

Resultados Fiscales de Gobernaciones y Alcaldías Capitales Tercer Trimestre de 2019

Dirección General de Apoyo Fiscal

Contenido

Introducción.....	1
1. Principales resultados	1
2. Dinámica de los ingresos tributarios	9
3. Proyección 2019	11
4. Conclusiones	13
5. Anexo (Metodología y cálculo de resultado fiscal de caja).....	13

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 septiembre 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 septiembre 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 tercer trimestre del año; posteriormente se exponen las conclusiones, y un anexo con la metodología utilizada y el cálculo 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 septiembre de 2019, un resultado fiscal deficitario equivalente al 0,14% del PIB³; monto más pronunciado que el observado en el mismo periodo de 2018 e inferior al déficit registrado al primer semestre del año. El 77% del saldo en rojo fue generado por las gobernaciones y el 23% 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 1,2% del PIB entre enero y septiembre 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 - Septiembre 2018	%PIB	Enero - Septiembre 2019	%PIB
Gobernaciones	-652	-0,07%	-1.157	-0,11%
Alcaldías Capitales	-344	-0,04%	-337	-0,03%
Total	-996	-0,10%	-1.494	-0,14%

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

La expansión del gasto de inversión, pese a ser menos dinámica que lo evidenciado entre enero y junio de 2019⁴, fue el principal determinante del déficit fiscal; comportamiento vinculado a la aceleración de la ejecución de los planes de desarrollo territoriales propia de un último año de periodo de gobierno. La tasa de crecimiento de la inversión para gobernaciones (17%) fue levemente superior que en las capitales (15%).

Al igual que en el primer semestre, parte importante de la más alta inversión se financió con el mayor ahorro corriente impulsado por el crecimiento a doble dígito de los ingresos de recaudo propio (pese a que tanto el gasto de funcionamiento como el pago de intereses de deuda creció de forma similar en términos porcentuales), con transferencias y con el impulso de los ingresos de capital asociados a retiros del FONPET y excedentes financieros de empresas públicas municipales, principalmente (Cuadro 3).

En línea con el déficit observado, el endeudamiento neto se incrementó en \$491 mil millones (en contraste con lo observado a junio cuando alcanzó \$164 mil millones); comportamiento jalonado fundamentalmente por las capitales (especialmente Cali y Cúcuta). En todo caso, la mayor parte del déficit fiscal se cubrió con disponibilidades (recursos del balance), las cuales alcanzaron 1,02% del PIB, dato superior al registrado en la vigencia anterior (Cuadro 2).

Cuadro 2
Disponibilidades

Miles de Millones de Pesos y % PIB

	2018	%PIB	2019	%PIB
Gobernaciones	4.277	0,44%	4.701	0,45%
Alcaldías Capitales	4.106	0,42%	5.919	0,57%
Total	8.383	0,86%	10.620	1,02%

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

⁴ En parte influenciada por la respuesta anticipada de las entidades territoriales frente a la entrada en vigencia de la Ley de Garantías Electorales.

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

Concepto	Enero - Septiembre	Enero - Septiembre	Variación Nominal
	2018	2019	2019/2018
INGRESOS	44.956.847	51.773.454	15%
Ingresos Corrientes	40.758.424	46.792.915	15%
Tributarios	18.678.502	21.512.714	15%
No tributarios	2.163.862	2.607.163	20%
Transferencias	19.916.060	22.673.038	14%
GASTOS	45.952.518	53.267.571	16%
Gastos Corrientes	7.719.695	8.966.286	16%
Funcionamiento	7.251.596	8.412.715	16%
Intereses y comisiones	468.099	553.571	18%
Balance Corriente	33.038.729	37.826.629	14%
Ingresos de Capital	4.198.423	4.980.539	19%
Gastos de Capital	38.232.823	44.301.286	16%
Balance de Capital	-34.034.400	-39.320.747	16%
BALANCE FISCAL SIN SGR	-995.671	-1.494.117	50%
Endeudamiento Neto	282.758	490.825	74%
Desembolsos	1.017.399	1.274.207	25%
Amortizaciones	734.641	783.381	7%
Venta de Activos	1.985.868	3.318	-100%

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 septiembre de 2019 sería superavitario en 0,21% del PIB, puesto que la brecha positiva entre los ingresos presupuestados del SGR y los compromisos de gasto asociados fue equivalente al 0,35% del PIB durante los primeros nueve meses del bienio 2019-2020; en su mayoría (92%) proveniente de los departamentos.

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

	Septiembre 2018	% PIB	Septiembre 2019	% PIB
Ingresos Presupuestados	9.504	0,97%	9.899	0,95%
Compromisos	6.824	0,70%	6.239	0,60%
Balance Presupuestal SGR	2.679	0,27%	3.661	0,35%

Fuente: Cálculos DAF con información reportada a la CGR

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

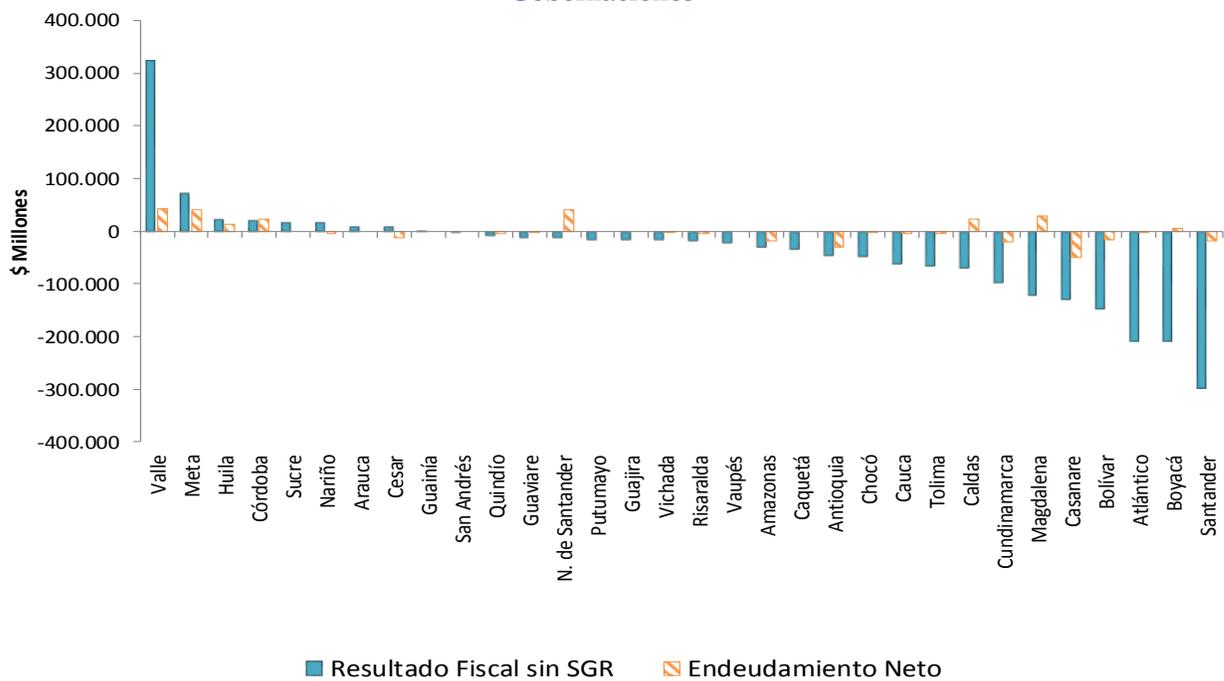
atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Por nivel de gobierno, a septiembre de 2019 las gobernaciones registraron compromisos de gasto (sin SGR) superiores a los recaudos efectivos en \$1,2 billones (0,11% PIB), déficit más pronunciado que el observado durante el mismo periodo de 2018 cuando alcanzó 0,07% del PIB. En línea con lo anterior, el endeudamiento neto fue positivo en \$25 mil millones.

Del total de departamentos, 23 contabilizaron déficit (siendo los resultados de Santander, Boyacá y Atlántico los de mayor magnitud) y 9 superávit (destacándose Valle, Meta y Huila) (Gráfico 1).

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



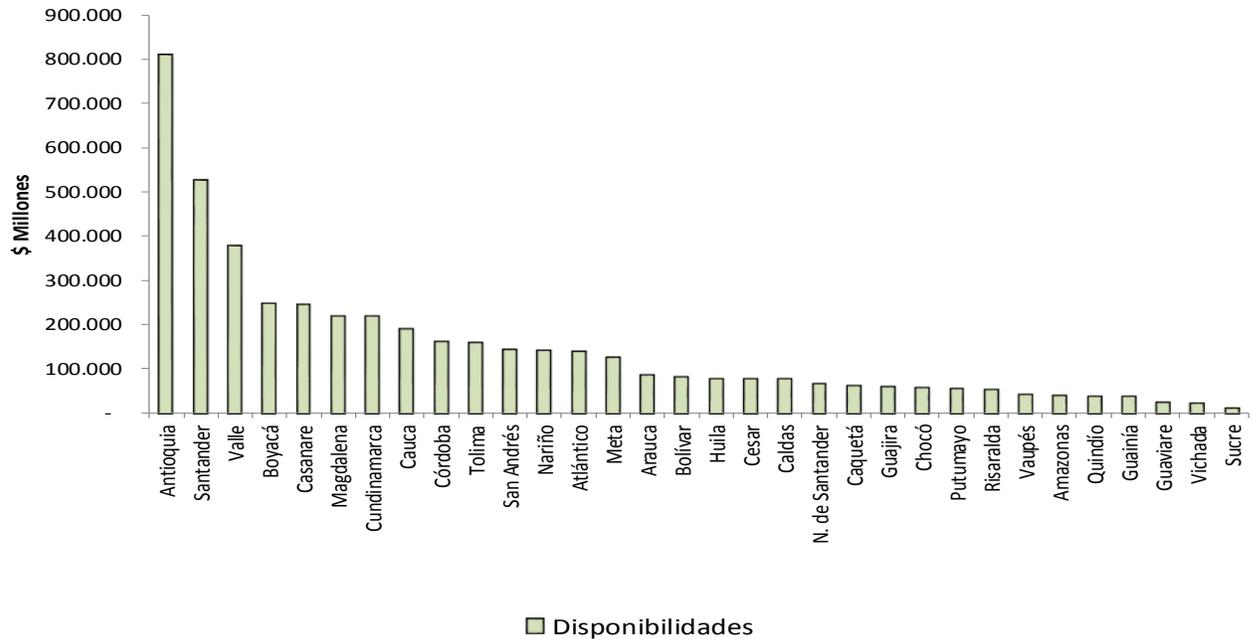
Fuente: Cálculos DAF con información reportada en el FUT y Secretarías de Hacienda

El crecimiento en los gastos de inversión justificó en mayor medida los déficits exhibidos en Santander y Boyacá. Por su parte, en Atlántico el déficit se mantuvo con respecto a septiembre de 2018, destacándose el incremento de los ingresos no tributarios y transferencias, así como la reducción en el pago de intereses de deuda.

El mayor superávit en Valle estuvo asociado al incremento de los ingresos de capital producto de retiros del FONPET, en un contexto de leve caída de la inversión, mientras que en Meta debido al dinamismo tributario y otros ingresos de capital. En Huila, por su parte, el cambio de déficit a superávit en los periodos analizados fue impulsado por el ascenso generalizado del ingreso corriente.

Las gobernaciones contaron con disponibilidades de caja por \$4,7 billones (0,45% del PIB). Antioquia, Santander y Valle continuaron siendo las entidades con más altos montos por este concepto (Gráfico 2).

Gráfico 2
Disponibilidades, Vigencia 2019
Gobernaciones

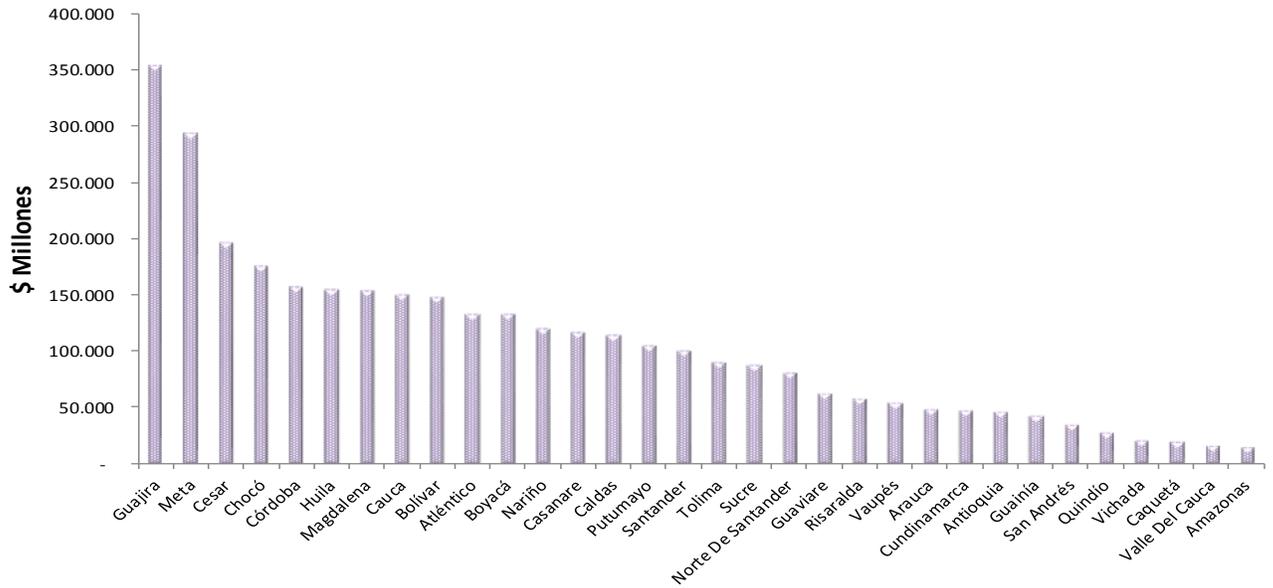


Fuente: Cálculos DAF con información reportada en el FUT y Secretarías de Hacienda

Adicionalmente, los recursos del SGR pendientes de comprometer por los departamentos alcanzaron los \$3,4 billones. Las gobernaciones con mayores montos de estas partidas fueron Guajira, Meta y Cesar (Gráfico 3).

En el caso de las alcaldías capitales, al tercer trimestre de 2019 registraron un déficit fiscal (sin SGR) por \$337 mil millones (0,03% del PIB), resultado similar al presentado para el mismo periodo de análisis en 2018. Al igual que en las gobernaciones, el endeudamiento neto fue positivo pero por un orden de magnitud superior (\$466 mil millones).

Gráfico 3
Estimación Balance Presupuestal del SGR – Septiembre 2019
Bienio 2019 – 2020
Gobernaciones

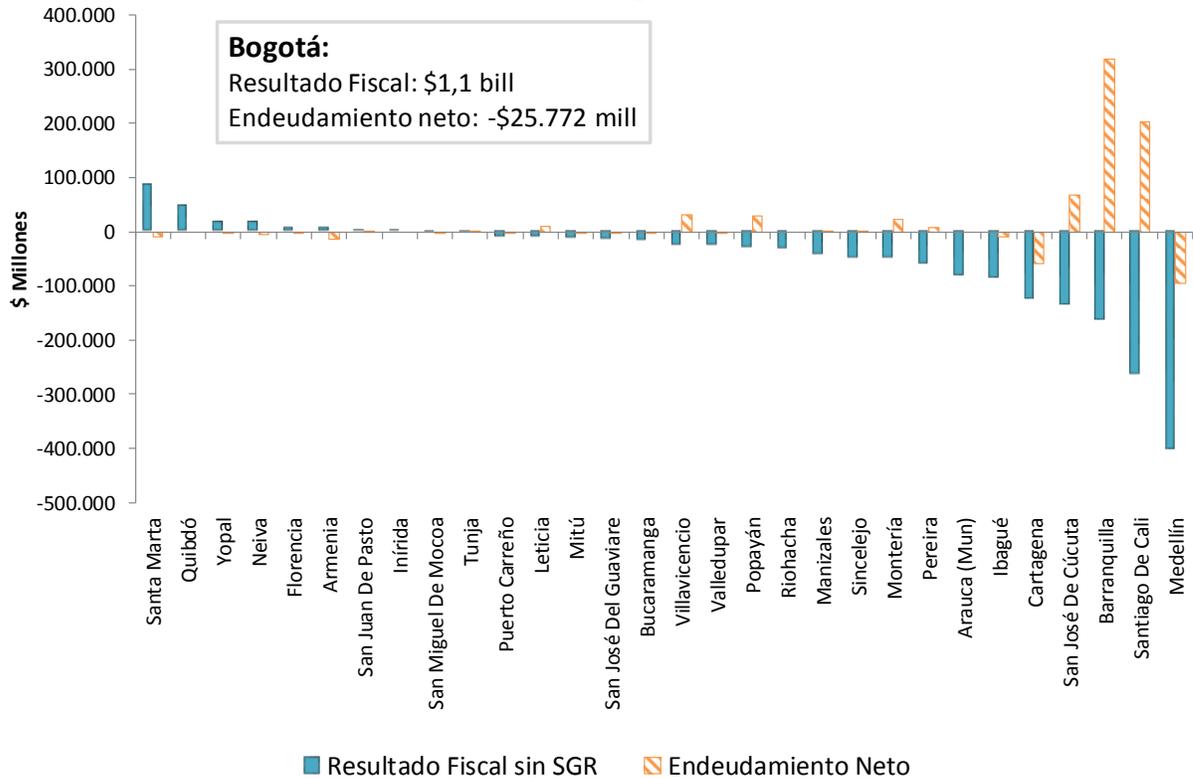


Fuente: Cálculos DAF con información reportada en la CGR

Del total de capitales, 22 obtuvieron un balance fiscal deficitario y 9 contabilizaron superávit. Los mayores déficits se concentraron en Medellín, Cali y Barranquilla, y los superávits más representativos en Bogotá, Santa Marta y Quibdó (Gráfico 4).

En Medellín el déficit fiscal se atenuó producto de los mayores ingresos derivados de excedentes financieros de empresas públicas, además del destacado comportamiento de los ingresos de recaudo propio, mientras que el incremento de la inversión fue el determinante del balance deficitario en Cali. En Barranquilla, el menor déficit se debió a una contracción transitoria de la inversión y un aumento de las transferencias.

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

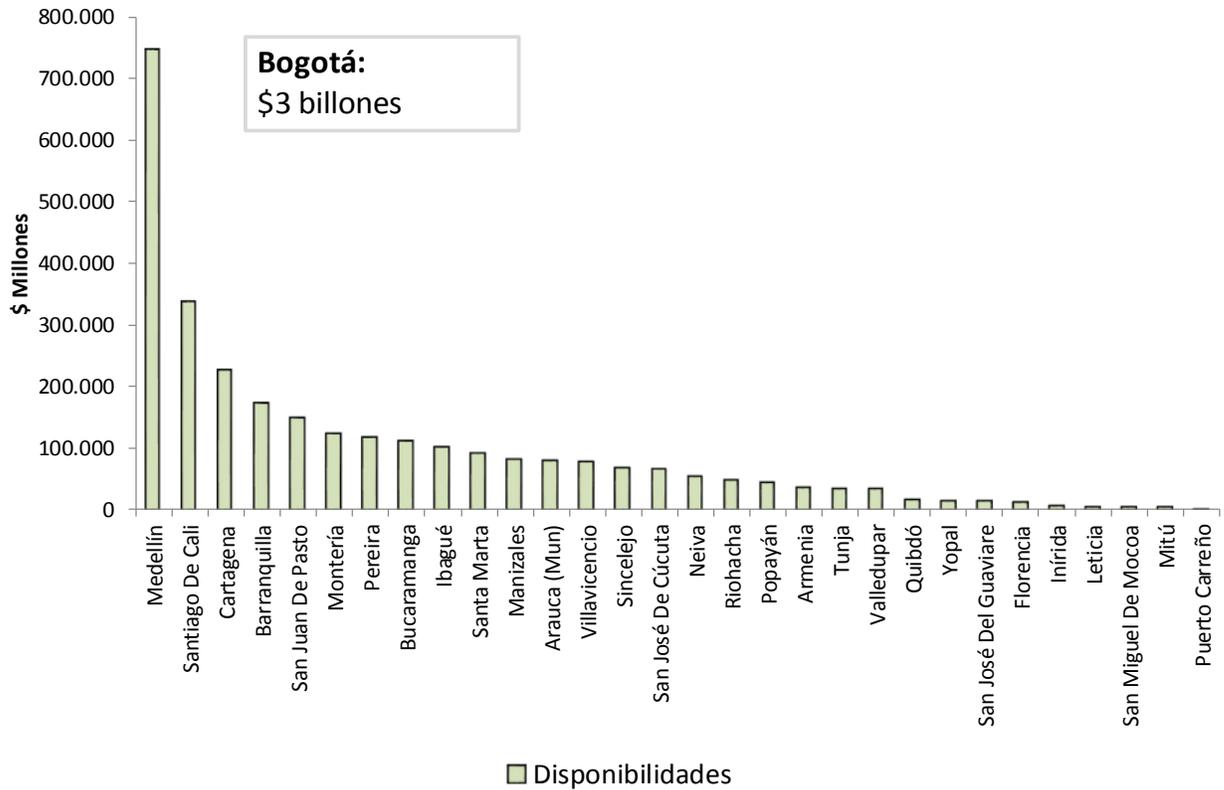


Fuente: Cálculos DAF con información reportada en el FUT y Secretarías de Hacienda

En Bogotá, el superávit se amplió principalmente debido al comportamiento positivo del recaudo tributario y pese a que la inversión registró un crecimiento sustancial. Por su parte, en Santa Marta y Quibdó la caída de la inversión explicó el superávit.

Las ciudades capitales también contaron con un monto significativo de disponibilidades, las cuales ascendieron a \$5,9 billones (0,57% del PIB). Las alcaldías con mayores recursos de este tipo fueron Bogotá, Medellín y Cali (Gráfico 5).

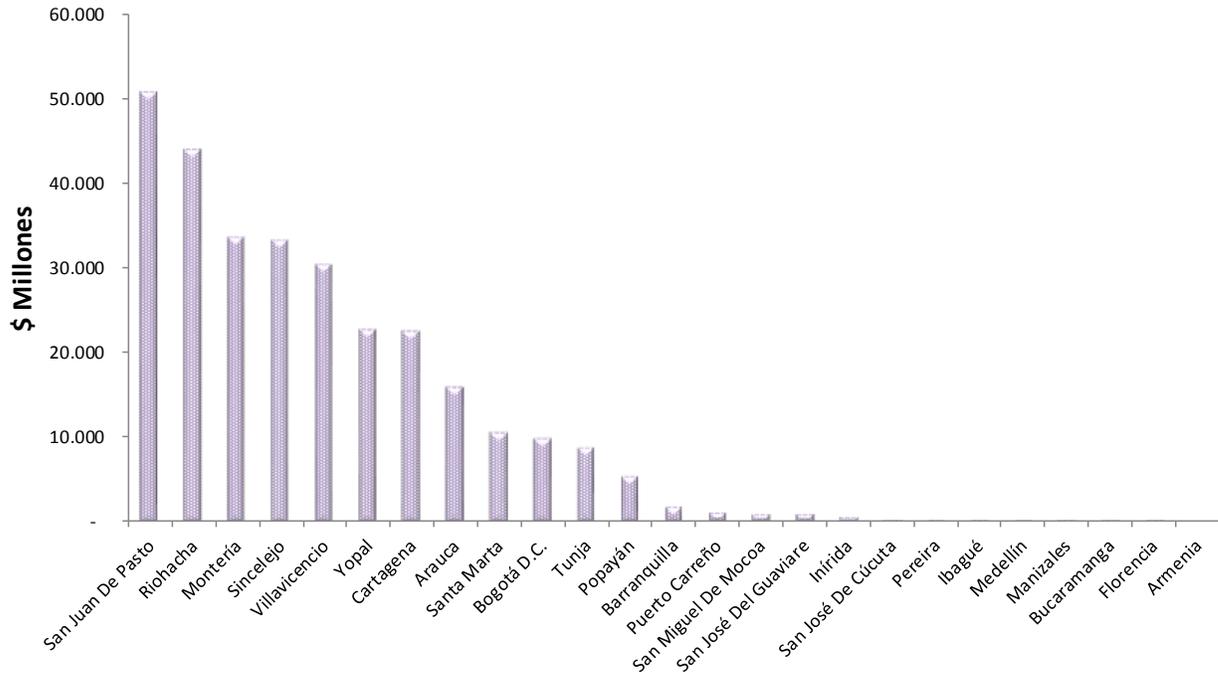
Gráfica 5
Disponibilidades, Vigencia 2019
Alcaldías Capitales



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

Por otro lado, las capitales contaban con recursos del SGR pendientes de comprometer con corte al tercer trimestre del bienio 2019-2020 por \$293 mil millones. Las alcaldías con mayores montos de estas partidas fueron Pasto, Riohacha y Montería (Gráfico 6).

Gráfico 6
Estimación Balance Presupuestal del SGR – Septiembre 2019
Bienio 2019 – 2020
Alcaldías Capitales



Fuente: Cálculos DAF con información reportada en la CGR

2. Dinámica de los ingresos tributarios

Entre enero y septiembre de 2019 el recaudo tributario de las gobernaciones y alcaldías capitales aumentó 15% en términos nominales (Cuadro 4), similar a lo evidenciado en los dos trimestres anteriores. Esta dinámica se vio favorecida por el desempeño del impuesto predial en las principales ciudades, ajustes normativos y metodológicos en el recaudo de impositivos, y la expansión de la inversión en los territorios.

Los departamentos aumentaron el recaudo tributario 12% nominal, siendo licores, vehículos, estampillas y cigarrillos los de mayor dinamismo (Cuadro 5). Para el caso de licores y cigarrillos, 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 de los licores. El recaudo de vehículos aumentó como consecuencia del desempeño favorable en la industria automotriz⁶, así como del

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 septiembre de 2019 de Fenalco y la ANDI.

impacto de la internación de vehículos extranjeros⁷, mientras que el mayor gasto de inversión contribuyó al mayor recaudo por concepto de estampillas. Los únicos rubros en registrar aumentos nominales inferiores al 10% fueron registro y cerveza.

En las ciudades capitales el recaudo tributario aumentó 17% nominal (Cuadro 5). Los incrementos más representativos se observaron en el impuesto predial, impulsado principalmente por el mayor recaudo obtenido en las ciudades de mayor tamaño poblacional⁸, en ICA asociado a un efecto de calendario de pagos en Bogotá⁹, y en estampillas, dado el incremento de la contratación en el último año del periodo de gobierno. El grupo denominado otros ingresos tributarios y sobretasa a la gasolina contabilizaron los menores crecimientos nominales.

Cuadro 5
Ingresos Tributarios Gobernaciones y Alcaldías Capitales
Millones de pesos

Gobernaciones (1)

	Enero - Septiembre 2018	Enero - Septiembre 2019	Variación Nominal 2019/2018
Ingresos Tributarios	5.920.299	6.632.763	12%
Licores	889.222	1.090.910	23%
Cerveza	1.595.401	1.619.920	2%
Cigarrillos	602.544	691.053	15%
Registro	796.941	840.758	5%
Vehículos	727.499	885.199	22%
Estampillas	781.456	905.800	16%
Otros	527.236	599.122	14%

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

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

⁷ Ver decreto 2229 de 2017.

⁸ 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.

⁹ Los datos acumulados a septiembre en las vigencias analizadas no son perfectamente comparables, dado que el incremento en el recaudo en el mes de septiembre de 2019, dado modificaciones al calendario de pagos y reciprocidades, sería equivalente al recaudado en octubre de 2018. Según el MFMP 2020-2030 de Bogotá, se espera un crecimiento del ICA al cierre de 2019 del 6,9% nominal, en línea con el comportamiento esperado del PIB Distrital.

Alcaldías Capitales (2)

	Enero - Septiembre 2018	Enero - Septiembre 2019	Variación Nominal 2019/2018
Ingresos Tributarios	12.758.203	14.879.951	17%
Predial unificado	4.927.251	5.984.896	21%
Industria y Comercio	4.546.436	5.430.550	19%
Estampillas	348.283	406.457	17%
Sobretasa a la Gasolina	688.359	699.195	2%
Otros	2.247.874	2.358.853	5%

(2) Incluye recaudos típicamente departamentales de Bogotá

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

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 tercer trimestre del año, se proyecta para el cierre de 2019 un resultado deficitario sin SGR de 0,6% del PIB (Cuadro 6), valor que sería mayor en 0,1% del PIB que el déficit observado en 2018.

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 ingreso de recaudo propio (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.

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	70.076.952	10%
Ingresos Corrientes	56.433.616	61.795.465	10%
Tributarios	24.444.431	28.153.546	15%
No tributarios	3.392.430	3.901.294	15%
Transferencias	28.596.755	29.740.625	4%
GASTOS	68.549.126	76.172.457	11%
Gastos Corrientes	51.793.980	55.296.859	7%
Funcionamiento	10.479.394	12.069.502	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	6.498.606	40%
Ingresos de Capital	7.528.624	8.281.487	10%
Gastos de Capital	16.755.146	20.875.598	25%
Balance de Capital	-9.226.522	-12.594.111	36%
BALANCE FISCAL SIN SGR	-4.586.886	-6.095.506	33%
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

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 Bogotá¹¹).

¹¹ A septiembre de 2019, el Distrito Capital solo obtuvo ingresos por concepto de venta de activos por \$1.278 millones.

4. Conclusiones

En el tercer trimestre de 2019, los departamentos y las ciudades capitales contabilizaron déficit fiscal sin SGR equivalente a 0,14% del PIB, en contraste con el mismo periodo de 2018 cuando el déficit alcanzó 0,1% del PIB. Tal como se señaló en reportes anteriores, 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. También se destaca el dinamismo de los ingresos de recaudo propio (con crecimiento a doble dígito) y el incremento observado en los ingresos de capital. La totalidad del déficit se encontraba cubierta con disponibilidades de caja, pese a que se incrementaron las presiones de financiamiento con crédito. Al incluir el SGR, el resultado fiscal a septiembre de 2019 sería superavitario en 0,21% del PIB.

Para 2019 se proyecta un déficit fiscal de 0,6% del PIB, el cual estaría respaldado en recursos del balance, nuevo endeudamiento y venta de activos.

5. Anexo (Metodología y cálculo de resultado fiscal de caja)

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 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 30 de septiembre 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 \$12,7 billones, monto equivalente a 1,2% del PIB (Cuadro 7).

¹² 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 - Septiembre	Enero - Septiembre	Variación Nominal
	2018	2019	2019/2018
INGRESOS	44.956.847	51.773.454	15%
Ingresos Corrientes	40.758.424	46.792.915	15%
Tributarios	18.678.502	21.512.714	15%
No tributarios	2.163.862	2.607.163	20%
Transferencias	19.916.060	22.673.038	14%
GASTOS	34.061.428	39.031.545	15%
Gastos Corrientes	6.565.450	7.816.130	19%
Funcionamiento	6.141.063	7.306.739	19%
Intereses y comisiones	424.386	509.391	20%
Balance Corriente	34.192.974	38.976.785	14%
Ingresos de Capital	4.198.423	4.980.539	19%
Regalías esquema anterior	203.236	201.812	-1%
<i>Leyes 141/94 y 756/02</i>	202.436	199.500	-1%
<i>Fondo Nacional de Regalías</i>	800	2.312	189%
Otros	3.995.187	4.778.727	20%
Gastos de Capital	27.495.978	31.215.415	14%
Inversión	27.495.978	31.215.415	14%
Otros Gastos de Capital	0	0	Ne
Balance de Capital	-23.297.555	-26.234.876	13%
BALANCE FISCAL SIN SGR	10.895.419	12.741.909	17%
Endeudamiento Neto	371.301	537.038	45%
Desembolsos	1.017.399	1.274.207	25%
Amortizaciones	646.098	737.168	14%
Venta de Activos	1.985.868	3.318	-100%

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