

PERSPECTIVAS FISCALES DEPARTAMENTALES 2017

Dirección General de Apoyo Fiscal

 MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Ministro de Hacienda y Crédito Público
Mauricio Cárdenas Santamaría

Viceministra General
María Ximena Cadena Ordoñez

Viceministro Técnico
Andrés Escobar Arango

Secretaria General
Claudia Isabel González Sánchez

Directora General de Apoyo Fiscal
Ana Lucía Villa Arcila

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Luis Fernando Villota Quiñones

Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial
Néstor Mario Urrea Duque

COORDINACIÓN DEL DOCUMENTO

Néstor Mario Urrea Duque
Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

Elaboración
Edgar Antonio Guío Rodríguez

Colaboración especial
Andrés Felipe Urrea Bermúdez
Gilberto Enrique Tejada Lema
Ivan Leonardo Urrea Ríos
Ricardo Alfredo Luna Cano

Diagramación
Olga Milena Carantonio Marquez

Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección General de Apoyo Fiscal Apoyo a la gestión tributaria de las entidades
territoriales. Boletín.- No. 37 (Mayo 2016) Bogotá: El Ministerio, 2016.
— v.— (Apoyo a la gestión tributaria de las entidades territoriales. Boletín. — ISSN: 2011-0073

1 Gestión tributaria 2 Ingresos fiscales locales 3 Gestión fiscal local 4 Gobierno local 5 Publicaciones periódicas

CDD 20ed 352.005

Catalogación en la publicación - CEP Colombia
Biblioteca "José María Del Castillo y Rada"

Marzo 2017

© **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Derechos exclusivos de publicación y distribución

Carrea 8a No. 6-64 Bogotá, D.C. - Colombia Fax. 381 1700 ext.3558

atencion_usuario@minhacienda.gov.co; www.minhacienda.gov.co

Se permite la reproducción parcial del contenido de esta obra, siempre y cuando se cite la fuente.

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN	5
I. Completitud y Calidad de los MFMP 2017	6
II. Proyecciones Fiscales	13
A. Ingresos	13
B. Gastos	17
C. Resultado Fiscal sin SGR	19
D. Estimación Balance Presupuestal SGR	22
III. Riesgos Fiscales Revelados en los MFMP	24
Conclusiones y Recomendaciones	27

Introducción

En 2016 la economía colombiana confirmó su capacidad de resistir choques externos adversos. Sin suscitar desequilibrios macroeconómicos fue posible asimilar la realidad de precios internacionales más bajos de los bienes primarios. En un entorno de menor dinamismo productivo disminuyó el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y se preservó la sostenibilidad fiscal.

El reto inmediato es lograr que la economía repunte y se acerque nuevamente a su crecimiento potencial. Los gobiernos territoriales pueden ayudar a impulsar la economía a través de la inversión pública. Para el efecto, es recomendable que orienten la gestión financiera avanzando con responsabilidad fiscal en la ejecución de los planes de desarrollo, mediante el uso eficiente de los recursos públicos.

Durante su primer año de gobierno las administraciones territoriales se concentraron en las tareas de diseño y planeación, en especial de los proyectos de alto impacto de los sectores de infraestructura y vivienda, de tal modo que en 2017 se espera un repunte importante de la inversión territorial.

En este contexto, el objetivo de este documento es presentar un panorama de las perspectivas fiscales de las administraciones centrales departamentales para 2017. Este ejercicio se hace con base en los resultados fiscales preliminares de 2016 y el análisis de los Marco Fiscales de Mediano Plazo 2017 (MFMP) presentados por las Secretarías de Hacienda a las Asambleas en cumplimiento del artículo 5 de la ley 819 de 2003.

El reporte se divide en tres partes. En la primera se analiza la completitud de los MFMP de acuerdo con los parámetros que para tal fin establece la ley 819/03. En la segunda se presentan las perspectivas fiscales 2017 con énfasis en los ingresos, los gastos y el resultado fiscal. La tercera parte contiene el análisis de los riesgos fiscales revelados en los MFMP 2017. Finalmente se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones sobre el contenido y eventuales mejoras de la gestión de las gobernaciones en materia de planeación financiera de mediano y largo plazo; ello como parte de las labores de apoyo institucional que realiza la DAF.

I. Completitud y Calidad de los MFMP 2017

El MFMP debe contener todos los siete 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 las Ordenanzas sancionadas en la vigencia anterior.

Desde el año 2005 la totalidad de las gobernaciones del país deben presentar sus MFMP a consideración de las Asambleas departamentales como parte integral del proyecto anual de presupuesto. Este tipo de medidas busca convertir los MFMP en herramientas institucionales de planeación financiera y rendición de cuentas, en favor de la sostenibilidad y la transparencia fiscal.

Se encontró que la mitad de las gobernaciones presentó sus MFMP 2017 incompletos a las Asambleas departamentales¹. El porcentaje de completitud de los MFMP departamentales disminuyó frente a 2016, cuando en promedio fue 60%².

Como se aprecia en la tabla 1, los aspectos donde se evidenció el mayor porcentaje de omisión fueron: el análisis sobre el costo fiscal

de las exenciones tributarias, el cual fue dejado de incluir en 28% de los MFMP estudiados; las acciones y medidas para el cumplimiento de las metas fiscales, no fue presentado en 25% de estos documentos; la estimación del costo fiscal de las Ordenanzas sancionadas en la vigencia anterior y de los pasivos contingentes ausentes en 22% y 19% de los MFMP departamentales 2017.

El 13% de las 32 gobernaciones no incluyó el informe de los resultados de la vigencia anterior³. La estimación de las metas de superávit primario no fue realizada por tres entidades, mientras que dos de ellas no presentaron en sus MFMP 2017 el plan financiero (Tabla 1).

El análisis de completitud evaluó la inclusión formal de los aspectos definidos por la ley 819/03. Al examinar la calidad de los contenidos de los MFMP se encontró que sigue siendo baja; sobre todo en las regiones de menor grado de desarrollo relativo, lo cual ratifica el reto de cerrar las brechas de capacidad de gestión institucional existentes.

Veintinueve de una muestra de 31 documentos mostraron deficiencias de calidad en alguno de sus contenidos⁴. Del total de la muestra solamente dos MFMP tenían todos sus contenidos con altos estándares de calidad. Esto en términos de los siguientes criterios: líneas bases de proyección elaboradas a partir de datos actualizados; proyecciones financieras y estimaciones de costos fiscales sustentadas a partir de supuestos económicos y criterios metodológicos explícitos; consistencia de los planes financieros con los

³. En este aspecto mejoró la completitud en comparación con 2016, cuando la tercera parte de los MFMP departamentales no contenía este tema. Este tipo de progreso puede, en gran parte, ser atribuido al esfuerzo institucional, adelantado de forma coordinada por el gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y la DAF, de ampliar la oferta de apoyo a la gestión financiera pública, a través de herramientas como el "Kit Financiero Territorial"; herramienta que está disponible en línea a través del sitio web: <https://ddtspr.dnp.gov.co/#/kit-financiero>

⁴. A pesar de haber sido requerido en diversas oportunidades, y sin ofrecer explicación alguna al respecto, el departamento de Bolívar no presentó su MFMP 2017 a la DAF y tampoco lo publicó en su página web.

¹. Esta evaluación se realizó con base en los análisis de los MFMP 2017 hechos por la DAF.

². Sobre el particular ver, Dirección de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Perspectivas Fiscales Departamentales 2016", Bogotá, Mayo de 2016, disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/Home/Minhacienda/ShowProperty?nodeld=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-0429333%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

componentes restantes de los MFMP; acciones y medidas para el cumplimiento de las metas fiscales con responsables y cronogramas claramente identificados (Tablas 2 y 3).

Tabla 1
Completitud de los MFMP Departamentales 2017

Entidad	Porcentaje Completitud 2017	Aspectos Omitidos 2017
Amazonas	100%	Ninguno
Antioquía	100%	Ninguno
Boyacá	100%	Ninguno
Caldas	100%	Ninguno
Caquetá	100%	Ninguno
Cauca	100%	Ninguno
Chocó	100%	Ninguno
Guajira	100%	Ninguno
Guaviare	100%	Ninguno
Huila	100%	Ninguno
Magdalena	100%	Ninguno
Putumayo	100%	Ninguno
San Andrés	100%	Ninguno
Tolima	100%	Ninguno
Valle	100%	Ninguno
Atlántico	86%	Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias
César	86%	Informe de Resultados Fiscales Vigencia Anterior
Córdoba	86%	Acciones y Medidas para el Cumplimiento de Metas Fiscales
Cundinamarca	86%	Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias
Meta	86%	Acciones y Medidas para el Cumplimiento de Metas Fiscales
Quindío	86%	Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias.
Sucre	86%	Costo Fiscal Ordenanzas Sancionadas en Vigencia Anterior
Arauca	71%	Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias y Costo Fiscal de las Ordenanzas
Casanare	71%	Estimación del Costo Fiscal Exenciones Tributarias y de los Pasivos Contingentes
Guanía	71%	Acciones y Medidas para el Cumplimiento de Metas Fiscales y Costo Fiscal Ordenanzas.
Risaralda	71%	Acciones y Medidas para Cumplimiento de Metas Fiscales y Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias.
Santander	71%	Acciones y Medidas para el Cumplimiento de Metas Fiscales y Estimación Pasivos Contingentes
Nariño	57%	Acciones y Medidas para Cumplimiento de Metas Fiscales, Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias y Costo Fiscal Ordenanzas.
Norte de Santander	57%	Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias, Pasivos Contingentes y Costo Fiscal Ordenanzas.
Vichada	43%	Plan Financiero, Metas Superávit Primario, Resultados Fiscales Vigencia Anterior y Estimación Pasivos Contingentes
Vaupés	14%	Sólo presentó unas Proyecciones del Plan Financiero
Bolívar	0%	No presentó el MFMP a la DAF

Fuente: DAF con base en MFMP 2017

Los principales problemas de calidad encontrados fueron:

- a. Omisión de los supuestos económicos y las metodologías con base en los cuales se realizan las proyecciones fiscales.
- b. Escasa coherencia de las líneas base de proyección para el cierre fiscal 2016 con los reportes de ejecuciones presupuestales de vigencias anteriores y con las proyecciones fiscales presentadas a partir de 2017.
- c. Ausencia de metodologías explícitas para proyectar los ingresos de recaudo propio, en las cuales se vinculen los efectos del entorno económico nacional y regional con las particularidades de cada tributo en relación con el comportamiento de sus hechos generadores, sus tarifas y sus bases gravables.
- d. Mínima coherencia entre las proyecciones fiscales presentadas y los supuestos de estimación enunciados en algunos de los documentos⁵.
- e. Limitada conexión entre los planes financieros y los componentes restantes de los MFMP, en especial las evaluaciones de cumplimiento del año anterior, las metas de superávit primario y las acciones y medidas propuestas para cumplir las nuevas metas proyectadas.
- f. Omisión de metodologías y supuestos económicos que sustenten las estimaciones de los costos fiscales de las exenciones tributarias, las Ordenanzas sancionadas en la vigencia anterior y los pasivos contingentes.
- g. Mínimo análisis sobre los costos y fuentes de financiación de los proyectos de inversión pública plurianuales incluidos en los planes de desarrollo 2016 – 2019. Esto se refleja en el problema de que en Colombia se contratan e inician proyectos sin estudios
- h. Falta de análisis sobre los costos y fuentes de financiación de las vigencias futuras autorizadas, y sus efectos sobre el margen de maniobra fiscal futuro.

⁵ Algunos casos en los cuales se enuncian supuestos económicos de estimación, las proyecciones de los planes financieros no corresponden a estas variaciones.

i. Ausencia de responsables y cronogramas de ejecución de las acciones y medidas enunciadas para cumplir los planes financieros. En algunos casos esta parte de los documentos se limita a transcribir las funciones de las secretarías de hacienda.

j. Escaso análisis sobre los riesgos fiscales, en especial los relacionados con las entidades descentralizadas.

En general se observa que la mayoría de los MFMP no vincula de forma específica las metas fiscales de los MFMP y las bases financieras de los planes de desarrollo. Pareciera que se tratase de dos escenarios de planeación financiera aislados, hechos para cumplir formalmente con dos requisitos legales diferentes, consagrados en las leyes 819/03 y 152/94 respectivamente⁶.

De este modo, sigue siendo parcial la inclusión de las fuentes de financiamiento de los planes de desarrollo. No están claramente cuantificados cuales serían los espacios fiscales para financiar programas de inversión plurianuales con ingresos de capital correspondientes a recursos del balance (superávit y cancelación de reservas presupuestales), crédito, venta de activos, participación privada a través de contratos APP, regalías y cofinanciación nacional.

Este tipo de falencias ratifica el reto de fortalecer la capacidad de las gobernaciones en materia de gestión financiera. Avanzar en esta dirección permitirá agilizar la realización de los proyectos

⁶ La explicación del deterioro de la calidad de los MFMP 2017 respecto a 2016 sobrepasa los objetivos de este reporte. Sin embargo ésta puede estar relacionada con los siguientes factores: la ausencia de sistemas robustos de información fiscal y financiera que permitan hacer un monitoreo y seguimiento riguroso de la ejecución presupuestal, la situación contable y de tesorería, y a partir de estos datos elaborar líneas bases de proyección realistas y coherentes; falta de coordinación institucional en las gobernaciones entre los equipos de trabajo de planeación y hacienda así como entre estos y las secretarías sectoriales; debilidades institucionales en los organismos de control político y fiscal que no auditan ni debaten de forma rigurosa los escenarios de planeación financiera con base en los cuales son aprobados tanto los planes de desarrollo como los presupuestos anuales; alta rotación de personal en los equipos de trabajo encargados de realizar las labores de planeación y gestión financiera en los territorios; proliferación de rentas de destinación específica que le restan margen de maniobra financiera y, por tanto, incentivos a los mandatarios territoriales para estructurar planes de inversión estrechamente vinculados con los planes de gobierno con los cuales son electos, y débil articulación entre los programas nacionales de apoyo al fortalecimiento institucional de la gestión financiera territorial y su materialización en el nivel subnacional.

de inversión de alto impacto que requiere el desarrollo regional, en especial aquellas obras cuya realización usualmente supera una vigencia fiscal y demanda el uso combinado de varias

fuentes de financiación como por ejemplo recursos propios, regalías, disponibilidades de vigencias anteriores, vigencias futuras y crédito.

Tabla 2
Calidad de los MFMP Departamentales 2017

Entidad	Porcentaje Contenidos de Alta Calidad (1)	Concepto General sobre Calidad (2)
Antioquía	100%	Mantiene los más altos estándares de calidad entre sus pares territoriales frente a 2016.
Huila	100%	" " "
Córdoba	83%	Mejoró la calidad del MFMP frente al año anterior. Elaboró proyecciones a partir de una línea base actualizada al cierre de 2016; pero persiste la desconexión entre el plan financiero y los componentes restantes del MFMP.
Cundinamarca	83%	Mantiene altos estándares de calidad en la mayoría de los componentes frente a 2016; pero desmejoró en el análisis de los resultados fiscales de la vigencia anterior y la proyección fiscal del cierre 2016. Persiste la ausencia del cálculo del costo fiscal de las exenciones tributarias.
Magdalena	71%	Mantiene un estándar de calidad similar al de 2016, que lo ubica en el rango medio respecto a sus pares departamentales. Es débil la coherencia entre los componentes del MFMP, en especial el contexto económico, el Plan financiero, las metas fiscales y acciones y medidas para cumplirlas.
Arauca	60%	Mantiene un estándar de calidad similar al de 2016, que lo ubica en el rango medio respecto a sus pares departamentales. La línea base de proyección 2016 no es coherente con la programación presupuestal de dicho año reportada al FUT y es débil la coherencia entre los componentes del MFMP.
San Andrés	57%	Disminuyó la calidad del MFMP frente a 2016. Es débil la coherencia entre los componentes del MFMP. Las acciones y medidas para cumplir el plan financiero no tienen ni responsables ni cronograma de ejecución. No estima la probabilidad de fallo en contra de los procesos judiciales.
Valle	57%	Disminuyó la calidad del MFMP frente a 2016. Adolece de metodologías y supuestos económicos que sustenten tanto las proyecciones como los costos fiscales. Es débil la coherencia entre el Plan Financiero y los componentes restantes del MFMP. Las acciones y medidas para cumplir el plan financiero no tienen ni responsables ni cronograma de ejecución.
Atlántico	50%	Mantiene bajos estándares de calidad. Es débil la coherencia tanto entre el plan financiero y los componentes restantes del MFMP. Las acciones y medidas para cumplir el plan financiero no tienen ni responsables ni cronograma de ejecución.
Caquetá	43%	Mejoró la calidad respecto a 2016, pero mantiene un bajo estándar respecto a sus pares de mayor grado de desarrollo institucional, debido a la ausencia de una metodología consistente que permita sustentar las proyecciones y vincular el plan financiero con los componentes restantes del MFMP.
Casanare	40%	Disminuyó la calidad del MFMP respecto a 2016. No se empleó una metodología consistente que permita sustentar las proyecciones y vincular el plan financiero con los componentes restantes del MFMP.
César	33%	Disminuyó la calidad con respecto a 2016. Adolece de una línea base de proyección para el cierre fiscal 2016, y de una metodología consistente que permita sustentar las proyecciones a partir de 2017 y darle coherencia a los componentes del MFMP.
Quindío	33%	Mantiene un bajo estándar de calidad. Adolece de metodologías y supuestos económicos que sustenten tanto las proyecciones como los costos fiscales mencionados. Persiste la desconexión entre el plan financiero y los demás componentes del MFMP. Las acciones y medidas propuestas para cumplir el plan financiero no tienen cronogramas de ejecución.
Sucre	33%	" " "
Boyacá	29%	Mantiene un bajo estándar de calidad. Adolece de una metodología que sustente tanto las proyecciones como los costos fiscales. Persiste la desconexión entre el plan financiero y los demás componentes del MFMP. Las acciones y medidas propuestas para cumplir el plan financiero no tienen cronogramas de ejecución.
Caldas	29%	" " "

(1). Porcentaje calculado como el cociente del número de contenidos de alta calidad y el total de aspectos incluidos en el MFMP. La calidad hace referencia al uso de información actualizada, la consistencia de los contenidos entre sí y con los otros componentes del MFMP y la evidencia de sustentos metodológicos claramente identificables. Un indicador de 100% indica que todos los aspectos incluidos son de alta calidad, independiente si el MFMP contiene o no todos los aspectos definidos en la ley 819/03. Un indicador de 0% revela que ningún contenido incluido es de alta calidad.

(2). Los análisis específicos de cada uno de estos documentos están disponibles en la DAF en el sitio web www.minhacienda.gov.co

Fuente: DAF con base en MFMP 2017

Tabla 3
Calidad de los MFMP Departamentales 2017

Entidad	Porcentaje Contenidos de Alta Calidad (1)	Concepto General sobre Calidad (2)
Tolima	29%	Disminuyó la calidad frente a 2016. Adolece de una línea base de proyección para el cierre fiscal 2016 y de una metodología que sustente tanto las proyecciones como los costos fiscales mencionados. Persiste la desconexión entre el plan financiero y los demás componentes del MFMP. Las acciones y medidas propuestas para cumplir el plan financiero no tienen cronogramas de ejecución.
Norte de Santander	25%	"" "
Guanía	20%	"" "
Risaralda	20%	"" "
Santander	20%	"" "
Meta	17%	"" "
Amazonas	14%	"" "
Guajira	14%	"" "
Cauca	0%	Mantiene las deficiencias evidenciadas en 2016. Adolece de una línea base de proyección para el cierre 2016. Persiste la desconexión entre el Plan financiero y los componentes restantes del MFMP. Menciona los litigios en contra, pero no identifica estos procesos judiciales ni estima sus pretensiones en contra.
Chocó	0%	"" "
Guaviare	0%	Disminuyó la calidad con respecto a 2016. Adolece de una línea base de proyección para el cierre fiscal 2016 consistente con los reportes de vigencias anteriores hechos al FUT, y los datos de las proyecciones a partir de 2017 no son coherentes con los supuestos de estimación enunciados. Persiste la desconexión entre el plan financiero y los demás componentes del MFMP.
Nariño	0%	Mantiene el más bajos estándares de calidad entre sus pares. Adolece de una línea base de proyección para el cierre 2016. Persiste la desconexión entre el Plan financiero y los componentes restantes del MFMP. Menciona los litigios en contra, pero no identifica estos procesos judiciales ni estima sus pretensiones en contra.
Putumayo	0%	"" "
Vaupés	0%	Disminuyó la calidad respecto a 2016. El MFMP 2017 es una hoja en excel con unas proyecciones fiscales que adolecen de una línea base de estimación para el cierre 2016 así como de metodologías y supuestos económicos que las sustentan.
Vichada	0%	Disminuyó la calidad respecto a 2016. El MFMP 2017 no contiene el plan financiero, y en este aspecto se limita a citar el IVF 2015, elaborado por la DAF.
Bolívar	0%	La entidad no presentó el MFMP 2017 a la DAF y no lo tiene publicado en su sitio web.

(1). Porcentaje calculado como el cociente del número de contenidos de alta calidad y el total de aspectos incluidos en el MFMP. La calidad hace referencia al uso de información actualizada, la consistencia de los contenidos entre sí y con los otros componentes del MFMP y la evidencia de sustentos metodológicos claramente identificables. Un indicador de 100% indica que todos los aspectos incluidos son de alta calidad, independiente si el MFMP contiene o no todos los aspectos definidos en la ley 819/03. Un indicador de 0% revela que ningún contenido incluido es de alta calidad.

(2). Los análisis específicos de cada uno de estos documentos están disponibles en la DAF en el sitio web www.minhacienda.gov.co

Fuente: DAF con base en MFMP 2017

Este desafío estatal es más notorio en las regiones con menor capacidad de gestión institucional y alta dependencia de los ingresos por regalías. La mayoría de los planes financieros de estas entidades no contemplan la inversión financiada con ingresos de capital. En algunos de estos documentos se aduce que ello obedece a la incertidumbre existente sobre las disponibilidades de dineros provenientes de regalías, cofinanciación nacional, desahorro del FONPET e incluso crédito. Incertidumbre que, en gran parte, obedece a que las decisiones sobre los montos y usos de estos dineros son determinadas por el gobierno nacional y los Organismos Colegiados de Administración y Decisión (OCADS), esto último en el caso de las regalías del Sistema General de Regalías (SGR) y los créditos apalancados con este tipo de recursos.

Es claro que la ley 1530/12 y sus decretos reglamentarios, en especial el 1949/12, ordenan que los recursos del SGR sean incorporados en los presupuestos de las entidades territoriales únicamente luego de la aprobación de los proyectos de inversión respectivos por parte de los OCADS. Sin embargo, en algunas entidades regionales este tipo de recursos es su principal fuente de apalancamiento financiero, por lo cual es conveniente estimar escenarios futuros al respecto, con base en criterios de proyección similares a los empleados en las leyes bienales del SGR.

En línea con lo anterior, es posible mejorar la calidad de los planes financieros departamentales 2017 mediante la adopción de las siguientes medidas: actualizar las metas de recaudo tributario a partir de análisis específicos de los principales efectos de las leyes 1816/16 y 1819/16 sobre este tipo de ingresos en las regiones⁷; fijar metas indicativas de gastos de inversión financiados con recursos del SGR, con fundamento en los cálculos de apoyo suministrados por el DNP a través del Sicodis⁸; revisar los flujos anuales de

compromisos presupuestales requeridos por los proyectos plurianuales de inversión, a partir de datos actualizados de costos y avances anuales de ejecución de obras, provenientes de estudios detallados de ingeniería; actualizar la programación de desembolsos crediticios con base tanto en los estudios de avances de obras como en la evaluación de los resultados fiscales del cierre fiscal 2016; actualizar los supuestos macroeconómicos empleados para hacer las proyecciones financieras teniendo en cuenta las proyecciones del Plan Financiero de la Nación 2017; y definir metas indicativas de gastos de inversión a ser financiados con partidas de cofinanciación nacional, con base en las asignaciones presupuestales consignadas para estos propósitos en la ley 1815/16 mediante la cual fue aprobado el presupuesto general de la nación 2017.

Igualmente, persiste el desafío de mejorar la rendición de cuentas en materia de planeación financiera, pues la mayoría de los MFMP 2017 no están publicados en las páginas web de las gobernaciones⁹; lo cual reitera la existencia de fallas en la socialización y divulgación de las políticas financieras públicas, y le resta transparencia a la gestión de la administración. Superar este tipo de falencias, puede, además de conducir al cabal cumplimiento de la ley 819/03, incentivar el crecimiento de la inversión privada en los departamentos por la vía de una mayor certidumbre sobre los planes de gobierno.

Desde esta óptica el uso de los MFMP tiene el potencial de convertirse en un instrumento de planeación y rendición de cuentas para el sector público y de referente para la participación privada en las tareas inherentes al desarrollo regional. Sin embargo, para evitar que los MFMP sean elaborados únicamente para cumplir una formalidad legal es necesario continuar mejorando

7. Es preciso aclarar que esta recomendación no obedece a una falencia de los MFMP 2017, porque estas leyes fueron aprobadas antes de ser elaborados estos documentos.

8. Este sistema de información se basa, a su vez, en los sistemas de informa-

ción Gesproy, Aplicativo de Cuentas y el SUIFP-SGR, y puede ser consultado en el siguiente sitio web: https://sicodis.dnp.gov.co/Reportes/EstadoPresupuestalSGR_v3.aspx

9. El único MFMP de 2017 publicado en las páginas web de las gobernaciones analizadas es el de Antioquia.

su elaboración en términos de completitud, calidad y divulgación en la mayor parte de las gobernaciones, principalmente en aquellas con menor capacidad de gestión institucional.

El cumplimiento de este objetivo requiere el esfuerzo de las autoridades departamentales y, sin duda, también el logro de una mayor efectividad de los programas de fortalecimiento institucional territorial ofrecidos desde el nivel nacional; objetivo que, a mediano plazo, apunta a consolidarse mediante la adopción de un Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública, según lo definido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 (ley 1753/15) y las perspectivas de ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁰.

Pese a las fallas encontradas en los MFMP es justo destacar que la mayoría de los planes financieros contenidos en estos documentos fijan metas conservadoras para el crecimiento de sus ingresos. Esto con el fin de reducir el riesgo de incumplir las normas de responsabilidad fiscal territorial; situación que, sin duda, favorece la sostenibilidad financiera territorial al atar el crecimiento del gasto y la deuda a la disponibilidad cierta de fuentes de financiamiento.

Desde esta óptica, el principal efecto adverso de las fallas de planeación financiera de los

10. En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 (PND) contempla, entre sus objetivos y estrategias, que el país adopte los estándares internacionales de contabilidad y estadísticas fiscales del sector público. Al respecto, el documento Bases del PND 2014 – 2018 Todos por un Nuevo País, fija como estrategia de buen gobierno para el país “mejorar los aspectos normativos, sistemas de información, procesos de gestión financiera y registro que permitan la generación de datos financieros sobre la planeación, la presupuestación, los flujos de tesorería, la contabilidad y las estadísticas que sean completos, armonizados y confiables, mediante la implementación de un Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública que integre y haga interoperables los sistemas de información financiera existentes, las entidades rectoras en estas materias y la normatividad”. En línea con lo anterior, las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”, plantea los siguientes lineamientos de política pública: a) Mejorar la institucionalidad nacional encargada de fortalecer la gestión territorial con un enfoque integral, mediante un acuerdo conjunto entre el Departamento

Nacional de Planeación, el MHCP y los ministerios sectoriales, dirigido a articular los esfuerzos nacionales en la materia; b) Desarrollar, desde el Gobierno Nacional, una herramienta tecnológica para la gestión de los diferentes procesos de las entidades territoriales; c) Desarrollar una estrategia de formación masiva de funcionarios territoriales que incluye formación virtual, talleres de acompañamiento y un componente práctico de aprender haciendo.

departamentos mencionadas en este documento ha sido, y probablemente, seguirá siendo, la baja calidad del gasto. Es evidente que este tipo de falencias institucionales están atentando contra el uso eficiente de los recursos públicos, principalmente en términos de oportunidad e impacto de los proyectos regionales de inversión.

II. Proyecciones Fiscales

A. Ingresos

En la mayoría de los MFMP departamentales 2017 es escasa la coherencia de las líneas base 2016, los reportes de ejecuciones presupuestales de años anteriores y las proyecciones fiscales.

Con el fin de elaborar una estimación lo mejor sustentada posible, se elaboró la línea base de proyección a partir de los reportes preliminares del cierre fiscal 2016, hechos por las gobernaciones a través del Formato Único Territorial (FUT), en cumplimiento del parágrafo 1 del artículo 1 del decreto 1536 de 2016, y el análisis de los MFMP departamentales 2017 realizado por la DAF.

De este modo, se estima que al culminar 2016 los ingresos totales de las 32 gobernaciones sin SGR permanezcan estables en términos nominales frente a 2015, al sumar \$27.3 billones¹¹ (3.2% del PIB).

Los ingresos de mayor disminución fueron la venta de activos, seguidos por desembolsos de crédito y por las disponibilidades de ingresos de vigencias anteriores (superávit fiscal y cancelación de reservas). Los ingresos más dinámicos fueron los no tributarios, que contabilizaron un crecimiento nominal de 28%, atribuible a la recuperación de los recaudos por participación en el ejercicio del monopolio de licores; y también se destaca la recuperación del recaudo tributario, liderado por los impuestos al consumo.

Las transferencias corrientes aumentaron en términos nominales a un ritmo similar al de la inflación, y los ingresos de capital repuntaron, jalonados por las utilidades de las empresas públicas departamentales, básicamente las licoreras, y los mayores desahorros del FONPET; por su parte, los ingresos por regalías del sistema anterior al SGR continuaron en descenso, tal como lo ordena la ley 1530/12 que ordenó su marchitamiento (Tabla 4).

Tabla 4

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR (1)					
valores en millones de \$					
Concepto	Ejecución 2015	Preliminar 2016	Proyección 2017	Variación Nominal 2016/2015	Variación Nominal 2017/2016
Tributarios y no tributarios	8.162.032	9.141.232	9.969.450	12%	9%
Transferencias	11.261.913	11.821.752	12.083.138	5%	2%
Ingresos de capital (2)	2.186.026	2.464.868	2.469.072	13%	0%
Recursos del Balance (Superávit fiscal, Cancelación de Reservas)	4.827.833	3.709.116	436.052	-23%	-88%
Venta de Activos	63.256	4.373	2.500	-93%	-43%
Desembolsos de Crédito	873.887	144.333	739.899	-83%	413%
TOTAL RECAUDOS	27.374.947	27.285.674	25.700.111	0%	-6%

(1) No incluye los recursos que amparan reservas presupuestales.

(2) Corresponde a rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, desahorros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior al SGR.

Fuente: DAF con base en información de las Secretaría de Hacienda, el CGR presupuestal y los MFMP Gobernaciones 2017

¹¹ Este valor no incluye los recursos que amparan reservas presupuestales constituidas en 2015 para ser ejecutadas en 2016, al sumar estos dineros los ingresos totales de las gobernaciones llegarían a \$29.3 billones, equivalentes a 3.5% del PIB.

En 2016 los ingresos tributarios crecieron 9% en términos nominales frente a 2015, manteniéndose en 0.9% del PIB. Los tributos de mayor crecimiento fueron consumo de licores, sin incluir

la participación por el monopolio, y vehículos; seguidos por consumo de cigarrillos, consumo de cerveza y registro. El recaudo por estampillas fue el único con variación nominal negativa (Tabla 5).

Tabla 5

PERESPECTIVA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS					
valores en millones de \$					
Concepto	Ejecución 2015	Preliminar 2016	Proyección 2017	Variación Nominal 2016/2015	Variación Nominal 2017/2016
Licores (Libre Destinacion e IVA Cedido Para Salud)	976.476	1.212.086	1.396.414	24%	15%
Cerveza (Libre Destinacion e IVA Cedido Para Salud)	1.918.295	2.118.931	2.201.242	10%	4%
Cigarrillos (Libre Destinacion, IVA Cedido y Sobretasa Para Salud)	433.693	484.249	543.599	12%	12%
Registro	970.931	1.048.102	1.103.148	8%	5%
Vehiculos	529.665	602.936	632.987	14%	5%
Estampillas	1.167.596	1.092.813	1.263.554	-6%	16%
Otros	756.190	778.248	836.408	3%	7%
TOTAL	6.752.847	7.337.365	7.977.352	9%	9%

(1) No incluye ingresos por participación en el ejercicio del monopolio de licores, los cuales están clasificados como ingresos no tributarios.

Fuente: DAF con base Secretaría de Hacienda y MFMP 2017

Se estima que en 2017 los ingresos totales sin SGR se contraerían 6% en términos nominales debido exclusivamente a menores disponibilidades de años anteriores (superávit fiscal y cancelación de reservas presupuestales)¹². El recaudo propio aumentaría, las transferencias corrientes y los ingresos de capital recaudados en la vigencia, principalmente, excedentes de empresas públicas, también tendrían variaciones positivas.

La proyección a la baja de los ingresos por disponibilidades refleja una postura financiera conservadora, coherente con prácticas fiscales responsables de financiar gastos únicamente con ingresos ciertos; pero también evidencia la ausencia de bases de datos oportunas para

¹². En el momento de realizar estas proyecciones no se había reportado la totalidad de la información sobre la programación de este tipo de recursos para 2017 por parte de las gobernaciones al FUT, y por tanto no se disponía de bases de información confiables para elaborar una proyección realista y coherente sobre el monto de estos recursos para 2017. No obstante, este aspecto no incide sobre la proyección de los resultados fiscales presentados en este documento, porque, de acuerdo con la metodología de la DAF, que es la misma empleada a nivel internacional, se trata de partidas de financiamiento.

proyectar este tipo de recursos, por lo cual en la medida que se disponga de estos datos será posible afinar este tipo de estimaciones, acorde con una mayor certidumbre sobre los cierres fiscales departamentales¹³.

En general, la expectativa de ingresos totales contenida en los MFMP 2017 se basa en la percepción de un mejor desempeño de la economía colombiana en 2017 respecto a 2016; situación que ofrece condiciones favorables para el repunte de los ingresos de recaudo propio y de las utilidades transferidas por las empresas de propiedad departamental a las respectivas administraciones centrales.

¹³. En la medida en que exista mayor certeza sobre el cierre fiscal 2016 existirá mayor certeza sobre los recursos correspondientes a superávit y cancelación de reservas presupuestales a ser incluidos en los presupuestos futuros de las entidades territoriales. Sin embargo, de acuerdo con el marco legal vigente, la idea es que este tipo de recursos tienda a ser cero, como resultado de un uso excepcional de las reservas presupuestales, fruto, a su vez, de una mejor gestión financiera que redunde en una entrega más oportuna y satisfactoria de los bienes y servicios contratados.

Las proyecciones contenidas en los MFMP no consideran los efectos de la ley 1816/16 por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados y se modifica el Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y la ley 1819/16, por la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

Al hacer un ajuste conservador de este tipo de repercusiones se encuentra que al finalizar 2017 el recaudo tributario departamental aumentaría 9% en términos nominales. Los mayores incrementos ocurrirían en estampillas, e impuestos al consumo de licores y cigarrillos; seguidos por otros tributos, donde el mayor incremento tendría lugar en las contribuciones sobre contratos de obra pública, registro, vehículos y consumo de cerveza.

El repunte de la inversión pública en infraestructura explicaría el ascenso de los recaudos por estampillas y contratos de obra pública, pues el valor de los contratos de este tipo, suscritos por las entidades territoriales, es la base gravable de estos tributos; y los recaudos por consumo de licores y cigarrillos se verían positivamente influenciados por la entrada en vigencia de las leyes 1816/16 y 1819/16.

En efecto, el entorno institucional creado por las normas antes mencionadas favorece el aumento de los ingresos tributarios. La ley 1816/16 regula el ejercicio del monopolio de licores en beneficio de las rentas departamentales, en especial las provenientes del aguardiente; crea un nuevo esquema impositivo que combina tarifas específicas y tarifas ad-valorem, y fija nuevos mecanismos para controlar tanto la adulteración como el contrabando de este tipo de bebidas alcohólicas.

Entre tanto, los artículos 347 y 348 de la ley 1819/16 modificaron las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco, las cuales tendrán dos componentes, uno específico y otro ad-valorem.

Las tarifas específicas aumentarán gradualmente con el fin de equiparar estándares internacionales, al pasar de \$700 por cada cajetilla de veinte unidades en 2016, antes de la reforma, a \$1.400 en 2017 hasta llegar a \$2.100 en 2018; y a partir de 2019 este precio subirá en función de la inflación más cuatro puntos porcentuales, de acuerdo con certificación emitida por el DANE. El componente tarifario ad-valorem es nuevo, pues no existía en la normatividad anterior, y “será equivalente al 10% de la base gravable, que será el precio de venta al público efectivamente cobrado en los canales de distribución clasificados por el DANE como grandes almacenes e hipermercados minoristas”.

La aplicación de ley 1819/16 también facilita el crecimiento de los ingresos por recuperación de cartera tributaria, al otorgar a los mandatarios territoriales facultades especiales para adoptar procedimientos que incentiven el pago de este tipo de cartera por parte de los contribuyentes¹⁴.

En 2017 el recaudo tributario de los departamentos estaría positivamente influenciado al alza, principalmente en las regiones con mayor dependencia de económica de la producción minero-energética, por los siguientes factores: una baja probabilidad de disminución de los precios internacionales del petróleo respecto a los niveles alcanzados al finalizar 2016, lo cual, podría incentivar las actividades petroleras; el fomento de la inversión privada en las zonas de postconflicto asociado a los estímulos fiscales consagrados en la ley 1819/16, los cuales están orientados a potenciar los dividendos de la paz, al impulsar sectores como el turismo, la construcción y la producción agropecuaria; y el efecto multiplicador que sobre las economías regionales puede tener el programa de vías terciarias para la paz¹⁵.

¹⁴. El artículo 356 de la ley 1819/16 crea condiciones especiales de pago para que los gobiernos territoriales recauden ingresos de recaudo propio, causados en 2014 y años anteriores que se encuentren en mora.

¹⁵. “En el 2017, se destinarán recursos por \$4 billones para implementar los Acuerdos de Paz. Parte de esos recursos serán para intervenir cerca de 11.368 kilómetros de vías terciarias, lo que generará 25.000 nuevos empleos”. Ver Programa Colombia Repunta en: http://www.minhacienda.gov.co/Home/Minhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-063094%2F%2FidcPrimary-File&revision=latestreleased

Cabe anotar que las proyecciones de aumento del recaudo tributario contenidas en los MFMP 2017 no consideran los elementos antes mencionados, debido a que estas reformas y este tipo de programas fueron aprobados antes de ser elaborados estos documentos, y en este sentido podrían ser incluidos, obviamente con fundamento en análisis riguroso de sus efectos particulares en las economías regionales, por parte de las gobernaciones en la actualización de sus planes financieros.

B. Gastos

Las proyecciones de gastos aquí presentadas fueron realizadas con la misma metodología empleada para proyectar los ingresos. De tal forma que se fundamentan en el reporte preliminar del cierre fiscal 2016, hecho por las gobernaciones al FUT, y en el análisis de los MFMP departamentales 2017 elaborado por la DAF

Así, en 2016 los compromisos de gasto de las gobernaciones sin SGR sumarían \$23.2 billones (2.7% del PIB), con una contracción de 5% en términos nominales respecto a 2015¹⁶, explicada enteramente por la reducción de la inversión en formación bruta de capital. Los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda crecieron en términos reales (Tabla 6).

La reducción de la inversión se focalizó en infraestructura, pues la inversión social¹⁷ aumentó, al estar primordialmente apalancada por el SGP.

La contracción observada en la inversión en formación bruta de capitales coherente con la historia fiscal de los departamentos y el marco institucional vigente que ordena a las administraciones entrantes armonizar el presupuesto 2016, preparado por las administraciones salientes, con los planes de desarrollo 2016 – 2019, que deben ser elaborados en cumplimiento de la ley 152/94.

El pago de amortizaciones de deuda pública e intereses explicó la elevación de los gastos por servicio de la deuda pública. El incremento del pago de las amortizaciones estuvo en línea con un estricto cumplimiento de los pagos de capital pactados en los contratos de endeudamiento vigentes; destacándose en este aspecto las amortizaciones hechas por las gobernaciones de Antioquia, Cundinamarca y Meta.

En la ampliación del saldo de la deuda pública ocurrido en 2015 y la prevalencia de altas tasas de interés e inflación internas subyace el incremento del pago de intereses de la deuda pública. La revaluación del peso colombiano contabilizada en 2016 mitigó el efecto alcista antes mencionado¹⁸, y lo hizo de forma más notoria en las gobernaciones con portafolios de deuda externa más representativos como Antioquia y Guajira (Tabla 6).

Tabla 6

COMPROMISOS DE GASTO SUSCRITOS SIN SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	Compromisos Suscritos 2015	Preliminar 2016	Proyecciones 2017	Variación Nominal 2016/2015	Variación Nominal 2017/2016
Funcionamiento	4.143.399	4.754.559	4.594.599	15%	-3%
Inversión	19.729.929	17.784.943	19.951.028	-10%	12%
Servicio de la deuda	478.946	648.105	823.294	35%	27%
TOTAL COMPROMISOS SIN SGR	24.352.274	23.187.607	25.368.921	-5%	9%

Fuente: DAF con base en Secretaría de Hacienda y MFMP 2017

¹⁶. Este monto no incluye las reservas presupuestales ni pasivos exigibles y computa únicamente los gastos de las administraciones centrales.

¹⁷. Este concepto se refiere básicamente a los gastos operativos en sectores educación, salud y agua potable correspondientes a pago de nóminas y subsidios a la población de menores ingresos.

¹⁸. 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.

Los gastos de funcionamiento aumentaron en términos reales debido al mayor pago de pasivos prestacionales hechos al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG); mientras que los demás rubros de funcionamiento crecieron en promedio a un ritmo similar al del recaudo propio, tal como lo establece la ley 617/00.

Las proyecciones de gastos para 2017 indican que estos aumentarían 9% en términos nominales, jalonados por la expansión de la inversión pública, en especial la correspondiente a la formación bruta de capital, rubro donde se espera sobresalgan los proyectos de infraestructura.

Los gastos de funcionamiento se podrían contraer 3% en términos nominales, dado el menor pago previsto de acreencias al FOMAG y los esfuerzos de racionalización de sus gastos administrativos, contemplados en los planes financieros de algunas gobernaciones en las cuales este tipo de erogaciones creció por encima del recaudo propio en años anteriores (Tabla 6).

La proyección para 2017 sugiere que los gastos de inversión de las gobernaciones aumentarían 12% en términos nominales; con una expansión de 22% de los gastos en formación bruta de capital y de 8% en la inversión social.

De todos modos el repunte de la inversión departamental en 2017 podría ser mayor. Esto en la medida que se logre mejorar el recaudo tributario, lo cual ampliaría las posibilidades de apalancamiento financiero sostenible, y se avance en los estudios detallados de ingeniería con base en los cuales se deben programar los compromisos anuales de gasto de los proyectos regionales de inversión en infraestructura.

En este escenario, los compromisos de gastos de inversión ejecutados en 2017 podrían resultar mayores a los proyectados en los MFMP. La magnitud

de esta diferencia dependerá sensiblemente de las decisiones de las nuevas administraciones departamentales y de su capacidad de gestión institucional para ejecutar este tipo de gastos bajo estrictos parámetros de responsabilidad fiscal.

C. Resultado Fiscal sin SGR

Los datos presupuestales sugieren que las gobernaciones culminarían 2016 con un superávit fiscal de \$616.000 millones, equivalente a 0,1% del PIB nacional; resultado explicado esencialmente por la contracción de la inversión en formación bruta de capital. La metodología de medición de balance fiscal empleada toma solamente los ingresos y gastos ejecutados durante la vigencia. En el ingreso computa los recaudos efectivos y en el gasto los compromisos suscritos. Los recursos del balance se excluyen del cálculo por ser, junto con el endeudamiento neto y la venta de activos, partidas de financiamiento¹⁹.

La disminución del déficit de capital se reflejó en el superávit fiscal, en un escenario de aumento real de los ingresos tanto corrientes como de capital. La disminución de la inversión en formación bruta de capital compensó el aumento del gasto corriente, inducido, a su vez, por el ascenso del funcionamiento y los intereses de la deuda pública (Tabla 7).

El ahorro corriente tendió a permanecer estable en términos reales, al aumentar a un ritmo similar al de la inflación (5.75%). Comportamiento asociado con un crecimiento del gasto corriente (funcionamiento e intereses) superior al repunte del recaudo propio (Tabla 7).

La disminución del déficit de capital se produjo por un efecto combinado de mayores ingresos y menores gastos en formación bruta de capital. Los ingresos fueron impulsados por el desahorro del FONPET y la cofinanciación nacional; mientras el gasto descendió al ser 2016 el primer año de un nuevo periodo de gobierno territorial, vigencia en la cual la prioridad de las administraciones son la planeación y armonización presupuestal. No obstante, la inversión social creció a un ritmo similar al de las transferencias por SGP que son su principal fuente de financiación (Tabla 7).

Tabla 7

Estimación Balance Fiscal Gobernaciones / Millones de pesos

Estimación Balance Fiscal Gobernaciones sin Sistema General de Regalías					
Millones de pesos					
Concepto	2015	2016 Preliminar	2017 Proyectado	Variación Nominal 2016/2015	Variación Nominal 2017/2016
INGRESOS	21.609.971	23.423.478	24.519.160	8%	5%
INGRESOS CORRIENTES	19.423.945	20.962.984	22.052.588	8%	5%
Tributarios	6.752.847	7.337.365	7.977.352	9%	9%
No tributarios	1.409.185	1.803.867	1.992.098	28%	10%
Transferencias	11.261.913	11.821.752	12.083.138	5%	2%
GASTOS	24.047.596	22.807.925	24.868.326	-5%	9%
GASTOS CORRIENTES	4.317.666	5.022.982	4.917.298	16%	-2%
Funcionamiento	4.143.399	4.754.559	4.594.599	15%	-3%
Intereses y comisiones	174.267	268.423	322.698	54%	20%
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	15.106.279	15.940.002	17.135.290	6%	7%
INGRESOS DE CAPITAL	2.186.026	2.460.495	2.466.572	13%	0%
Regalías Esquema anterior al SGR	267.388	194.534	161.314	-27%	-17%
Otros	1.918.637	2.265.960	2.305.258	18%	2%
INVERSIÓN	19.729.930	17.784.943	19.951.028	-10%	12%
Formación Bruta de Capital	7.895.916	5.240.889	6.403.449	-34%	22%
Inversión Social	11.834.014	12.544.054	13.547.579	6%	8%
DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL	-17.543.904	-15.324.448	-17.484.456	-13%	14%
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL SIN SGR	-2.437.625	615.553	-349.165	-125%	-157%

¹⁹. Esta metodología es diferente la empleada por el MHCP para la estimación del resultado fiscal del gobierno nacional que en el gasto toma las obligaciones es decir los bienes y servicios entregados al sector público en cumplimiento de contratos previamente suscritos. Esto implica que al medir el resultado fiscal con el gasto obligado este superávit podría ser mayor y que al medir este resultado por debajo de la línea, es decir con la variación neta de los activos financieros este superávit también sería mayor a lo estimado en este documento.

Fuente: DAF con base en Secretarías de Hacienda y MFMP 2017

Las gobernaciones con mayor superávit fiscal en 2016 fueron Antioquia, Meta, Nariño y Santander; y los saldos en rojo más altos habrían ocurrido en Valle del Cauca y Cesar (Tabla 8).

Tabla 8

Balance Fiscal y Disponibilidades de las Gobernaciones en 2016
Millones de Pesos

Disponibilidades 2016		Balance Fiscal 2016 sin SGR	Diferencia
VALLE DEL CAUCA	413.561	(76.319)	337.242
ANTIOQUIA	325.178	160.766	485.944
CUNDINAMARCA	290.538	19.479	310.018
MAGDALENA	208.312	(37.303)	171.009
CAUCA	204.258	10.996	215.254
META	179.068	122.747	301.815
CASANARE	158.460	26.780	185.239
CÓRDOBA	154.713	45.073	199.786
SUCRE	144.320	15.159	159.479
CESAR	139.891	(69.872)	70.019
SANTANDER	132.042	99.749	231.791
BOYACÁ	129.707	68.116	197.822
NARIÑO	124.051	100.256	224.307
NORTE DE SANTANDER	107.860	(41.012)	66.848
ATLANTICO	104.455	11.898	116.353
BOLIVAR	102.892	37.984	140.876
ARAUCA	98.994	(12.382)	86.613
HUILA	91.889	64	91.953
TOLIMA	72.777	28.868	101.645
RISARALDA	72.294	(7.840)	64.454
GUAVIARE	63.260	(9.563)	53.697
CAQUETA	60.727	8.674	69.401
CALDAS	57.212	24.134	81.346
CHOCO	54.250	(4.132)	50.119
GUAJIRA	48.415	(27.537)	20.878
PUTUMAYO	45.086	20.740	65.826
GUAINIA	31.330	2.495	33.825
AMAZONAS	28.388	76.598	104.986
VAUPES	27.344	8.015	35.359
QUINDIO	23.232	22.637	45.869
VICHADA	14.611	(45.978)	(31.367)
SAN ANDRÉS	-	36.263	36.263
TOTAL	3.709.116	615.553	4.324.669

Fuente: DAF con base en reportes de las Secretarías de Hacienda al FUT

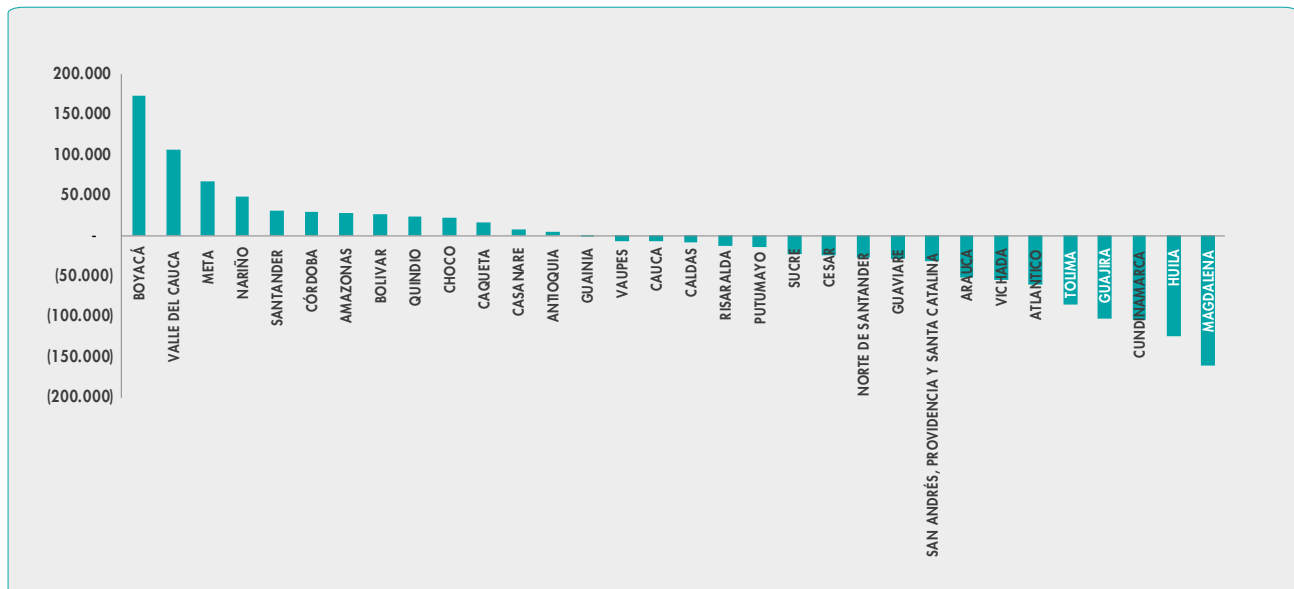
De forma consecuente con el superávit fiscal el endeudamiento neto fue negativo. Los desembolsos de crédito resultaron menores que las amortizaciones de deuda pública en \$235.000 millones (0.03% del PIB). Las entidades que más aportaron al declive del endeudamiento neto fueron Antioquia y Cundinamarca.

Además de generar superávit, los departamentos contaron con disponibilidades de años anteriores. Los recursos del balance (superávit fiscal y cancelación de reservas presupuestales) en 2016 sumaron \$3.7 billones (0.4% del PIB); y los departamentos que contaron con mayores ingresos de este tipo fueron Valle, Antioquia, Cundinamarca Magdalena, Cauca y Meta (Tabla 8).

Para 2017 se proyecta una situación cercana al equilibrio fiscal, con un déficit para el total de las 32 gobernaciones de alrededor de \$350.000 millones (0.04% del PIB), gran parte del cual se podría financiar con disponibilidades de años anteriores sin presionar al alza de forma significativa las necesidades de financiamiento crediticio.

En este escenario 14 gobernaciones tendrían resultados positivos, con resultados de equilibrio e incluso superávit fiscal, atribuibles a que la expansión de la inversión pública sería financiada principalmente con mayores ingresos provenientes recaudación tributaria, ejercicio del monopolio de licores y excedentes financieros de empresas públicas (Grafica 1).

Grafica 1
Proyección Balance Fiscal Gobernaciones en 2017
Millones de Pesos



Fuente: DAF con base en Secretaría de Hacienda y MFMP 2017

En la mayoría de las dieciocho gobernaciones donde se podría contabilizar déficit al finalizar 2017, estos serían causados esencialmente por

el ascenso de la inversión, el cual estaría, en su mayor parte, financiado con recursos disponibles de vigencias anteriores y crédito.

Este escenario de proyección parte del supuesto de un repunte de la inversión, sustentado en las transferencias del SGP, que asegurarán el incremento real de la inversión social, y en la obligación institucional de los gobiernos departamentales de avanzar en el cumplimiento de los programas de inversión, plasmados en sus planes de desarrollo 2016 - 2019.

Estas proyecciones, pese a incluir los posibles efectos de las leyes 1816/16 y 1819/16 sobre el recaudo tributario, siguen evidenciando una postura conservadora en materia de recaudo tributario, con un crecimiento nominal de 9%, que podría mejorar con el repunte de la actividad productiva nacional, especialmente en la regiones de posconflicto, y gracias a la gestión de fiscalización y cobro.

D. Estimación Balance Presupuestal SGR

La información preliminar sugiere que para 2017 las gobernaciones contarán con un monto apreciable de recursos del SGR para financiar inversión. Se trata de partidas incorporadas en sus presupuestos durante el bienio 2015- 2016 que no fueron comprometidas. Se estima que estas apropiaciones presupuestales asciendan a \$1.95 billones, las cuales quedaron pendientes de ser comprometidos al finalizar 2016 en proyectos de inversión previamente autorizados por los OCAD,

en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes 1530/12 y 1744/14.

Vale la pena destacar que este monto se mantuvo estable alrededor de 0.2% del PIB frente al cierre del bienio 2014- 2015; lo cual indica que sigue siendo crucial mejorar la capacidad de gestión institucional para emplear este tipo de recursos en la realización oportuna de las inversiones que reclama el desarrollo de las regiones (Tabla 9).

Tabla 9
Estimación Balance Presupuestal SGR Gobernaciones
Millones de pesos

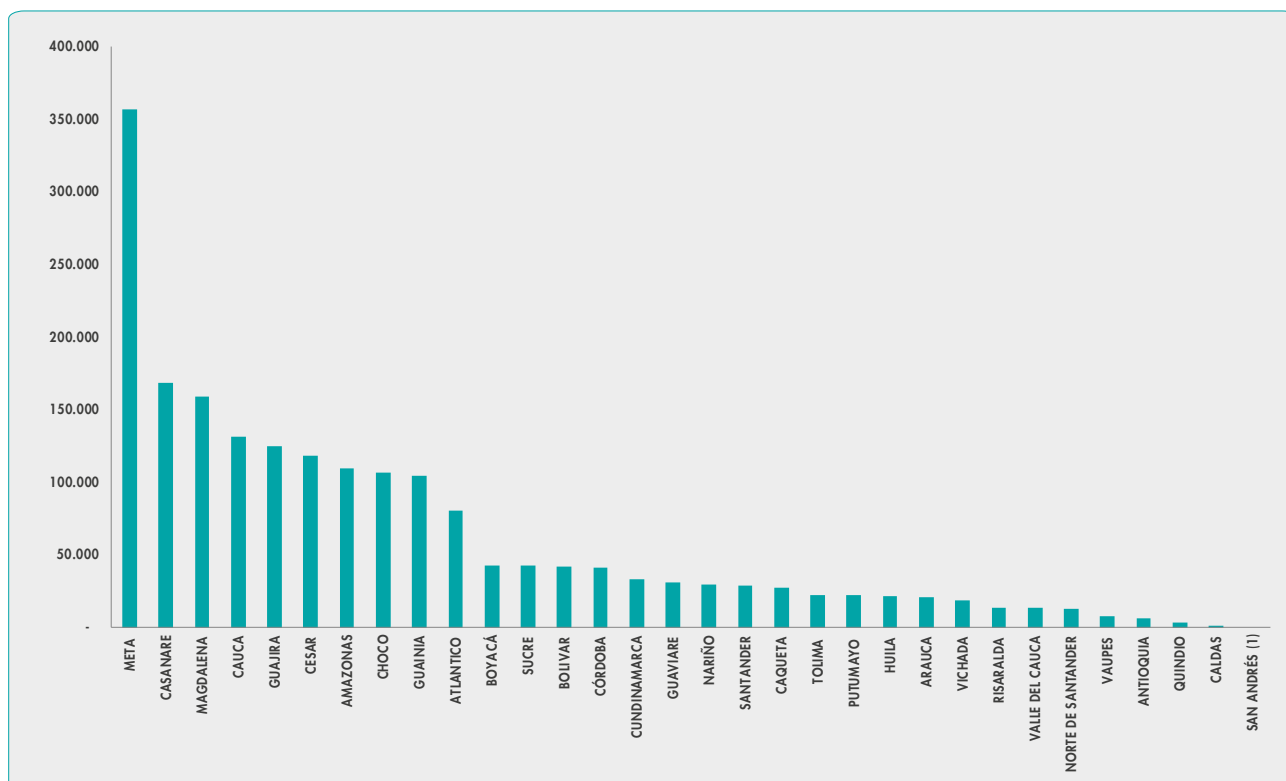
CONCEPTO	2013 - 2014	% PIB	2015 - 2016 (1)	% PIB
INGRESOS SGR (Incorporados + Disponibilidad Inicial)	8.920.995	1,2%	9.997.731	1,2%
GASTOS SGR (Compromisos)	7.057.675	0,9%	8.052.061	1,0%
Balance Presupuestal	1.863.321	0,2%	1.945.670	0,2%

Fuente: DAF con base en reportes de las Secretarías de Hacienda al FUT

Las gobernaciones que en 2017 contarán con los mayores montos de recursos del SGR autorizados por los OCAD durante el bienio 2015 – 2016 pendientes de ser comprometidos son: Meta, Casanare, Magdalena, Cauca y Guajira (Gráfica 2).

Grafica 2

Balance Presupuestal SGR Gobernaciones al finalizar 2016 Millones de Pesos



No hizo reporte preliminar al FUT

Fuente: DAF con base en reportes de las Secretaría de Hacienda al FUT

Además de los recursos antes mencionados, en 2017 las gobernaciones podrán incorporar en sus presupuestos nuevos ingresos del SGR correspondientes al bienio 2017-2018, de acuerdo con las autorizaciones de los OCAD. Organismos que para ello deberán tener en cuenta los criterios legales determinados para tal fin, entre

los cuales sobresalen los planes territoriales de desarrollo 2016-2019, los recaudos efectivos de vigencia 2015-2016, la apropiación presupuestal del bienio 2017-2018, fijada por el decreto 2190 de 2016, y las inflexibilidades presupuestales por compromisos previos amparados con este tipo de recursos.

III. Riesgos Fiscales Revelados en los MFMP

El contenido y alcance de los riesgos fiscales revelados en los MFMP están estrechamente relacionados con la calidad de estos documentos. El 6% de los MFMP de la muestra evidenció estándares altos de calidad en todos sus contenidos, con información actualizada y metodologías claramente identificadas, y por tanto se observa que, en promedio, el 94% de los MFMP 2017 tiene deficiencias notorias sobre los riesgos fiscales allí revelados.

La causa central de este tipo de deficiencias sigue siendo la debilidad institucional en materia de gestión financiera. Persisten falencias en relación con el monitoreo y seguimiento periódico del desempeño fiscal tanto de la administración central como del sector descentralizado, lo cual dificulta elaborar visiones prospectivas sobre las implicaciones de mediano y largo plazo de las decisiones fiscales actuales, más allá del cumplimiento de los límites cuantitativos de las normas de responsabilidad fiscal.

En los MFMP prevalece la ausencia de análisis que, con base en metodologías explícitas, identifiquen, cuantifiquen y definan planes para mitigar los riesgos fiscales que afrontan las finanzas departamentales.

En consecuencia, la mayoría de los MFMP 2017 no presenta datos actualizados sobre ejecución y constitución de reservas presupuestales, pasivos exigibles²⁰, la aprobación de vigencias futuras, los compromisos de éstas, sus fuentes de financiación y sus efectos sobre el margen de maniobra fiscal futuro. Las estimaciones sobre pasivos contingentes se presentan con datos desactualizados y sin precisar la metodología que las sustenta; no se revelan los riesgos fiscales que pueda originar

²⁰. Algunos de los MFMP que identifican los pasivos exigibles, lo hacen a partir de conceptos diferentes. En algunas gobernaciones este tipo de pasivos se refiere a las obligaciones pendientes de pago por bienes y servicios recibidos a satisfacción en vigencias anteriores a la analizada. En otras entidades este tipo de pasivos se refiere a las reservas presupuestales no ejecutadas, es decir a reservas de reservas presupuestales, figura que, como lo ha expresado la DAF, a la luz de la ley 819/03, no tiene fundamento legal sólido, por cuanto las reservas presupuestales deben ser excepcionales y en caso de no ser ejecutadas deben ser canceladas en la vigencia siguiente en la cual debieron haber sido ejecutadas. Y otras entidades equiparan el concepto de los pasivos exigibles con el de la deuda pública.

el sector descentralizado; y, aunque algunos documentos lo mencionan de forma general, no identifican de forma particular los efectos fiscales de las variaciones tanto de las tasas de interés como de las tasas de cambio, el comportamiento de los precios internacionales de las materias primas y el desempeño de la actividad económica sobre los ingresos, el gasto y la sostenibilidad de la deuda pública.

Se encontró que 8 de los 31 MFMP estudiados carecen completamente de análisis sobre la existencia de algún tipo de riesgos fiscales. Veintidós de ellos mencionan la existencia de pasivos contingentes en contra, pero carecen de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado; solamente Huila realizó un análisis sobre los riesgos fiscales de su sector descentralizado (Tablas 10 y 11).

En suma, mejorar la identificación y estimación de los riesgos fiscales contenidos en los MFMP departamentales sigue siendo una tarea pendiente. En 2017 se puede avanzar en esta dirección con base en la información contable pública, la cual se debe elaborar y presentar de acuerdo con la adopción de estándares internacionales NICSP y NIIF. Esto en cumplimiento de las Resoluciones 743 de 2013, 414 de 2014 y 533 de 2016, expedidas por la Contaduría General de la Nación.

De acuerdo con estas normas las administraciones centrales departamentales, los establecimientos públicos que conforman el presupuesto general, los hospitales públicos, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y las empresas públicas que compiten con el sector privado en el suministro de bienes y servicios a precios de mercado deben contabilizar y hacer estimaciones más rigurosas y oportunas sobre sus pasivos ciertos y contingentes así como todos sus activos; y esta información debe estar sustentada en metodologías claramente identificadas²¹.

²¹. Sobre el particular se recomienda ver Contaduría General de la Nación "Régimen de Contabilidad Pública y Convergencia con Estándares Internacionales de

Otra herramienta institucional del Estado para mejorar la identificación y cuantificación de los riesgos fiscales departamentales está relacionada con la puesta en marcha, probablemente a partir de 2018, del Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública previsto en el plan nacional de desarrollo.

Se prevé que este sistema permita contar con información más veraz y oportuna sobre el desempeño fiscal del sector central y los establecimientos públicos que conforman los presupuestos departamentales en relación con los saldos y movimientos presupuestales, contables y de tesorería.

Tabla 10.

Riesgos Fiscales Revelados en los MFMP 2017 de las Gobernaciones

Entidad	Riesgos Fiscales Revelados en los MFMP 2016
Bolívar	No presentó el MFMP 2017 a la DAF
Amazonas	Carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Caldas	" " "
Casanare	" " "
Cauca	" " "
Guanía	" " "
Guajira	" " "
Nariño	" " "
Vaupés	" " "
Atlántico	Menciona pasivos contingentes por demandas judiciales, pero no estima la probabilidad de fallo en contra y carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Arauca	Menciona los riesgos señalados en el IVF 2015 elaborado por la DAF sin profundizar en el tema. Tales riesgos se focalizan en el sector descentralizado y la alta dependencia de la renta petrolera. En el primer aspecto sobresale el INFI departamental (IDEAR) y los hospitales públicos.
César	Menciona obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra por \$208 mil millones, pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Choco	Menciona obligaciones corrientes atrasadas por \$17 mil millones y pasivos contingentes judiciales estimados en \$51 mil millones; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Córdoba	Menciona acreencias reconocidas pendientes de pago por \$275 mil millones y obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra valoradas en \$105 mil millones y señala la existencia de pasivos corrientes en los hospitales de su propiedad; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Cundinamarca	Menciona obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra con una probabilidad de fallo en contra estimada en \$89 mil millones; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como descentralizado.
Guaviare	Menciona obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra por \$22 mil millones; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como el descentralizado.

Información Financiera", disponible en el sitio web de la CGN: <http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/rcp1/rcpniif>

Magdalena	Menciona obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra valoradas en \$20.114 millones; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Meta	Menciona obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra valoradas en \$209 mil millones; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Putumayo	Menciona obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra por \$27 mil millones y pasivos de los hospitales de su propiedad por \$40 mil millones; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Quindío	Menciona obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra por \$23 mil millones; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado, pues se limita a referenciar lo señalado sobre el particular en el informe de viabilidad fiscal 2015, elaborado por la DAF.
Risaralda	Menciona obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra estimadas en \$187 mil millones; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
San Andrés	Menciona obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra valoradas en \$46 mil millones; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Santander	Menciona obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra por \$195 mil millones; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Sucre	Menciona obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra por \$598 mil millones; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Valle	Menciona pasivos contingentes judiciales con pretenciones en contra, estimadas en \$160 mil millones de pesos, y pasivos corrientes, generados con posterioridad a la suscripción del acuerdo de reestructuración de pasivos, sin fuente cierta de financiación. Por lo demás, carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Vichada	Menciona pasivos contingentes judiciales con pretenciones en contra, estimadas en \$10,551 millones de pesos; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Boyacá	Menciona pasivos contingentes por demandas judiciales en contra por \$213 mil millones y menciona riesgos fiscales en su sector descentralizado focalizados en los hospitales de su propiedad; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Caquetá	Menciona pasivos contingentes por demandas judiciales en contra por \$22 mil millones y menciona riesgos fiscales en su sector descentralizado focalizados en los hospitales, la lotería y la licorera; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Norte de Santander	Contiene información relativa a los programas de saneamiento financiero de los hospitales de su propiedad; pero carece de un análisis consistente y actualizado de riesgos fiscales tanto del sector central como del descentralizado.
Tolima	Menciona obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra por \$289 mil millones y riesgos financieros en los hospitales de su propiedad, los cuales, de acuerdo con el documento, se podrían superar con el pago de la cartera atrasada por parte de las EPS. Por lo demás, carece de un análisis consistente y actualizado
Antioquía	Pretenciones judiciales en contra por \$6.5 billones y probabilidad de fallo en contra de \$294 mil millones, y un análisis de la situación financiera del sector descentralizado.
Huila	Estima obligaciones contingentes en contra por \$215 mil millones. Inflexibilidad presupuestal por un alto componente de ingresos propios con destinación específica y por el monto de las vigencias futuras aprobadas. Disminución del recaudo de impositivos por contrabando, retroceso de la inversión pública por disminución de regalías y cofinanciación nacional.

Fuente: DAF con base en MFMP

Conclusiones y recomendaciones

En 2017 desmejoró la completitud y calidad de los MFMP respecto a 2016. Bolívar no lo presentó, 17 de los 31 documentos no estaban completos y 29 tenían algún tipo de falla de calidad en sus contenidos.

La completitud se evaluó respecto a los parámetros definidos en el artículo 5 de la ley 819/03. Los principales contenidos ausentes fueron: el análisis sobre el costo fiscal de las exenciones tributarias; las acciones y medidas para el cumplimiento de las metas fiscales; la estimación del costo fiscal de las Ordenanzas sancionadas en la vigencia anterior y de los pasivos contingentes.

Mejóro la completitud en la presentación del informe de los resultados de la vigencia anterior; lo cual, en buena parte, puede ser atribuido al esfuerzo conjunto del gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda, de ampliar la oferta de apoyo institucional para fortalecer la gestión financiera pública, mediante herramientas como el “Kit Financiero Territorial”.

De todos modos, la calidad de los MFMP disminuyó. Este aspecto se evaluó considerando el uso de información actualizada, la sustentación metodológica y la consistencia de los contenidos en sí mismos y respecto a los otros componentes de los MFMP.

Las deficiencias más recurrentes fueron la ausencia explícita de metodologías y supuestos económicos que sustenten los cálculos tanto de las proyecciones fiscales como de los costos financieros; la escasa coherencia evidenciada entre las líneas base de proyección, los reportes de ejecuciones presupuestales de años anteriores y las proyecciones fiscales; y limitada conexión entre los planes financieros y los componentes restantes de los MFMP.

En la evaluación también se hicieron palpables las siguientes falencias: escaso análisis sobre los costos y fuentes de financiación de los proyectos de inversión pública plurianuales incluidos en los planes de desarrollo 2016 – 2019; la ausencia de responsables y cronogramas de ejecución de las acciones y medidas enunciadas para cumplir los planes financieros; la omisión de análisis sobre los costos y fuentes de financiación de las vigencias futuras autorizadas; y la escasa inclusión de análisis sobre los riesgos fiscales, en especial los relacionados con las entidades descentralizadas.

Solamente Huila analizó de forma integral y coherente los principales riesgos fiscales tanto de la administración central como del sector descentralizado, con fundamento en datos actualizados y una metodología claramente identificable; y solamente dos estos documentos se encuentran publicados en las páginas web de las gobernaciones.

La mayoría de los MFMP no vinculan de forma específica las metas fiscales allí contenidas con las bases financieras de los planes de desarrollo. Pareciera que se tratase de dos escenarios de planeación financiera aislados, hechos para cumplir formalmente con dos requisitos legales diferentes, consagrados en las leyes 819/03 y 152/94 respectivamente.

Se sigue apreciando la inclusión parcial de las fuentes de financiamiento de los programas de inversión pública, definidos en los planes de desarrollo del cuatrienio 2016 – 2019. No están claramente cuantificados cuáles serían los espacios fiscales para financiar estas inversiones con ingresos de capital correspondientes a recursos del balance (superávit y cancelación de reservas presupuestales), crédito, venta de activos, participación privada a través de contratos APP, regalías y cofinanciación nacional.

Cabe destacar, eso sí, que la mayoría de los planes financieros contenidos en estos documentos fijan metas conservadoras para el crecimiento de sus ingresos. Esto con el fin de reducir el riesgo de incumplir las normas de responsabilidad fiscal territorial; situación que, sin duda, favorece la sostenibilidad financiera territorial, al atar el crecimiento del gasto a fuentes ciertas de financiamiento.

Desde este punto de vista, las fallas de planeación financiera encontradas en los MFMP 2017 no atentan contra la estabilidad fiscal sino contra la calidad del gasto público; primordialmente en términos de la oportunidad y el impacto de la inversión pública sobre la actividad económica y el bienestar social en las regiones.

Con el fin de mejorar la calidad de los planes financieros departamentales 2017 se recomienda la adopción de las siguientes medidas: actualizar las metas de gasto y deuda 2017 con base en los resultados de la evaluación del cumplimiento de las metas financieras del plan de desarrollo 2016-2019, a la luz de los resultados fiscales del cierre fiscal 2016; fijar metas indicativas de gastos de inversión financiados con recursos del SGR, con base en los cálculos de apoyo suministrados por el DNP a través del Sicodis; afinar el cálculo de las partidas anuales de gasto requeridas para realizar proyectos plurianuales de inversión, a partir de datos actualizados de costos y avances anuales de ejecución de obras, provenientes de estudios detallados de ingeniería; actualizar la programación de desembolsos crediticios con base tanto en los estudios de avances de obras antes mencionados como en la evaluación de los resultados fiscales del cierre fiscal 2016; actualizar los supuestos macroeconómicos empleados en las proyecciones financieras con fundamento en las proyecciones del Plan Financiero de la Nación 2017; definir metas indicativas de gastos de inversión a ser financiados con partidas de cofinanciación nacional, con base en las

asignaciones presupuestales consignadas para estos propósitos en la ley 1815/16 mediante la cual fue aprobado el presupuesto general de la nación 2017, y considerar los posibles efectos regionales de las leyes 1816/16 y 1819/16 sobre las metas de recaudo tributario.

A nivel estructural, el reto de mejorar la calidad de la planeación financiera de los departamentos requiere la adopción de medidas de política pública en las siguientes áreas: poner en operación un Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública que integre datos presupuestales, contables y de tesorería; fortalecer la coordinación institucional al interior de las gobernaciones entre los equipos de trabajo de planeación y hacienda así como entre éstos y las secretarías sectoriales; disminuir la alta rotación existente al interior de los equipos de trabajo encargados de realizar las labores de planeación y gestión financiera en los territorios; minimizar las rentas de destinación específica que le puedan restar margen de maniobra financiera a los mandatarios territoriales para realizar programas de inversión basados en sus planes de desarrollo; empoderar a los organismos de control político y fiscal para que auditen y debatan de forma rigurosa los escenarios de planeación financiera con base en los cuales son aprobados los presupuestos territoriales, y continuar mejorando la articulación entre los programas nacionales de apoyo al fortalecimiento institucional de la gestión financiera territorial.

Debido a las fallas encontradas en los MFMP las proyecciones aquí presentadas se realizaron con base en el reporte preliminar del cierre fiscal 2016, hecho por las gobernaciones al FUT, y en el análisis de los MFMP departamentales 2017 elaborado por la DAF.

Estos datos indican que sin el SGR las 32 gobernaciones del país culminaron 2016 con un superávit fiscal de 0.1% del PIB, explicado por la contracción de la inversión. Coherente con este

resultado, las necesidades de financiamiento crediticio disminuyen. El endeudamiento neto sería negativo, pues las amortizaciones de deuda pública serían mayores que los desembolsos de crédito en 0.03% del PIB.

Para 2017 se proyecta una situación cercana al equilibrio fiscal, con un déficit estimado en 0.04% del PIB. El saldo en rojo sería causado por una expansión de la inversión en infraestructura superior al que tendrían el aumento tanto del recaudo propio como de los excedentes financieros de las empresas públicas departamentales. El entorno institucional y económico del país propiciarían este resultado, pues en 2017 las gobernaciones deben acelerar la ejecución de los programas de inversión definidos en sus planes de desarrollo 2016-2019, y las perspectivas de la economía colombiana son mejores en 2017 respecto a 2016²².

El déficit fiscal proyectado no atentaría contra la estabilidad fiscal alcanzada. Una parte de éste podría ser cubierto con disponibilidades de años anteriores, sin presionar al alza de forma significativa las necesidades de financiamiento crediticio, y las transferencias nacionales por SGP aseguran el incremento de la inversión social.

Este escenario considera un repunte moderado del recaudo tributario, favorecido por la aplicación de las leyes 1816/16 y 1819/16. La primera regula el ejercicio del monopolio de licores en beneficio de las rentas departamentales, moderniza el esquema tarifario de estos tributos y fija nuevos mecanismos para controlar la adulteración y el contrabando. Entre tanto, la segunda actualiza las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco, de acuerdo con estándares internacionales, y dota a las gobernaciones de nuevas herramientas para reducir su cartera tributaria.

La probabilidad de un crecimiento significativo de la deuda pública en 2017 sigue siendo baja. Además de los ingresos por disponibilidades, en 2017 las gobernaciones contarán con dineros del SGR, equivalentes a 0.2% del PIB para financiar gastos de inversión.

En todo caso, los departamentos afrontan el reto de impulsar la ejecución de sus planes de desarrollo preservando su sostenibilidad fiscal. Asegurar altas tasas de retorno social permitirá financiar de forma sostenible la expansión de la inversión territorial.

El logro de este reto podría estar favorecido, principalmente en las regiones con mayor dependencia de económica de la producción minero – energética, por los siguientes factores: la baja probabilidad de un descenso notorio de los precios internacionales del petróleo, luego de los aumentos registrados al finalizar 2016, lo cual podrían reactivar las inversiones en este sector productivo; los estímulos fiscales consagrados en la ley 1819/16 para fomentar la inversión privada en las zonas de postconflicto, los cuales están orientados a potenciar los dividendos de la paz, al impulsar sectores como el turismo, la construcción y la producción agropecuaria; y el efecto multiplicador que sobre las economías regionales puede tener el programa de vías terciarias para la paz.

²². La mayoría de los analistas económicos esperan para 2017 un mejor desempeño de la economía colombiana respecto al año anterior. Se espera que el PIB nacional crezca a un mayor ritmo, la inflación mantenga una tendencia descendente, y que tanto la tasa de cambio como las tasas internas permanezcan dentro de rangos favorables para la actividad productiva nacional.

Dirección General de Apoyo Fiscal

 MINHACIENDA

 **TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Carrera 8 No. 6C-38, Bogotá D.C., Colombia - Correo electrónico: atencioncliente@minhacienda.gov.co

Línea Nacional: 01 8000 910071 - Teléfono en Bogotá: (57 1) 381 1700 - (57 1) 602 1270

Fax: (57 1) 381 2183 - Código Postal: 111711 - NIT: 899.999.090-2

Horario de atención: lunes a viernes, 8:00 a.m. a 5:00 p.m.