

Resultados Fiscales de Gobernaciones y Alcaldías Capitales

Primer Semestre 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 acumulado de enero a junio 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 junio 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 semestre del año; posteriormente se exponen las conclusiones, 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 junio de 2019, un resultado fiscal deficitario equivalente al 0,28% del PIB³; en contraste con la tendencia hacia el equilibrio observada en el mismo periodo de 2018 e inferior al déficit registrado al primer trimestre del año. El 60% del saldo en rojo fue generado por las gobernaciones y el 40% por las ciudades capitales (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 1,3% del PIB entre enero y junio 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 - Junio 2018	%PIB	Enero - Junio 2019	%PIB
Gobernaciones	-825	-0,08%	-1.774	-0,17%
Alcaldías Capitales	1.006	0,10%	-1.173	-0,11%
Total	180	0,02%	-2.947	-0,28%

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

La expansión del gasto de inversión, incluso a un ritmo superior que el registrado en el primer trimestre, fue el principal determinante del 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 sumado a la respuesta anticipada de las entidades territoriales frente a la entrada en vigencia de la Ley de Garantías⁴ que limitó la celebración de convenios o contratos interadministrativos a partir del 27 de junio de 2019. La tasa de crecimiento de la inversión fue similar para gobernaciones (23%) y capitales (25%).

Parte importante de la más alta inversión se financió con el mayor ahorro corriente producto del dinamismo de los ingresos de recaudo propio y las transferencias; además del repunte de los ingresos de capital provenientes principalmente de excedentes financieros de empresas públicas municipales y retiros FONPET (Cuadro 3).

Teniendo en cuenta que no se generaron presiones sustanciales de nuevo endeudamiento (los desembolsos de crédito superaron las amortizaciones en \$164 mil millones), el déficit se cubrió con disponibilidades (recursos del balance), las cuales alcanzaron el 0,95% del PIB con corte junio de 2019, dato superior al registrado un año atrás (Cuadro 2).

Cuadro 2
Disponibilidades

Miles de Millones de Pesos y % PIB

	2018	%PIB	2019	%PIB
Gobernaciones	3.853	0,39%	4.558	0,44%
Alcaldías Capitales	3.721	0,38%	5.303	0,51%
Total	7.574	0,77%	9.861	0,95%

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 - Junio 2018	Enero - Junio 2019	Variación Nominal
			2019/2018
INGRESOS	31.360.739	35.353.876	13%
Ingresos Corrientes	28.816.692	32.337.731	12%
Tributarios	14.089.267	16.134.624	15%
No tributarios	1.392.366	1.719.950	24%
Transferencias	13.335.059	14.483.158	9%
GASTOS	31.180.297	38.300.395	23%
Gastos Corrientes	5.415.480	6.401.696	18%
Funcionamiento	5.110.557	6.051.384	18%
Intereses y comisiones	304.923	350.312	15%
Balance Corriente	23.401.213	25.936.035	11%
Ingresos de Capital	2.544.047	3.016.145	19%
Gastos de Capital	25.764.817	31.898.698	24%
Balance de Capital	-23.220.770	-28.882.553	24%
BALANCE FISCAL SIN SGR	180.443	-2.946.519	-1733%
Endeudamiento Neto	206.919	164.013	-21%
Desembolsos	736.770	729.686	-1%
Amortizaciones	529.851	565.672	7%
Venta de Activos	2.627	631	-76%

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

Ahora bien, al incluir el SGR, el resultado fiscal de las gobernaciones y alcaldías capitales a junio de 2019 gravitaría hacia el equilibrio, puesto que la brecha positiva entre los ingresos presupuestados del SGR y los compromisos de gasto asociados fue equivalente al 0,33% del PIB durante los primeros seis meses del bienio 2019-2020; en su mayoría (94%) proveniente de los departamentos.

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

	Junio 2018	% PIB	Junio 2019	% PIB
Ingresos Presupuestados	8.993	0,92%	8.206	0,79%
Compromisos	6.011	0,61%	4.775	0,46%
Balance Presupuestal SGR	2.982	0,30%	3.432	0,33%

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 \$1,7 billones (0,17% PIB); déficit más

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

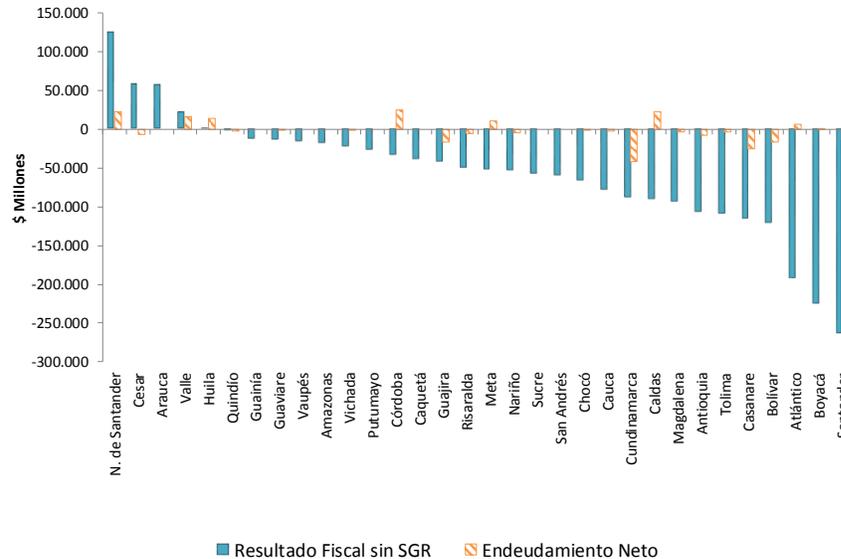
atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

pronunciado que el observado durante el mismo periodo de 2018 cuando alcanzó 0,1% del PIB. El endeudamiento neto fue negativo en \$34 mil millones.

Del total de departamentos, 27 contabilizaron déficit (siendo los resultados de Santander, Boyacá y Atlántico los de mayor magnitud) y 5 superávit (destacándose Norte de Santander, Cesar y Arauca) (Gráfico 1).

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

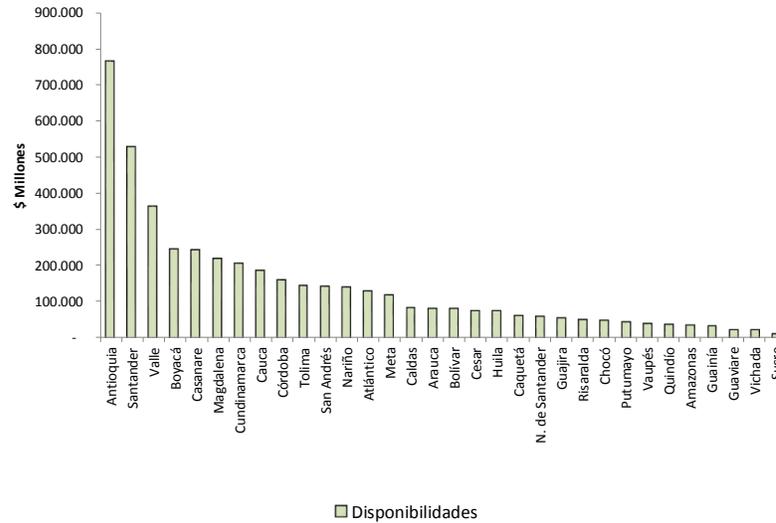


Fuente: Cálculos DAF con información reportada en el FUT y Secretarías de Hacienda

El déficit exhibido en Santander, Boyacá y Atlántico se explicó en lo fundamental por la expansión de los gastos de inversión. En Norte de Santander el superávit se debió a la contracción (transitoria) de la inversión, mientras que en Cesar y Arauca fue impulsado por el incremento de los ingresos de capital, en el primer caso, asociados a retiros del FONET, y en el segundo, provenientes de recursos de regalías del esquema anterior.

Las gobernaciones contaron con disponibilidades de caja por \$4,6 billones (0,44% del PIB). Antioquia, Santander y Valle fueron las entidades con más altos montos por este concepto (Gráfico 2).

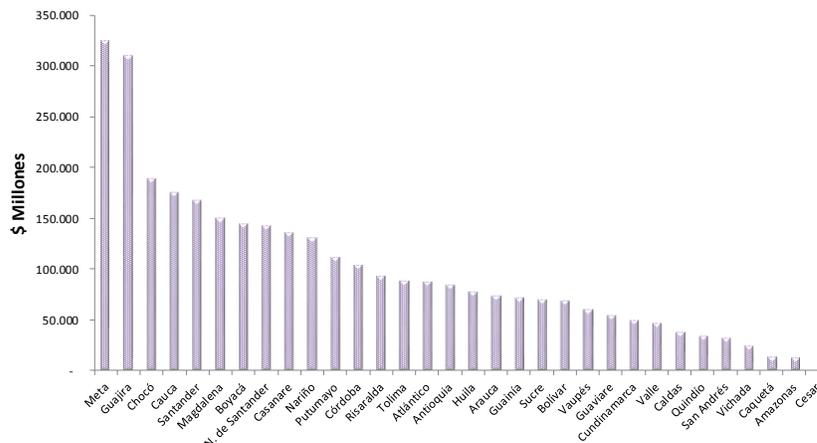
Gráfico 2
Disponibilidades, Vigencia 2019
Gobernaciones



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

Adicionalmente, los recursos del SGR pendientes de comprometer por los departamentos alcanzaron los \$3,1 billones. Las gobernaciones con mayores montos de estas partidas fueron Meta, Guajira y Chocó (Gráfico 3).

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

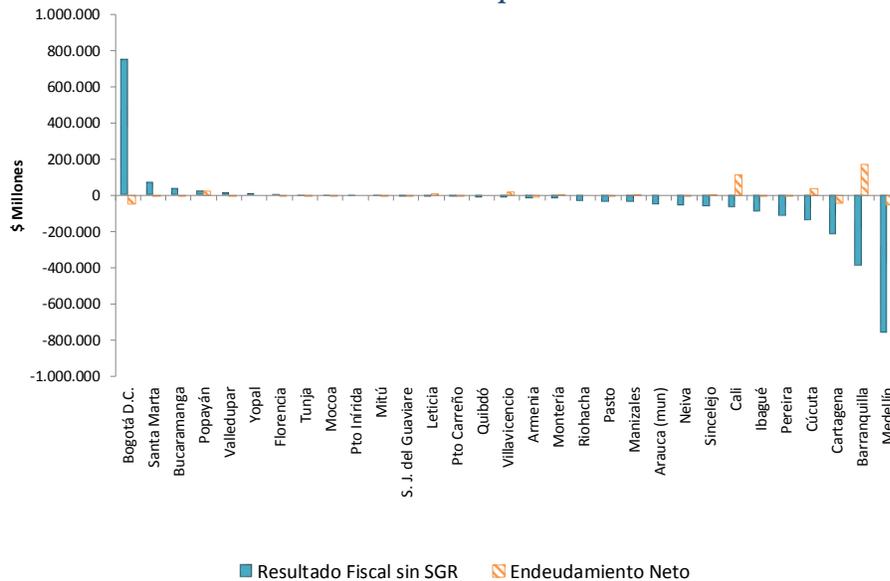


Fuente: Cálculos DAF con información reportada en la CGR

Para el caso de las alcaldías capitales, en el periodo analizado registraron déficit fiscal (sin SGR) por \$1,2 billones (0,11% del PIB), en contraste con el superávit observado en el primer semestre de 2018 por 0,1% del PIB. A diferencia de las gobernaciones, el endeudamiento neto fue positivo (\$198 mil millones).

Del total de capitales, 24 obtuvieron un balance fiscal deficitario y 7 contabilizaron superávit. Los mayores déficits se concentraron en Medellín, Barranquilla y Cartagena, y los superávits más notorios en Bogotá, Santa Marta y Bucaramanga (Gráfico 4).

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



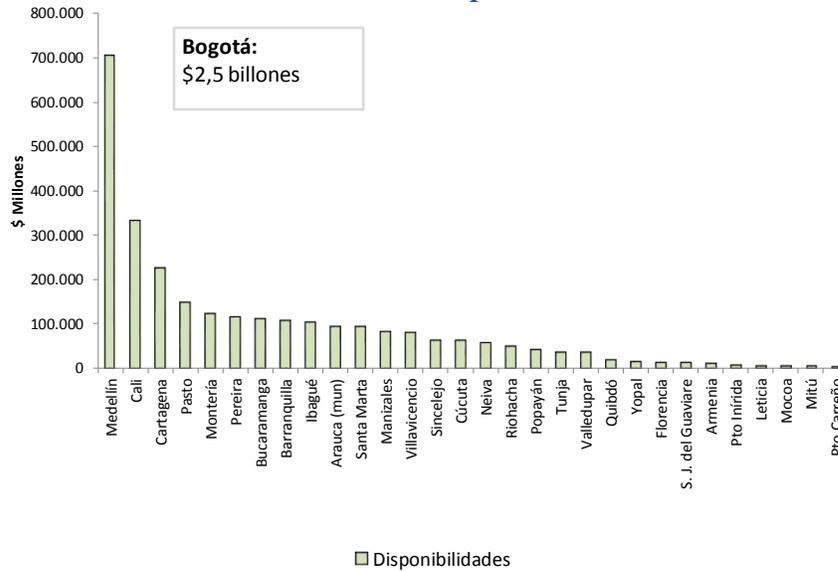
Fuente: Cálculos DAF con información reportada en el FUT y Secretarías de Hacienda

Tanto en Medellín como en Cartagena, la expansión de la inversión marcó el déficit, sin embargo, en Medellín dicho resultado se acentuó producto de la caída de ingresos de carácter no recurrente. En Barranquilla, el crecimiento tanto de la inversión como del gasto de funcionamiento implicó mantener la tendencia deficitaria.

En Bogotá los mayores gastos por concepto de inversión y funcionamiento ocasionaron una reducción del superávit, en un contexto de repunte de los ingresos de capital (excedentes financieros de empresas). Entre tanto, en Santa Marta y Bucaramanga el ascenso generalizado de los ingresos permitió mantener el superávit, pese al incremento de la inversión.

Las ciudades capitales también contaban con un monto importante de disponibilidades de vigencias anteriores, que alcanzaron los \$5,3 billones (0,51% del PIB). Las alcaldías con mayores recursos de este tipo fueron Bogotá, Medellín y Montería (Gráfico 5).

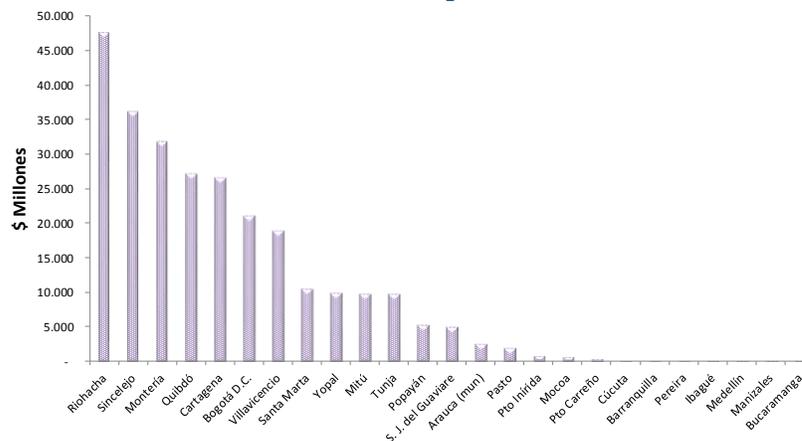
Gráfica 5
Disponibilidades, Vigencia 2019
Alcaldías Capitales



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

Asimismo, las capitales contaban con recursos del SGR pendientes de comprometer con corte primer trimestre 2019 correspondiente al bienio 2019-2020 por \$268 mil millones. Las alcaldías con mayores montos de estas partidas fueron Riohacha, Sincelejo y Montería (Gráfico 6).

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



Fuente: Cálculos DAF con información reportada en la CGR

2. Dinámica de los ingresos tributarios

Entre enero y junio de 2019 el recaudo tributario de las gobernaciones y alcaldías capitales aumentó 15% en términos nominales (Cuadro 4), similar a lo evidenciado al primer trimestre. Esta dinámica se vio favorecida por el desempeño del impuesto predial en las principales ciudades, la recuperación de la actividad económica nacional, ajustes normativos y metodológicos en el recaudo de imposable consumos, y la expansión de la inversión en los territorios.

Los departamentos aumentaron el recaudo tributario 14% nominal, siendo cigarrillos, licores y vehículos automotores los 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 cigarrillos⁵, 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 automotriz⁶, así como del impacto de la internación de vehículos extranjeros⁷. El impuesto de registro fue el único que aumentó por debajo de la inflación causada en el primer semestre del año⁸.

En las ciudades capitales el recaudo tributario aumentó 15% nominal (Cuadro 5). Los incrementos más representativos se observaron en estampillas, como consecuencia del aumento del gasto de inversión en último año de gobierno y dada la respuesta anticipada a la entrada en vigencia de la Ley de Garantías Electorales, en el impuesto predial, impulsado principalmente por el mayor recaudo obtenido en las ciudades de mayor tamaño poblacional⁹ y en ICA, debido al panorama positivo de la actividad comercial. La sobretasa a la gasolina fue el único rubro en registrar un leve retroceso real.

Cuadro 5
Ingresos Tributarios Gobernaciones y Alcaldías Capitales
Millones de pesos

Gobernaciones (1)				Alcaldías Capitales (2)			
	Enero - Junio 2018	Enero - Junio 2019	Variación Nominal 2019/2018		Enero - Junio 2018	Enero - Junio 2019	Variación Nominal 2019/2018
Ingresos Tributarios	3.997.590	4.540.530	14%	Ingresos Tributarios	10.091.678	11.594.094	15%
Licores	553.623	671.475	21%	Predial unificado	4.464.415	5.453.493	22%
Cerveza	1.067.565	1.069.218	0%	Industria y Comercio	3.320.718	3.634.940	9%
Cigarrillos	388.097	598.795	54%	Estampillas	224.240	273.996	22%
Registro	532.225	548.200	3%	Sobretasa a la Gasolina	454.059	463.973	2%
Vehículos	585.676	691.275	18%	Otros	1.628.246	1.767.692	9%
Estampillas	519.750	569.782	10%				
Otros	350.654	391.785	12%				

(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

⁵ A partir del año 2019, la tarifa crecerá anualmente en un porcentaje equivalente al del crecimiento del IPC más cuatro puntos.

⁶ Ver Informe del Sector Automotor a junio 2019 de Fenalco y la ANDI.

⁷ Ver decreto 2229 de 2017.

⁸ 3,42% medido por IPC, según el DANE.

⁹ En el caso de Bogotá, el efecto se acentuó debido a un ajuste metodológico derivado de la inclusión de la participación ambiental como recaudo de la Administración Central.

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 semestre 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	2019 (proyección)	Variación Nominal
			2019/2018
INGRESOS	63.962.240	69.219.841	8%
Ingresos Corrientes	56.433.616	61.465.357	9%
Tributarios	24.444.431	27.993.060	15%
No tributarios	3.392.430	3.731.673	10%
Transferencias	28.596.755	29.740.625	4%
GASTOS	68.549.126	76.103.657	11%
Gastos Corrientes	51.793.980	55.228.058	7%
Funcionamiento	10.479.394	12.000.701	15%
Intereses y comisiones	565.627	848.440	50%
Gastos Operativos en Inversión Social	40.748.959	42.378.917	4%
Balance Corriente	4.639.636	6.237.299	34%
Ingresos de Capital	7.528.624	7.754.483	3%
Gastos de Capital	16.755.146	20.875.598	25%
Balance de Capital	-9.226.522	-13.121.115	42%
BALANCE FISCAL SIN SGR	-4.586.886	-6.883.816	50%
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	8.792.586	6.067.867	-31%

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 tributario (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.

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).

¹⁰ Correspondiente al periodo 2019-2028.

4. Conclusiones

En el primer semestre de 2019, los departamentos y las ciudades capitales contabilizaron déficit fiscal sin SGR equivalente a 0,28% del PIB, en contraste con la tendencia hacia el equilibrio registrada en el mismo periodo de 2018. Al igual que en el primer trimestre del año, el déficit 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 resultado fiscal a junio de 2019 gravitaría hacia el equilibrio

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.

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 territoriales¹¹. 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 30 de junio de 2019 correspondiente al bienio 2019-2020.

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 \$13,4 billones, monto equivalente a 1,3% del PIB (Cuadro 7).

¹¹ De conformidad con el Acto Legislativo 05 de 2011, la Ley 1530 de 2012 y el Decreto 1949 de 2012.

Cuadro 7
Estimación Balance Fiscal de Caja Gobernaciones y Alcaldías Capitales
Millones de Pesos

Concepto	Enero - Junio 2018	Enero - Junio 2019	Variación Nominal
			2019/2018
INGRESOS	31.360.739	35.353.876	13%
Ingresos Corrientes	28.816.692	32.337.731	12%
Tributarios	14.089.267	16.134.624	15%
No tributarios	1.392.366	1.719.950	24%
Transferencias	13.335.059	14.483.158	9%
GASTOS	20.510.126	21.916.675	7%
Gastos Corrientes	4.268.189	4.984.261	17%
Funcionamiento	4.031.625	4.678.563	16%
Intereses y comisiones	236.564	305.698	29%
Balance Corriente	24.548.503	27.353.470	11%
Ingresos de Capital	2.544.047	3.016.145	19%
Gastos de Capital	16.241.937	16.932.415	4%
Balance de Capital	-13.697.891	-13.916.270	2%
BALANCE FISCAL SIN SGR	10.850.613	13.437.201	24%
Endeudamiento Neto	276.123	232.090	-16%
Desembolsos	736.770	729.686	-1%
Amortizaciones	460.646	497.595	8%
Venta de Activos	2.627	631	-76%

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