



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Boletín

MACRO

FISCAL

18

Año 2, No. 18 - Agosto 29 de 2016

Contraloría General de la República certificó los ingresos corrientes de libre destinación y el gasto de funcionamiento de 1042 entidades territoriales.

Con la Certificación de la entidad territorial, se garantiza su categorización y con ello el acceso a participar en programas y proyectos de inversión cofinanciados por la Nación. Se permite acceder a los créditos otorgados por el sistema financiero, además de servir para establecer los salarios de la administración pública territorial.

La Contraloría General de la República de la República informó que certificó los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) y los gastos de funcionamiento para la vigencia 2015 a 1042 entidades territoriales, como uno de los requisitos oficiales para la elaboración de su decreto de categorización. Con la Certificación y la Categoría de la entidad territorial, se garantiza el acceso a participar en programas y

proyectos de inversión cofinanciados por la Nación, se permite acceder a los créditos que otorga el sistema financiero, además de servir para establecer los salarios de la administración pública territorial. Para esta vigencia se certificaron 31 departamentos, 30 capitales y 981 municipios de un total de 1.133 entidades territoriales.

Los departamentos certificados recaudaron un total de ICLD por \$4,4 billones en 2015, de los cuales diez en conjunto obtuvieron el 73% del total. Son estos Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Santander, Atlántico, Boyacá, Nariño, Tolima, Meta y Córdoba (Gráfico 1).

Entre los rubros que explicaron la magnitud de los recaudos de ICLD, están los impuestos indirectos, el consumo de cerveza en los departamentos de Boyacá (67%), Tolima (51,8%), Meta (49,4%), Córdoba (48,4%), Atlántico (47,9%), Santander (39,3%) y Valle del Cauca (27%); mientras que en registro y anotación se destacaron Cundinamarca (40,7%), Atlántico (20,9%) y Santander (17,1%) y en el impuesto a los licores lo hicieron los departamentos de Nariño (39,7%) y Córdoba (17,4%) . En otros ingresos tributarios no especificados sobresalió el departamento de Antioquia (29,5%).

Dentro de los diez departamentos con menor recaudo están: Vaupés, Guainía, Vichada, Amazonas, Guaviare, Putumayo, Guajira, Arauca, Caquetá, y Chocó, que representaron el 4,5% (\$0,2 billones) del recaudo total de los ICLD de los departamentos. Este menor recaudo se explicó por la importancia que tiene para estas entidades (a excepción de la Guajira, Caquetá y Chocó) el rubro de otras transferencias del nivel central nacional, que corresponden a la participación del IVA girado por el Ministerio de Hacienda (con fundamento en la Ley 12 de 1986) y la transferencia para funcionamiento realizada por el Ministerio del Interior (con fundamento en el Decreto 2274 de 1991), como el caso del SGP.

En cuanto al gasto de funcionamiento financiado con ICLD, los departamentos con mayor monto ejecutado para la vigencia 2015 fueron: Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Santander, Atlántico, Tolima, Nariño, Meta, Huila, y Magdalena. Es-

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Gloria Patricia Rincón Mazo
Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas

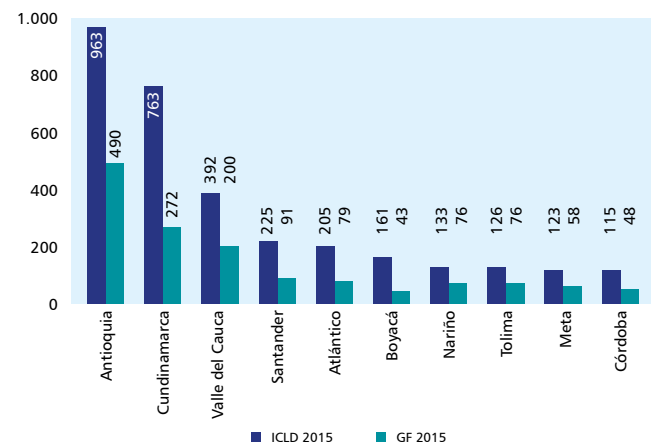
Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz
Héctor Oswaldo Amaya Tovar
Elaboración de este documento

Rossana Payares Altamiranda
Directora Of. de Comunicaciones y Publicaciones

Néstor Adolfo Patiño Forero
Diseño y Diagramación

tas entidades en conjunto representan el 75% (\$1,5 billones) del total de los gastos de funcionamiento financiados con ICLD de los departamentos certificados que ascienden a \$2,0 billones.

Gráfico 1
Ingresos Corrientes de Libre Destinación y Gastos de Funcionamiento de los Departamentos (diez mayores ICLD) (Miles de millones de pesos)



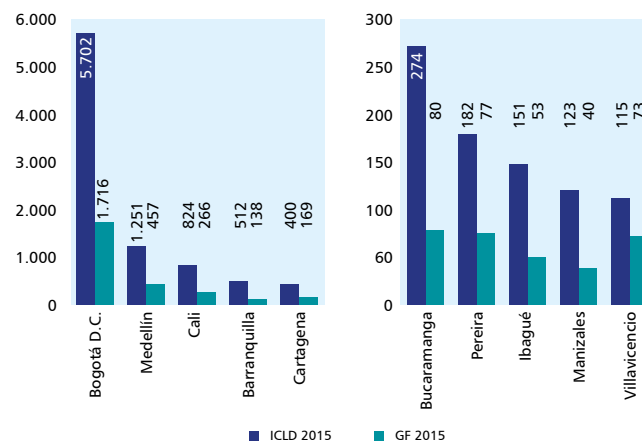
Fuente: CGR, CDEFP, sobre información de cada entidad.

Los distritos especiales y municipios, que totalizaron 1011 entidades certificadas, recaudaron \$16,2 billones de ICLD en 2015, de los cuales diez entidades recaudaron \$9,7 billones. Son estos en su orden: Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Barrancabermeja, Pereira, Envigado e Itagüí (Gráfico 2).

Entre los rubros que explican la magnitud de estos recaudos se destacan en los impuestos el predial unificado, en los municipios de Cali, Pereira, Cartagena, Medellín, Bucaramanga y Bogotá. En industria y comercio se destacan Barrancabermeja, Barranquilla, Cartagena, Bogotá, Bucaramanga, Pereira y Medellín.

Los municipios con mayores Gastos de Funcionamiento ejecutados para la vigencia 2015 fueron: Bogotá D.C., Medellín (Antioquia), Cali (Valle del Cauca), Cartagena (Bolívar), Barranquilla (Atlántico), Barrancabermeja (Santander), Bucaramanga (Santander), Pereira (Risaralda), Villavicencio (Meta), y Palmira (Valle del Cauca). Estos municipios representan en su conjunto un gasto del 51,4% (\$3,1 billones) respecto del total de gastos (\$6,1 billones) de los 1011 municipios certificados. Bogotá representa el 28,2% del total del gasto ejecutado, seguido de Medellín y Cali con el 7,5% y el 4,4%.

Gráfico 2
Ingresos Corrientes de Libre Destinación y Gastos de Funcionamiento de las Capitales (diez mayores ICLD) (Miles de millones de pesos)



Fuente: CGR, CDEFP, sobre información de cada entidad.

Mientras que los municipios con menor recaudo de ICLD para la vigencia 2015 fueron: Cepita (Santander), Giraldo (Antioquia), Tununguá (Boyacá), El Calvario (Meta), Vetas (Santander), Iza (Boyacá), Guapotá (Santander), Aguada (Santander), Sácama (Casanare) y San Eduardo (Boyacá). Estos municipios tan solo alcanzaron a recaudar \$6.692 millones (0,04% del total recaudado en ICLD).

Las entidades territoriales que no se certificaron

De acuerdo con la Contraloría General de la República, para la vigencia de 2015 no se certificaron 91 entidades: Un Departamento y 90 municipios. Las razones obedecen a que 18 municipios fueron omisos, es decir, que no transmitieron la información presupuestal dentro de los plazos establecidos; el departamento de Bolívar, el municipio de Quibdó (Choco) y los restantes 71 municipios enviaron la información con inconsistencias. A estas entidades se les iniciarán procesos sancionatorios de acuerdo con la normativa vigente.

La situación fiscal de las entidades territoriales en 2015

Las administraciones centrales territoriales en 2015 tuvieron dos hechos fiscales relacionados: el aumento del déficit fiscal y en el nivel de endeudamiento¹. Estos resultados fiscales en la vigencia de 2015, que unidos al ciclo político

1 Los saldos de la deuda se presentaron en el Boletín Macrofiscal número 17; adicionalmente véase: CGR, Informe sobre la Situación de la Deuda Pública 2015.

por la elección de nuevos mandatarios locales y regionales, fueron afectados por varios hechos que merecen resaltarse:

- i) Acorde al ciclo político ante el cambio de las administraciones locales y regionales, tiende a aumentarse el gasto y las contrataciones de la deuda en el último año de gobierno. En el 2015 las administraciones regionales y locales se enfrentaban a la elección de Gobernadores y Alcaldes, quienes aceleraron la ejecución de inversiones durante el último año de gobierno, con dos acepciones importantes: primero, entregar resultados de ejecución presupuestal; y segundo, en algunos casos para dejar comprometidos los presupuestos futuros. Lo anterior generó un mayor déficit fiscal en el último año de las administraciones y, consecuente con ello, un mayor endeudamiento público;
- ii) Con ello los resultados fiscales también se vieron afectados, dado que se pasó de un superávit en la vigencia anterior a un déficit en el consolidado territorial;
- iii) El impacto de la caída en los ingresos por la reducción en las regalías como consecuencia de la caída en los precios del petróleo;
- iv) El efecto de la devaluación sobre los saldos y el servicio de la deuda externa de siete entidades territoriales, pues no tenían cobertura de riesgo sobre este tipo de deuda. Estos tuvieron mayor impacto en algunas regiones; por ejemplo, la devaluación afectó la deuda en Antioquia y Medellín, pues se debieron pagar montos adicionales por el servicio de la deuda en dólares;
- v) El efecto en el recaudo de ingresos por el fenómeno de El Niño que afectó la actividad agropecuaria e industrial, especialmente el sector eléctrico;
- vi) Dependencia de los mismos impuestos en el ámbito local: predial e ICA que apenas crecieron con la tasa de inflación.
- vii) Dependencia en los municipios de categoría 5 y 6 de las transferencias del sistema general de participaciones.

Este análisis muestra que a la par de la crisis de los mercados internacionales, en el ámbito local y regional se sintieron los efectos por diferentes vías, como se mencionó arriba, pero principalmente en los ingresos de las entidades territoriales, así a continuación se presupuestan algunos indicadores respecto a los ICLD y el endeudamiento público.

ICLD Departamentos

Los recaudos más importantes en materia de Ingresos Corrientes de Libre Destinación en los Departamentos, están constituidos por: el impuesto al consumo de cerveza, pues pasó de una participación del 29,5% al 32% entre 2014 y 2015; registro y anotación, del 14,1% al 16,3; mientras que el consumo de licores y vehículos automotores bajaron. La sobretasa al consumo de gasolina motor, del 6,2% paso a representar el 7%; otros

ingresos no tributarios no especificados decrecieron, al igual que el consumo de cigarrillo y tabaco, mientras otras transferencias del Nivel Central nacional del 3,1% se situaron en el 3,4% (Cuadro 1).

Estos impuestos representaron el 93,5% para 2014 y el 92,8% para 2015, del total de recaudos por ICLD en los Departamentos.

Cuadro 1
Ingresos Corrientes de Libre Destinación más representativos en los departamentos - Vigencia 2014-2015

Impuestos	Part. 2014	Part. 2015	Part. Acum 2014	Part. Acum 2015
Impuesto al Consumo de Cerveza	29,5	32,0	29,5	32,0
Registro y Anotación Libre Destinación	14,1	16,3	43,6	48,4
Consumo de Licores	14,4	12,0	58,0	60,4
Vehículos Automotores	9,9	9,6	68,0	69,9
Sobretasa Consumo Gasolina Motor Libre Destinación	6,2	7,0	74,2	76,9
Otros Ingresos No Tributarios no especificados	9,9	6,6	84,1	83,5
Consumo de cigarrillos y tabaco	6,3	5,8	90,4	89,4
Otras Transferencias del Nivel Central Nacional	3,1	3,4	93,5	92,8

Fuente: CGR, DEFP.

ICLD Municipios

En los municipios los recaudos más importantes en materia de Ingresos Corrientes de Libre Destinación, están conformados por: El impuesto de industria y comercio, que registró un leve decrecimiento al pasar del 39,9% al 39,6%; entre 2014 y 2015; el predial unificado pasó del 31,1% al 32%; el sistema general de participaciones propósito general libre destinación se mantuvo para los dos años en el 3,2%; sobretasa consumo gasolina motor libre destinación pasó del 4,3% al 4,4%; Delineación y urbanismo subió del 2,7% al 2,9%; circulación y tránsito del 3,1 bajó al 2,7; y los intereses moratorios bajaron del 2,5% al 2,2%. Estos siete impuestos representaron el 89,8% para 2014 y el 90% para 2015, del total de ICLD recaudados por la totalidad de municipios (Cuadro 2).



Cuadro 2
Ingresos Corrientes de Libre Destinación más representativos en los municipios - Vigencia 2014-2015

Impuestos	Part. 2014	Part. 2015	Part. Acum 2014	Part. Acum 2015
Industria y Comercio	39,9	39,6	39,9	39,6
Predial Unificado	31,1	32,0	71,1	71,6
Sistema General de Participaciones Propósito General Libre Destinación	6,2	6,2	77,3	77,8
Sobretasa Consumo Gasolina Motor Libre Destinación	4,3	4,4	81,5	82,2
Delineación y Urbanismo	2,7	2,9	84,2	85,1
Circulación y Tránsito por Transporte Público	3,1	2,7	87,3	87,8
Intereses moratorios	2,5	2,2	89,8	90,0

Fuente: CGR, DEFP.

Otro indicador relevante es el nivel de endeudamiento de las entidades territoriales, que se presenta de manera detallada en el informe de la Deuda Pública 2015 de la Contraloría General de República. Por ahora, en este boletín se informa que los departamentos con los mayores volúmenes de deuda fueron Antioquía, Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, La Guajira, Meta, Santander y Tolima, con montos que oscilaron entre \$1,4 billones (Antioquía el mayor) y \$0,1 billones (Bolívar el menor).

Con el propósito de evaluar la situación de la deuda de estos departamentos se calcularon para 2015 dos indicadores. El primero fue el Saldo de la deuda / Ingresos corrientes². Los resultados se ubicaron en niveles inferiores al 80% establecido como límite por la Ley 358 de 1997 (Cuadro 3). Según la citada ley, existe capacidad de pago cuando este indicador se ubica por debajo de ese nivel³.

El segundo indicador calculado para este grupo es una medida de la dinámica de la deuda, analizada a través de la relación amortización/nuevos desembolsos. Los resultados fueron inferiores al 100% (con excepción de los departamentos del Tolima y Meta que no recibieron desembolsos), lo que evidencia que los departamentos renovaron la deuda existente y financiaron gasto con deuda nueva.

2 Con base en lo establecido por de la Ley 358 de 1997 (Artículo 2) y las normas que la modifican se tomó como ingresos corrientes la sumatoria de las siguientes fuentes de ingresos: Tributarios; Tasas, multas y contribuciones; SGP Propósito general; Otros ingresos no tributarios, Recursos del balance y Rendimientos financieros.

3 Ley 358 de 1997, artículo 6.



Foto: <http://radionacional.co>

Cuadro 3
Indicadores de la deuda territorial

Departamento	Deuda / Ingresos corrientes (%)	Amortización / nuevos desembolsos
Antioquia	71,9	25,6
Atlántico	19,5	42,4
Bolívar	20,5	8,7
Cesar	32,0	8,2
Córdoba	51,9	39,5
Cundinamarca	49,5	43,8
La Guajira	31,3	29,0
Meta	16,8	-
Santander	37,5	33,6
Tolima	26,7	207,1

Fuente: CGR y CHIP. Cálculos CDEFP. Ejecución de ingresos (recaudos).

En el caso de las ciudades capitales, siete presentaron los mayores montos de deuda, con Bogotá a la cabeza con \$1,4 billones (dentro de este grupo la menor deuda fue la registrada por Villavicencio con \$94.000 millones). Para este grupo el indicador de capacidad de pago de la deuda también presentó niveles inferiores al considerado como crítico (80%), donde Barranquilla presentó el mayor registro con 53,4% (Cuadro 4).

En cuanto a la relación Amortización/nuevos desembolsos, solo Bogotá presentó un valor superior al 100%, donde las amortizaciones fueron significativamente superiores a los nuevos desembolsos; mientras que Medellín y Cali no registraron desembolsos. En el resto del grupo los desembolsos superaron las amortizaciones efectuadas.

Cuadro 4
Indicadores de la deuda territorial (porcentajes)

Departamento	Deuda / Ingresos corrientes (%)	Amortización / nuevos desembolsos
Barranquilla	53,4	56,9
Bogotá	15,1	2.684,0
Bucaramanga	41,9	6,9
Cartagena	23,9	58,6
Medellín	46,0	-
Cali	11,1	-
Villavicencio	31,6	34,6

Fuente: CGR y CHIP. Cálculos CDEFP. Ejecución de ingresos (recaudos).

Finalmente, para los municipios no capitales señalados anteriormente, en 2015 tres presentaron montos de deuda superior a \$100.000 millones: Itagüí, Bello y Envigado, para los cuales el indicador de sostenibilidad se ubicó en 64%, 70,2% y 33,6%, respectivamente; mientras que en los tres casos la relación amortización/desembolsos presentó valores inferiores al 100% (92,1%, 18,4% y 80,3%, respectivamente). Dentro de ese grupo se destacaron los municipios de San Pedro de Urabá y San José de la Montaña, los cuales estarían presentando niveles

de deuda insostenibles, dado que su relación Saldo de la deuda/ Ingresos corrientes arrojó resultados de 213% y 427% respectivamente, es decir, un nivel varias veces superior al máximo establecido por la Ley 358 de 1997.

En conclusión, los entes territoriales renovaron la deuda y financiaron gasto con deuda nueva (desembolsos mayores que las amortizaciones) mientras los montos actuales de la deuda son inferiores al 80% de sus respectivos ingresos corrientes, lo cual les permitiría cierta capacidad de endeudamiento.

Aunque la deuda del nivel central territorial es pequeña (2,4% de la deuda total del SPC) frente a los montos manejados en el nivel nacional, es importante señalar que para algunas entidades dichos montos adeudados completaron su capacidad de pago (Ley 358 de 1997) y las ubicaron en semáforo en rojo. A ello se suma el número importante de entidades que dejaron de reportar o reportaron mal la información presupuestal para determinar los ICLD y los indicadores de gasto.

Para la CGR es importante que se preste atención a la situación financiera de cada una de las entidades territoriales a fin de determinar el riesgo fiscal de las mismas. De tal forma que el reporte de información es crucial para determinar la verdadera situación fiscal de cada una de ellas. ■

El certificado de ingresos corrientes de libre destinación tiene acceso público y se puede consultar a través de la página web de la CGR a partir de este 27 de junio de 2015.

<http://www.contraloria.gov.co>



Foto: www.radiosuperpopayan.com