

Resultados Fiscales de Gobernaciones y Alcaldías Capitales

Primer Trimestre de 2019

Dirección General de Apoyo Fiscal

Contenido

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 1 |
| 1. Principales resultados | 1 |
| 2. Dinámica de los ingresos tributarios | 8 |
| 3. Proyección 2019 | 9 |
| 4. Conclusiones | 10 |
| 5. Anexo..... | 10 |

Introducción

El objetivo de este reporte es presentar la estimación de los resultados fiscales de las gobernaciones y alcaldías capitales para el primer trimestre de 2019. El informe se divide en cinco partes. En la primera sección se expone la estimación del resultado fiscal de gobernaciones y alcaldías capitales a marzo de 2019, realizada por la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF), empleando la metodología de ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos. En la segunda se evidencian las principales variaciones anualizadas de los ingresos tributarios para las entidades de la muestra. En la tercera, se presenta una proyección del balance fiscal de gobernaciones y alcaldías capitales para el cierre de 2019, actualizada con base en los resultados fiscales contabilizados al culminar el primer trimestre del presente año; posteriormente se exponen las conclusiones, y un anexo con la metodología utilizada y la estimación del balance fiscal empleando pagos en el gasto.

1. Principales resultados

Cálculos realizados por la DAF, mediante la metodología de ingresos y gastos denominada por encima de la línea¹, indican que sin SGR² las gobernaciones y alcaldías capitales contabilizaron, entre enero y marzo de 2019, un resultado fiscal deficitario equivalente al 0,40% del PIB³; superior en 0,1% del PIB al déficit observado en el mismo periodo de 2018. El 76% del saldo en rojo estuvo en cabeza de las ciudades capitales y 24% de las gobernaciones (Cuadro 1).

¹ Ver anexo.

² Los resultados presupuestales del Sistema General de Regalías -SGR se consideran de forma separada. Ver anexo.

³ Al considerar los pagos en lugar de los compromisos para medir el gasto, se estimó un resultado fiscal de caja superavitario en 0,8% del PIB entre enero y marzo de 2019 (Ver Anexo).

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Cuadro 1
Resultado Fiscal Gobernaciones y Alcaldías Capitales
 Miles de Millones de Pesos y % PIB

| | Enero - Marzo 2018 | %PIB | Enero - Marzo 2019 | %PIB |
|---------------------|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|
| Gobernaciones | -696 | -0,07% | -992 | -0,10% |
| Alcaldías Capitales | -2.284 | -0,23% | -3.212 | -0,31% |
| Total | -2.980 | -0,30% | -4.204 | -0,40% |

Fuente: Cálculos DAF con información reportada en el FUT y Secretarías de Hacienda

La expansión del gasto de inversión impulsó el mayor déficit fiscal; comportamiento que estuvo vinculado a la aceleración de la ejecución de los planes de desarrollo territoriales propia de un último año de periodo de gobierno; y a la respuesta anticipada de las entidades territoriales frente a la entrada en vigencia de la Ley de Garantías Electorales⁴ que limitó la celebración de convenios o contratos interadministrativos a partir del 27 de junio de 2019. La tasa de crecimiento de la inversión observada en los primeros tres meses del año fue similar para gobernaciones y capitales.

La tendencia al déficit logró atenuarse producto de los siguientes factores: i) la recuperación de los ingresos de capital, como consecuencia de mayores excedentes de empresas públicas municipales y rendimientos financieros; ii) el repunte de los ingresos de recaudo propio, el cual alcanzó a compensar el aumento observado en los gastos de funcionamiento y en los intereses de deuda; y iii) el crecimiento observado de las transferencias (Cuadro 3).

Con todo, el déficit registrado al primer trimestre no significó presiones de financiamiento con crédito. De hecho, los desembolsos resultaron inferiores a las amortizaciones de deuda, por lo que se obtuvo un endeudamiento neto negativo por \$110.475 millones, de manera que la brecha entre gastos e ingresos se encontraba respaldada plenamente con disponibilidades de vigencias anteriores, las cuales fueron equivalentes al 0,68% del PIB, monto superior al observado un año atrás (Cuadro 2).

Cuadro 2
Disponibilidades
 Miles de Millones de Pesos y % PIB

| | 2018 | %PIB | 2019 | %PIB |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Gobernaciones | 2.299 | 0,23% | 2.752 | 0,26% |
| Alcaldías Capitales | 2.495 | 0,25% | 4.371 | 0,42% |
| Total | 4.794 | 0,49% | 7.123 | 0,68% |

Fuente: Cálculos DAF con información reportada en el FUT y Secretarías de Hacienda

⁴ Ley 996 de 2005.

Cuadro 3
Resultado Fiscal Detallado Gobernaciones y Alcaldías Capitales
 Millones de Pesos

| Concepto | Enero - Marzo 2018 | Enero - Marzo 2019 | Variación Nominal |
|-------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| | | | 2019/2018 |
| INGRESOS | 14.266.734 | 16.275.508 | 14% |
| Ingresos Corrientes | 13.216.952 | 15.171.870 | 15% |
| Tributarios | 6.551.409 | 7.576.086 | 16% |
| No tributarios | 577.874 | 872.569 | 51% |
| Transferencias | 6.087.669 | 6.723.215 | 10% |
| GASTOS | 17.246.718 | 20.479.480 | 19% |
| Gastos Corrientes | 2.831.096 | 3.382.654 | 19% |
| Funcionamiento | 2.707.754 | 3.144.578 | 16% |
| Intereses y comisiones | 123.341 | 238.076 | 93% |
| Balance Corriente | 10.385.857 | 11.789.216 | 14% |
| Ingresos de Capital | 1.049.782 | 1.103.638 | 5% |
| Gastos de Capital | 14.415.622 | 17.096.826 | 19% |
| Balance de Capital | -13.365.840 | -15.993.188 | 20% |
| BALANCE FISCAL SIN SGR | -2.979.984 | -4.203.972 | 41% |
| Endeudamiento Neto | 22.448 | -110.475 | -592% |
| Desembolsos | 268.064 | 203.822 | -24% |
| Amortizaciones | 245.615 | 314.297 | 28% |
| Venta de Activos | 115 | 162 | 42% |

Fuente: Cálculos DAF con información reportada en el FUT y Secretarías de Hacienda

Al incluir el SGR, el déficit fiscal se reduciría a 0,05% del PIB, dada la diferencia positiva entre los ingresos presupuestados del SGR por estas entidades y los compromisos de gasto asociados. En efecto, en el primer trimestre del bienio 2019-2020, se contaba con recursos pendientes de comprometer por \$3,7 billones (0,35% del PIB); de los cuales 94% estaba concentrado en los departamentos y el 6% restante en las ciudades capitales (Cuadro 4).

Cuadro 4
Balance Presupuestal SGR Gobernaciones y Alcaldías Capitales
 Miles de Millones de Pesos y % PIB

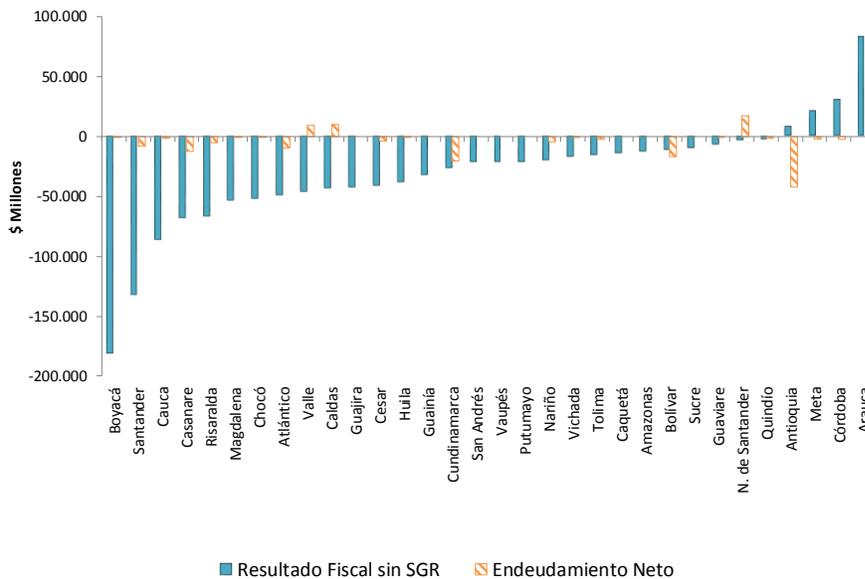
| | Marzo 2018 | % PIB | Marzo 2019 | % PIB |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ingresos Disponibles | 8.139 | 0,83% | 7.261 | 0,70% |
| Compromisos | 5.081 | 0,52% | 3.595 | 0,35% |
| Balance Presupuestal SGR | 3.058 | 0,31% | 3.666 | 0,35% |

Fuente: Cálculos DAF con información reportada a la CGR

Al analizar por niveles de gobierno, durante el primer trimestre de 2019 las gobernaciones registraron compromisos de gasto superiores a los ingresos recaudados (sin SGR) en \$992 mil millones (0,1% PIB); resultado más alto que el déficit observado durante el mismo periodo de 2018 cuando alcanzó 0,07% del PIB. El endeudamiento neto fue negativo en \$97 mil millones.

Del total de departamentos, 28 contabilizaron déficit; siendo los resultados de Boyacá, Santander y Cauca los más pronunciados. Las restantes 4 gobernaciones (Arauca, Córdoba, Meta y Antioquia) registraron superávit (Gráfico 1).

Gráfico 1
Resultados Fiscales y Endeudamiento Neto, Primer Trimestre de 2019
Gobernaciones



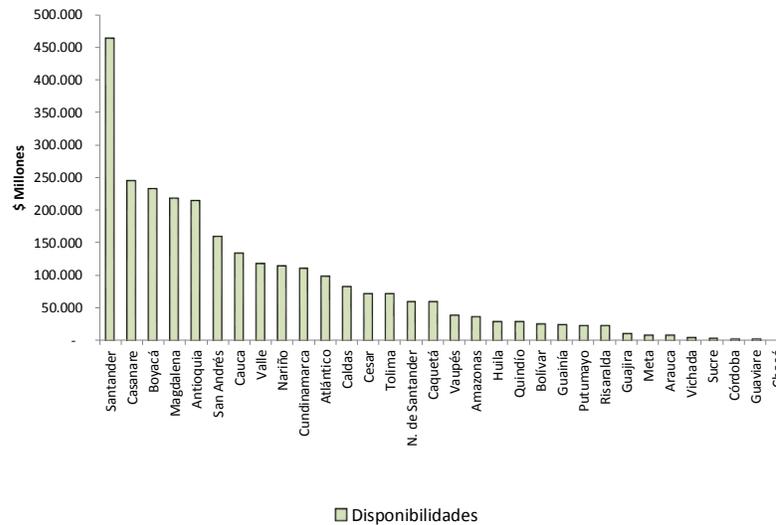
Fuente: Cálculos DAF con información reportada en el FUT y Secretarías de Hacienda

El déficit de la mayor parte de los departamentos se explica por el crecimiento de la inversión. Por otro lado, el superávit de Arauca lo explican los recursos recibidos de regalías del esquema anterior⁵, mientras que el de Córdoba estuvo asociado a la contracción de los compromisos de inversión.

Es importante señalar que durante el periodo evaluado las gobernaciones contaron con disponibilidades de caja por \$2,8 billones (0,26% del PIB). Las gobernaciones con más altos montos por este concepto fueron Santander, Casanare y Boyacá (Gráfico 2).

⁵ Leyes 141 de 1994 y 756 de 2002.

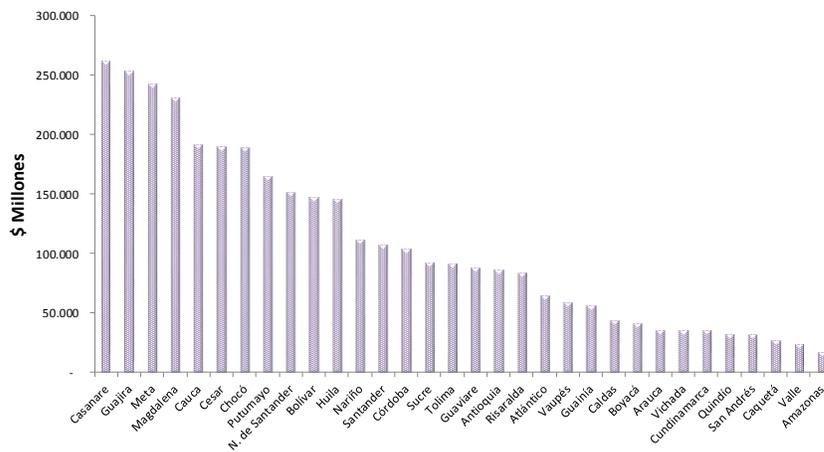
Gráfico 2
Disponibilidades, Vigencia 2019
Gobernaciones



Fuente: Cálculos DAF con información reportada en el FUT y Secretarías de Hacienda

Adicionalmente, las gobernaciones contaban con recursos del SGR pendientes de comprometer por \$3,4 billones. Se trata de apropiaciones presupuestales para realizar proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD, que no quedaron comprometidas al primer trimestre del bienio 2019-2020. Las gobernaciones con mayores montos de estas partidas fueron Casanare, Guajira y Meta (Gráfico 3).

Gráfico 3
Estimación Balance Presupuestal del SGR - Primer Trimestre del Bienio 2019 – 2020
Gobernaciones

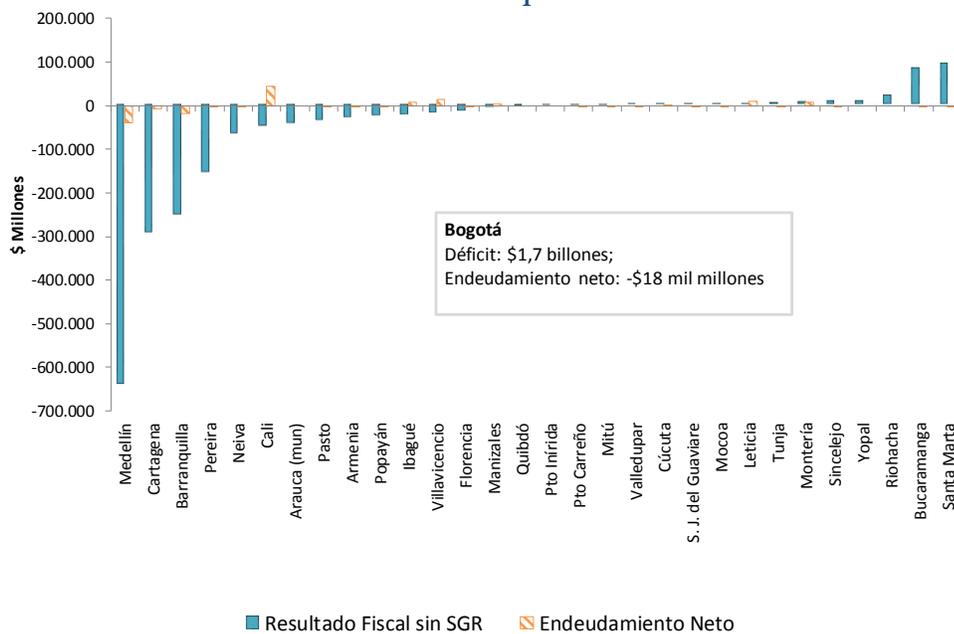


Fuente: Cálculos DAF con información reportada en la CGR

Para el caso de las alcaldías capitales, en el periodo analizado registraron déficit fiscal (sin SGR) por \$3,2 billones (0,31% del PIB), resultado más pronunciado en comparación al observado en el primer trimestre de 2018 cuando totalizó \$2,3 billones (0,23% del PIB). Al igual que las gobernaciones, el endeudamiento neto fue negativo (\$13 mil millones).

Del total de capitales, 19 obtuvieron un balance fiscal deficitario, siendo Bogotá y Medellín los casos más representativos. Las restantes 12 capitales registraron superávit, destacándose los resultados de Santa Marta y Bucaramanga (Gráfico 4).

Gráfico 4
Resultados Fiscales y Endeudamiento Neto, Primer Trimestre de 2019
Alcaldías Capitales

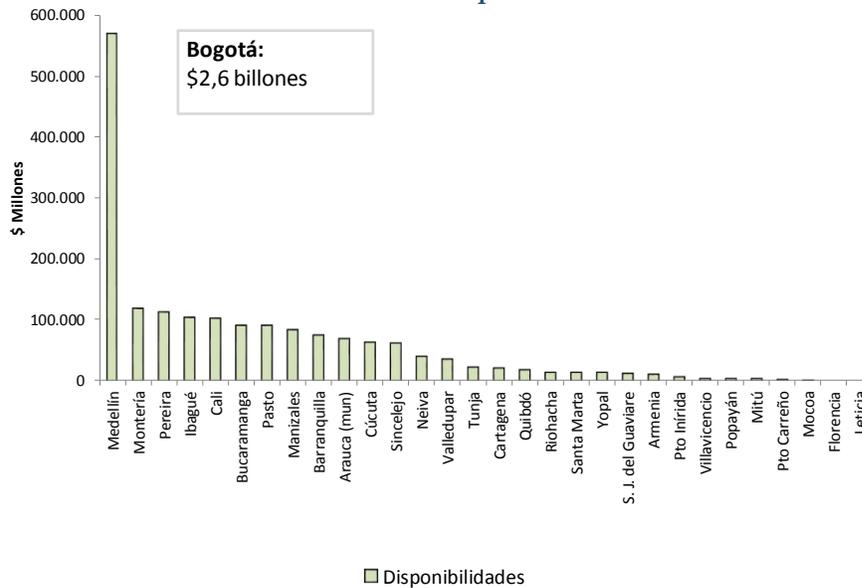


Fuente: Cálculos DAF con información reportada en el FUT y Secretarías de Hacienda

Los resultados obtenidos en Bogotá y Medellín fueron impulsados fundamentalmente por la expansión de los gastos de inversión. Tanto en Santa Marta como en Bucaramanga, el superávit fue mayor gracias al dinamismo de las transferencias.

En la misma línea de los resultados de las gobernaciones, las ciudades capitales contaban con disponibilidades de vigencias anteriores por \$4,4 billones (0,42% del PIB). Las alcaldías con mayores recursos del balance fueron Bogotá, Medellín y Montería (Gráfico 5).

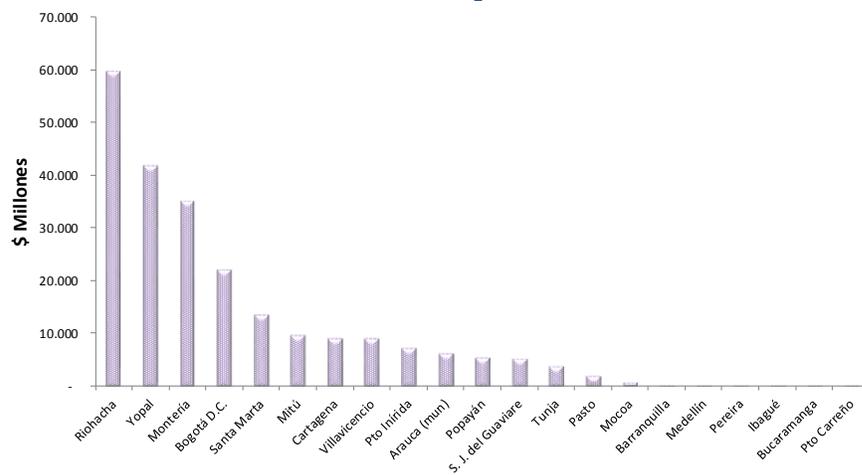
Gráfica 5
Disponibilidades, Vigencia 2019
Alcaldías Capitales



Fuente: Cálculos DAF con información reportada en el FUT y Secretarías de Hacienda

Asimismo, las capitales contaban con recursos del SGR pendientes de comprometer al primer trimestre del bienio 2019-2020 por \$232 mil millones. Las alcaldías con mayores montos de estas partidas fueron Riohacha, Yopal y Montería (Gráfico 6).

Gráfico 6
Estimación Balance Presupuestal del SGR - Primer Trimestre del Bienio 2019 – 2020
Alcaldías Capitales



Fuente: Cálculos DAF con información reportada en la CGR

2. Dinámica de los ingresos tributarios

En el primer trimestre de 2019 el recaudo tributario de las gobernaciones y alcaldías capitales aumentó 16% en términos nominales (Cuadro 4), comportamiento impulsado principalmente por el desempeño favorable de la industria y el comercio, los efectos positivos de actualizaciones catastrales, ajustes normativos y metodológicos en el recaudo de impositivos, y la dinámica de la inversión por el ciclo presupuestal.

Los departamentos aumentaron el recaudo tributario 4% nominal, siendo cigarrillos, licores y vehículos automotores los rubros de mayor dinamismo (Cuadro 5). En los dos primeros casos, el efecto es atribuible a cambios en el marco legal de los tributos, particularmente en las tarifas, para el caso de cigarrillos⁶, y en la metodología implementada por el DANE para el cálculo del Precio de Venta al Público, en el caso de licores. Entre tanto, el recaudo de vehículos aumentó como consecuencia del desempeño favorable en la industria automotriz⁷, así como del impacto de la internación de vehículos extranjeros⁸. El impuesto de registro fue el único que aumentó por debajo de la inflación causada en el primer trimestre del año⁹.

En las ciudades capitales el recaudo tributario aumentó 17% nominal (Cuadro 5). Los incrementos más representativos se observaron en estampillas, como consecuencia del aumento del gasto de inversión en último año de gobierno, en el impuesto predial, atribuible a los efectos de actualizaciones catastrales (particularmente en Barranquilla y Medellín), y en ICA, debido al panorama positivo de la actividad económica en los sectores de industria manufacturera y comercio. Entre tanto, la sobretasa a la gasolina se mantuvo constante en términos nominales.

Cuadro 5
Ingresos Tributarios Gobernaciones y Alcaldías Capitales
Millones de pesos

| Gobernaciones (1) | | | | Alcaldías Capitales (2) | | | |
|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------------------|--|
| | Gobernaciones (\$M) | | Variación Nominal 2019/2018 | Alcaldías (\$M) | | Variación Nominal 2019/2018 | |
| | Enero - Marzo 2018 | Enero - Marzo 2019 | | Enero - Marzo 2018 | Enero - Marzo 2019 | | |
| Ingresos Tributarios | 2.058.312 | 2.324.690 | 13% | 4.493.097 | 5.251.397 | 17% | |
| Licores | 307.440 | 361.768 | 18% | 1.732.049 | 2.076.026 | 20% | |
| Cerveza | 573.878 | 594.864 | 4% | 1.794.738 | 2.121.446 | 18% | |
| Cigarrillos | 182.111 | 243.755 | 34% | 100.936 | 139.644 | 38% | |
| Registro | 264.179 | 267.682 | 1% | 226.557 | 225.769 | 0% | |
| Vehículos | 286.503 | 368.520 | 29% | 638.817 | 688.511 | 8% | |
| Estampillas | 265.086 | 293.028 | 11% | | | | |
| Otros | 179.115 | 195.073 | 9% | | | | |

(1) No incluye recaudos típicamente departamentales de Bogotá. Recaudo de licores incluye la participación en el ejercicio de monopolio.
 (2) Incluye recaudos típicamente departamentales de Bogotá

Fuente: Cálculos DAF con información reportada en el FUT y Secretarías de Hacienda

⁶ A partir del año 2019, la tarifa crecerá anualmente en un porcentaje equivalente al del crecimiento del IPC más cuatro puntos.

⁷ Ver Informe del Sector Automotor a mayo 2019 de Fenalco y la ANDI.

⁸ Ver decreto 2229 de 2017.

⁹ 2,44% según Boletín Técnico del DANE.

3. Proyección 2019

Teniendo en cuenta información contenida en los MFMP de las gobernaciones y alcaldías capitales¹⁰, además del desempeño de las finanzas de las administraciones centrales territoriales durante el primer trimestre del año, se proyecta para el cierre de 2019 un resultado deficitario sin SGR de 0,7% del PIB (Cuadro 6), valor que sería mayor en 0,2% del PIB que el déficit observado en 2018.

Cuadro 6
Proyección Resultado Fiscal 2019 Gobernaciones y Alcaldías Capitales
Millones de pesos

| Concepto | 2018 (preliminar) | 2019 (proyección) | Variación Nominal |
|---------------------------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| | | | 2019/2018 |
| INGRESOS | 63.952.161 | 68.105.660 | 6% |
| Ingresos Corrientes | 56.462.836 | 60.391.655 | 7% |
| Tributarios | 24.433.003 | 26.876.304 | 10% |
| No tributarios | 3.405.425 | 3.745.968 | 10% |
| Transferencias | 28.624.408 | 29.769.384 | 4% |
| GASTOS | 68.525.292 | 75.734.171 | 11% |
| Gastos Corrientes | 51.730.218 | 54.814.652 | 6% |
| Funcionamiento | 10.415.626 | 11.457.189 | 10% |
| Intereses y comisiones | 565.633 | 978.546 | 73% |
| Gastos Operativos en Inversión Social | 40.748.959 | 42.378.917 | 4% |
| Balance Corriente | 4.732.618 | 5.577.004 | 18% |
| Ingresos de Capital | 7.489.324 | 7.714.004 | 3% |
| Gastos de Capital | 16.795.074 | 20.919.519 | 25% |
| Balance de Capital | -9.305.750 | -13.205.515 | 42% |
| BALANCE FISCAL SIN SGR | -4.573.132 | -7.628.511 | 67% |
| Endeudamiento Neto | 1.145.915 | 1.762.551 | 54% |
| Desembolsos | 2.139.751 | 3.039.040 | 42% |
| Amortizaciones | 993.836 | 1.276.489 | 28% |
| Venta de Activos | 1.712.119 | 1.511.672 | -12% |
| Disponibilidades | 8.715.588 | 6.067.867 | -30% |

Fuente: Estimaciones DAF con información reportada en el FUT y Secretarías de Hacienda

Los factores de mayor incidencia en la proyección son: la expansión de los gastos de inversión en formación bruta de capital, atribuible al ciclo político presupuestal por ser 2019 el último año del actual periodo de gobierno territorial; el mayor ritmo de crecimiento que experimentaría el recaudo tributario¹¹ (en línea con las expectativas de mayores gastos de funcionamiento); y el aumento del pago de intereses, ocasionado por el incremento de la deuda pública.

¹⁰ Correspondiente al periodo 2019-2028.

¹¹ Pronóstico conservador a la luz de los resultados obtenidos al primer trimestre.

El déficit fiscal estimado para 2019 estaría financiado con disponibilidades de vigencias anteriores, nuevo endeudamiento y recursos obtenidos mediante la venta de activos (venta de acciones de la Empresa de Energía de Bogotá).

4. Conclusiones

En el primer trimestre de 2019, los departamentos y las ciudades capitales contabilizaron déficit fiscal sin SGR equivalente a 0,4% del PIB, monto superior al saldo en rojo registrado en el mismo periodo de 2018 (0,3% del PIB). Este comportamiento se sustentó en la expansión de la inversión, teniendo en cuenta la aceleración de los planes de desarrollo prevista para el último año del actual periodo de gobierno y como respuesta anticipada a la entrada en vigencia de la Ley de Garantías. También se destaca el dinamismo de los ingresos tributarios (con un crecimiento de dos dígitos) y la recuperación observada en los ingresos de capital. La totalidad del déficit se encontraba cubierta con disponibilidades de caja. Al incluir el SGR, el déficit se reduciría a 0,05% del PIB.

Para 2019 se proyecta un déficit fiscal de 0,7% del PIB el cual estaría respaldado en recursos del balance, nuevo endeudamiento y venta de activos.

5. Anexo

Los resultados fiscales se estimaron con datos de las ejecuciones presupuestales reportados por las entidades territoriales (ET) en el Formulario Único Territorial (FUT) a través del CHIP; los cuales fueron homologados en los formatos de balance financiero resumido diseñados por la DAF. Esta información se complementó con datos de las Secretarías de Hacienda, así como los reportes realizados a la Contraloría General de la República a través del CGR presupuestal y del CGR - Sistema General de Regalías.

Tras el análisis de la calidad de la información se optó por trabajar con el universo de las 32 gobernaciones y 31 alcaldías capitales del país.

En la estimación del resultado fiscal sin SGR se toman los ingresos efectivamente recaudados. En los gastos se consideran los compromisos presupuestales. Los ingresos no consideran las disponibilidades de vigencias anteriores (recursos del balance), ni suman partidas tradicionales de financiamiento como los desembolsos de crédito ni la venta de activos y similares. Y en los gastos no se contabilizan las amortizaciones de deuda pública ni las reservas presupuestales constituidas en vigencias anteriores.

Adicional a lo anterior, el SGR se contabilizó de forma separada teniendo en cuenta que las reglas de ejecución fiscal del SGR son diferentes de las que rigen para los demás ingresos y gastos de las entidades territoriales¹². La diferencia entre presupuesto definitivo de ingresos y los compromisos de gasto se obtuvieron de los reportes de las entidades territoriales a la Contraloría General de la República a través del CHIP con corte 31 de marzo de 2019 correspondiente al bienio 2019-2020.

¹² De conformidad con el Acto Legislativo 05 de 2011, la Ley 1530 de 2012 y el Decreto 1949 de 2012.

Finalmente, con el propósito de estimar el resultado fiscal desde la perspectiva de caja, se replicó el ejercicio para el universo de departamentos y municipios capitales considerando el recaudo efectivo en los ingresos y los pagos dentro del cómputo de los gastos.

De este modo, sin SGR, se calcula un resultado de caja superavitario en \$7,9 billones, monto equivalente al 0,8% del PIB (Cuadro 6).

Cuadro 6
Estimación Balance Fiscal de Caja Gobernaciones y Alcaldías Capitales
Millones de Pesos

| Concepto | Enero - Marzo 2018 | Enero - Marzo 2019 | Variación Nominal |
|-------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| | | | 2019/2018 |
| INGRESOS | 14.266.734 | 16.275.508 | 14% |
| Ingresos Corrientes | 13.216.952 | 15.171.870 | 15% |
| Tributarios | 6.551.409 | 7.576.086 | 16% |
| No tributarios | 577.874 | 872.569 | 51% |
| Transferencias | 6.087.669 | 6.723.215 | 10% |
| GASTOS | 7.384.118 | 8.419.711 | 14% |
| Gastos Corrientes | 1.699.159 | 2.286.486 | 35% |
| Funcionamiento | 1.592.044 | 2.122.198 | 33% |
| Intereses y comisiones | 107.115 | 164.288 | 53% |
| Balance Corriente | 11.517.793 | 12.885.383 | 12% |
| Ingresos de Capital | 1.049.782 | 1.103.638 | 5% |
| Gastos de Capital | 5.684.958 | 6.133.225 | 8% |
| Balance de Capital | -4.635.176 | -5.029.587 | 9% |
| BALANCE FISCAL SIN SGR | 6.882.617 | 7.855.797 | 14% |
| Endeudamiento Neto | 58.394 | -23.948 | -141% |
| Desembolsos | 268.064 | 203.822 | -24% |
| Amortizaciones | 209.670 | 227.770 | 9% |
| Venta de Activos | 115 | 162 | 42% |

Fuente: Cálculos DAF con información reportada en el FUT y Secretarías de Hacienda

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co