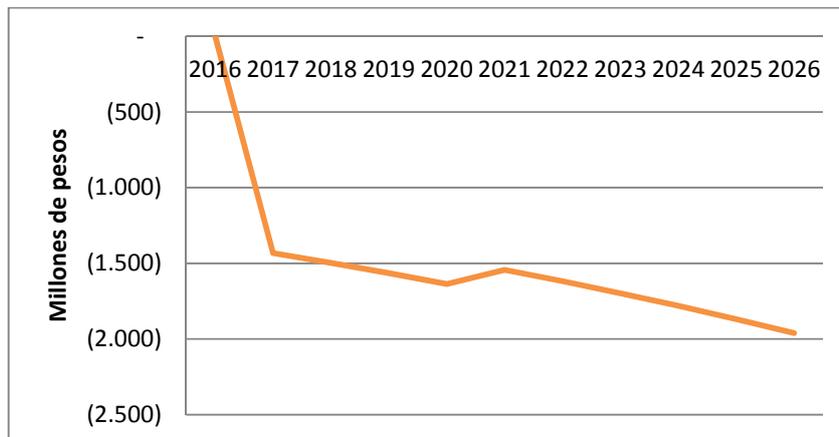
El plan financiero no contempla la contratación de deuda pública.

3.4. Metas de superávit primario

Pese a que el departamento proyecta superávit primario en todo el horizonte temporal del plan financiero, es importante subrayar que presenta inconsistencias en el cierre de ingresos y gastos, dado que exhibiría déficit desde la vigencia 2017 (ver Gráfico 3).

Así las cosas, es indispensable que la entidad evalúe la consistencia de las estimaciones, considerando que bajo el plan financiero propuesto no estaría bajo una senda de balance primario.

Gráfico 3: Proyección de cierre presupuestal



3.5. 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 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.

3.6. Informe de resultados fiscales vigencia anterior

El departamento anexa el informe de viabilidad fiscal de la vigencia 2014.

3.7. Costo fiscal de las exenciones tributarias

El departamento afirma que en la vigencia fiscal 2014 no realizó exenciones tributarias.

3.8. 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, es de subrayar que 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.

3.9. 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.

4. Conclusiones

- El proyecto de presupuesto de ingresos presenta una reducción nominal de 4% y el de gastos de 26% respecto al presupuesto definitivo del año 2015. 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.
- El plan financiero presenta inconsistencias en el cierre de ingresos y gastos, dado que exhibe déficit desde la vigencia 2017. De manera que el MFMP del departamento no está contemplando medidas factibles para el cumplimiento de metas de superávit primario.

- 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 documento no realiza análisis sobre la situación, riesgos y perspectivas del sector descentralizado, punto importante si se considera, por ejemplo, que la ESE Hospital San Rafael está ejecutando un programa de saneamiento fiscal y financiero.
- El MFMP no presenta medidas o acciones concretas y factibles para mejorar el recaudo de ingresos propios, así como para 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.