

# Departamento de Arauca: Perspectivas Fiscales 2018

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es presentar un panorama de las perspectivas fiscales del departamento de Arauca para 2018. Este ejercicio se hace con base en el análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018 presentado por la Secretaría Departamental de Hacienda a la Asamblea del departamento.

Por mandato de la ley 819/03 este documento forma parte del proyecto de presupuesto y allí debe quedar plasmada la evaluación del desempeño fiscal del año anterior y sus perspectivas futuras en un horizonte de 10 años; lo cual lo convierte en la carta de navegación financiera de los gobiernos territoriales.

El reporte se divide en tres partes. En la primera se analiza la completitud y calidad del MFMP de acuerdo con los parámetros que para tal fin establece la ley 819/03. En la segunda se presenta las perspectivas fiscales para los cierres 2017 y 2018 con énfasis en los ingresos, los gastos, la deuda pública, el resultado fiscal, la sostenibilidad de la deuda pública y el cumplimiento de los límites de gasto de la ley 617/00. La tercera parte contiene el análisis de los principales riesgos fiscales identificados en el MFMP 2018, en términos de acumulación de reservas presupuestales, vigencias futuras aprobadas, pasivos contingentes, situación del sector descentralizado, pasivos pensionales y otro tipo de riesgos fiscales identificados en el MFMP. Finalmente se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones sobre el contenido y eventuales mejoras de futuros MFMP de la entidad; ello como parte de las labores de apoyo a la gestión financiera de los territorios que realiza la DAF.

## I. COMPLETITUD Y CALIDAD DEL MARCO FISCAL 2018

El Marco Fiscal de Mediano Plazo del departamento de Arauca en 2018 incluye todos los aspectos que, como mínimo, debe contener este tipo de documentos, de acuerdo con el artículo quinto de la ley 819/03. Sus contenidos son coherentes entre sí y se acompañan de sustentos técnicos; de tal modo que el documento cumple con los estándares de calidad.

**Tabla 1 Análisis de Completitud y Calidad del MFMP 2018**

Aspecto Evaluado	Inclusión	Observaciones Sobre Calidad de los Contenidos
Plan Financiero	Sí	El MFMP contiene estimaciones detalladas de ingresos, gastos, endeudamiento y compromisos presupuestales. Las proyecciones de ingresos se sustentan en metodologías, que consideran las características específicas de cada rubro, su comportamiento de 2026. Las proyecciones de gastos y deuda consideran los mandatos legales, los resultados esperados de la ejecución del cierre así como los componentes programáticos del Plan de Desarrollo.
Metas de Superávit Primario y Sostenibilidad de la Deuda Pública	Sí	La proyección del balance primario se basa en una metodología de medición de este indicador similar a la empleada por el gobierno nacional para su MFMP, la cual no incluye en los ingresos los recursos del balance, y por tanto es más conservadora que la definida por el artículo segundo de la ley 819/03, que para las entidades territoriales permite incorporar en dicho cálculo este tipo de recursos.
Acciones y Medidas para el Cumplimiento de Metas Fiscales	Sí	Para el cumplimiento de las metas del plan financiero sobresalen las siguientes acciones, no sin antes tener en cuenta que el departamento requiere disminuir la dependencia de las regalías petroleras y del SGP de su estructura de ingresos: Modernizar y optimizar el sistema contable, presupuestal, tributario y financiero de acuerdo a las normas

Aspecto Evaluado	Inclusión	Observaciones Sobre Calidad de los Contenidos
		internacionales en el sector público, implementar los servicios y automatización para el control integral de los impuestos departamentales, implementar una campaña permanente de promoción de la cultura tributaria, desarrollar estrategias que permitan aumentar el recaudo de las rentas propias mínimo en un 3% anual.
Informe de Resultados Fiscales de la Vigencia Anterior	Sí	Este documento permite realizar una evaluación del resultado fiscal del año anterior, tanto en ingresos como en gastos con respecto a las proyecciones señaladas, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado en el año anterior. En síntesis, este documento corresponde a las proyecciones financieras de ingresos, gastos, capacidad de endeudamiento, sostenibilidad de la deuda, cumplimiento de ley 617 de 2000 y la determinación de las fuentes y usos de los recursos.
Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias	Sí	Se estima el costo de las exenciones, exclusiones y descuentos tributarios vigentes para degüello de ganado mayor, registro y anotación, existe un costo fiscal contingente que está representado por los recursos que deja de percibir del consumo de cervezas, licores, cigarrillos y tabacos, que ingresan a nuestro territorio de contrabando de igual forma la sobretasa a la gasolina, la cual es impactada por el contrabando desde de Venezuela.
Estimación de Pasivos Contingentes	Sí	Se estima el valor de las obligaciones contingentes de la administración central y del sector descentralizado, con base en la oficina jurídica del departamento y a partir de ello se estima el valor anual de pagos por concepto de sentencias y conciliaciones.
Costo Fiscal de los Acuerdos Sancionados en Vigencia anterior	Sí	El departamento hace un estudio de cada una de las ordenanzas aprobadas en la vigencia anterior, identificando los nuevos gastos o aquellos que incrementan los ya existentes, u ordenanzas en donde se aprueba la reducción de tributos. También debe apreciarse si corresponden o tienen costo fiscal en forma permanente o esporádica con el fin de determinar su posible impacto dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Fuente: DAF con base en MFMP Entidad xx 2018

## II. PROYECCIONES FISCALES

### A. INGRESOS

En la construcción de las proyecciones se tuvieron en cuenta, entre otros, los siguientes supuestos: En el caso de los impuestos al consumo, y registro y anotación, un crecimiento igual a la meta de inflación para cada uno de los años, los recaudos correspondientes a las estampillas Pro desarrollo departamental, Pro desarrollo Fronterizo, estampilla Pro Cultura, Pro Electrificación Rural y Pro Anciano, se proyecta teniendo en cuenta el monto anual de contratación a la que se aplica dicho tributo y al mismo se aplica el porcentaje autorizado en el actual Estatuto de Rentas del Departamento. También se tuvo en cuenta la proyección aritmética y geométrica para las fuentes con crecimiento normal. Es preciso tener en cuenta que la estampilla Pro electrificación Rural, tiene su vigencia hasta el mes de junio de 2016, sin embargo, la misma se seguirá cobrando para los contratos que venían en ejecución, esta fue actualizada mediante la Ley N° 1845 del 17 de Julio de 2017 "Por medio de la cual se autoriza a las Asambleas Departamentales, a los concejos distritales y municipales para la emisión de la estampilla pro electrificación rural y otras, modificando la Ley 1059 del 26 de Julio del 2006 que modifica la Ley 23 de Enero 24 de 1986", que amplía por 20 años la emisión de la misma, a la espera de la actualización del Estatuto de Rentas Departamentales para su respectivo recaudo.

Para la proyección de las demás rentas se tuvo en cuenta los siguientes supuestos: el IPC y crecimiento del PIB; para el Sistema General de Participaciones, la inflación esperada más dos puntos. Para la proyección de los gastos se tuvieron en cuenta los siguientes supuestos: funcionamiento, los límites máximos según lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, con respecto a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación; la inversión, se proyecta teniendo en los límites fijados en la Ley, con un crecimiento igual al IPC proyectado para el período, para el caso del Sistema General de Regalías se tuvo en cuenta el crecimiento o decrecimiento proyectado por el ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Debe anotarse, que los gastos de funcionamiento para la administración central se estiman, teniendo en cuenta la proyección de Ingresos Corrientes de Libre Destinación, aplicando como límite máximo el setenta por ciento de estos ingresos, en cumplimiento de la Ley 617 de 2000, en el mismo sentido, se proyectan las transferencias para financiar los gastos de funcionamiento de la Asamblea y Contraloría Departamental. Es preciso dejar constancia que el 70% de los ICLD solo alcanza para apropiar los gastos imputables a la nómina, gastos generados por sentencia y conciliaciones y para los gastos generales se apropian sumas muy precarias que impactan negativamente el accionar de la administración departamental. Sin embargo, a los gastos de funcionamiento aplican los correspondientes al pasivo pensional financiado con el 20% del producido de las estampillas, y seguridad social, financiado con el 10% de la Estampilla Pro cultura. Fuentes de financiación que tienen un componente de la vigencia fiscal y otro componente de recursos del balance. No se tuvo en cuenta la cofinanciación ni el sistema de regalías antiguo para las proyecciones estimadas. Finalmente, el servicio de la deuda pública se proyecta hasta el año 2018 cuando se termine de pagar y el FAEP hasta el año 2019, cuando se liquida el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera.

Es importante señalar que dentro de las proyecciones no se tuvo en cuenta los recursos del balance que fueron parte significativa en años anteriores y por tanto los ingresos totales disminuyen de manera significativa. Igualmente, el MFMP hace mención de la afectación que tendrá sobre los ingresos del departamento la reducción en la producción de petróleo y las nuevas reglas para la asignación de recursos de regalías establecidas por el SGR, particularmente el nuevo criterio de asignación por el tamaño de la población.

Además, el departamento ha venido trabajando desde la vigencia 2012 en el mejoramiento del sistema contable y presupuestal, en la vigencia 2016 implementó la política de convergencia hacia el nuevo marco normativo de la contabilidad pública y las normas internacionales de contabilidad. Así mismo, dentro de las mejoras realizadas al sistema de gestión financiera (SGF) de la Gobernación, se implementaron módulos para la automatización del recaudo de las rentas de registro y anotación y las declaraciones que deben realizar los contribuyentes de los impuestos a las cervezas y licores, implementando también el sistema de pagos en línea. Es así como los recaudos se están realizando a través de la red bancaria y en 80% los pagos se realizan a través del giro electrónico.

De esta forma se proyecta que al cierre 2017 la administración departamental perciba ingresos por \$534.975 millones; con un crecimiento del 4% en términos nominales frente a 2016. El crecimiento obedece a que se proyectaron ingresos de capital por concepto SGR sistema anterior por \$65.897 millones y \$140.955 de regalías indirectas por desahorro Faep. Al contemplar estos recursos para efectos del análisis, se proyecta un incremento de 4%.

Tabla 2

## INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR (1)

valores en millones de \$

Concepto	Ejecución 2016	Preliminar 2017	Proyección 2018	Variación Nominal 2017/2016	Variación Nominal 2018/2017
<b>Ingresos de la Vigencia</b>	<b>415.126</b>	<b>534.975</b>	<b>412.858</b>	<b>29%</b>	<b>-22,8%</b>
Tributarios y no tributarios	51.713	31.562	34.000	-39%	8%
Transferencias	178.777	178.314	194.561	0%	9%
Ingresos de capital (2)	184.636	325.099	184.297	76%	-43%
<b>Financiamiento</b>	<b>98.974</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-100%</b>	<b>#¡DIV/0!</b>
Recursos del Balance (Superávit fiscal, Cancelación de Reservas)	98.974	0	0	-100%	#¡DIV/0!
Venta de Activos	0	0	0	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!
Desembolsos de Crédito (3)	0	0	0	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>514.100</b>	<b>534.975</b>	<b>412.858</b>	<b>4%</b>	<b>-23%</b>

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

(2) Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, desahorros del FONPET, y regalías del sistema anterior al SGR.

Fuente: DAF con base en el MFMP Departamento Arauca 2018

La influencia en el comportamiento en la actividad minera afectada por el declive de los precios internacionales del petróleo, la desaceleración económica, la baja dinámica en el control del contrabando, contribuyen a que en 2017 todos los ingresos tributarios se contraerían 36% en términos nominales frente a 2016. Siendo los imptoconsumos y las estampillas los que tienen mayor importancia. (Tabla 3).

Las proyecciones tributarias para el cierre de 2017 lucen realistas frente al comportamiento fiscal del recaudo observado durante los primeros seis meses del año, cuando los ingresos tributarios cayeron 10% en términos nominales respecto al mismo periodo de 2016.

Tabla 3

### PERESPECTIVA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Ejecución 2016	Preliminar 2017	Proyección 2018	Variación Nominal 2017/2016	Variación Nominal 2018/2017
<b>Impuestos al Consumo</b>	<b>21.947</b>	<b>14.595</b>	<b>15.030</b>	<b>-33%</b>	<b>3%</b>
Cerveza	17.987	12.535	13.000	-30%	4%
Licores	2.155	1.000	1.010	-54%	1%
Cigarrillos y Tabaco	1.805	1.060	1.020	-41%	-4%
Registro y Anotación	1.659	1.400	1.500	-16%	7%
Vehiculos Automotores	0	0	0	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!
Estampillas	16.113	10.200	11.700	-37%	15%
Sobretasa a la Gasolina	721	433	450	-40%	4%
Otros	8.105	4.620	5.090	-43%	10%
<b>TOTAL</b>	<b>48.545</b>	<b>31.248</b>	<b>33.770</b>	<b>-36%</b>	<b>8%</b>

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En 2018 los ingresos de la vigencia mantendrían la misma tendencia en términos nominales. Sin embargo, el recaudo propio tendría un recuperación del 8% como consecuencia del incremento en los imptoconsumos las estampillas (sujeto a la contratación) y las transferencias aumentarían a un mayor ritmo que 2017, alrededor de 9%; pero los ingresos se contraerían 23% como resultado de la reducción del desahorro del FONPET y los recursos del balance (Tabla 2).

Las proyecciones de ingresos lucen coherentes con el escenario macroeconómico del MFMP y el plan financiero 2018 con fundamento en el cual la Asamblea aprobó el presupuesto de dicho año. La meta de ingresos por transferencias nacionales es realista considerando que en 2018 el comportamiento de este rubro dependerá de los ingresos corrientes de la nación recaudados durante el cuatrienio 2014 – 2017, así como de los índices de cobertura y calidad de los sectores de educación y salud.

El cumplimiento de las metas de recaudo propio dependerá primordialmente del comportamiento de la economía, mejores y eficaces políticas al contrabando y contratación pública entre otros.

## B. Gastos

En 2017 se desaceleraría el gasto de la administración central, al llegar a \$387.330 con una caída de 9% respecto a 2016. El 92.4 % de estas erogaciones se destinaría a inversión, 7.3% a funcionamiento y 0.3% al servicio de la deuda (Tabla 4).

La inversión explicaría esta caída al igual que los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda. La caída de los gastos de funcionamiento se explica por la caída en todos los conceptos.

La inversión caería 8%, destacándose las transferencias a sectores de vivienda y otros sectores, así mismo el servicio de la deuda caería por la reducción en el pago de intereses. (Tabla 4).

Tabla 4

### COMPROMISOS DE GASTO SUSCRITOS SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Compromisos Suscritos 2016	Preliminar 2017	Proyecciones 2018	Variación Nominal 2017/2016	Variación Nominal 2018/2017
Funcionamiento	31.216	22.254	21.299	-29%	-4%
Inversión	395.101	364.363	297.697	-8%	-18%
Servicio de la deuda	1.190	713	642	-40%	-10%
<b>TOTAL COMPROMISOS SIN SGR</b>	<b>427.507</b>	<b>387.330</b>	<b>319.638</b>	<b>-9%</b>	<b>-17%</b>

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En 2018 el gasto total caería 17% en términos nominales, jalonado por la caída en diez puntos de la inversión. El servicio de la deuda pública caería por efecto del pago de intereses asociado al endeudamiento. Los gastos de funcionamiento disminuirían por menores transferencias para pago de mesadas pensionales, pues una parte de estos gastos sería cubierta con rendimientos financieros.

La reducción de la inversión se haría en cumplimiento de la ejecución del Plan de Desarrollo en todos los sectores; Educación, salud, agua potable, vivienda, otros sectores, y el más importante en el sector de vías que disminuiría 45%.

El gran reto para el departamento es mejorar las metas de gasto adelantando criterios para mejorar los procesos y procedimientos inherentes al diseño, contratación e interventoría de los proyectos de inversión programados; especialmente en el área de infraestructura en movilidad urbana donde se deben afrontar los mayores retos.

## C. Deuda Pública

El MFMP describe las características de los créditos que actualmente tiene contratados el departamento basado en el Informe de Viabilidad Fiscal elaborado por la DAF.

En 2017 el saldo de la deuda pública se reduciría con respecto a 2016. El MFMP 2018 proyecta que al cierre de 2017 el saldo de la deuda pública de la administración central llegaría a \$4.318 millones con un descenso nominal de 50% frente a 2016. Los menores pagos de intereses respecto a lo programación presupuestal serían la principal explicación de esta disminución.

El MFMP proyecta para 2018 una disminución del saldo de la deuda pública: los intereses programados suman \$642 millones.

## Resultado Fiscal

El MFMP 2018 proyecta para el cierre de 2017 un superávit fiscal<sup>1</sup> de \$147.645 millones, suscitado por el balance corriente y la disminución del déficit departamental (Tabla 5).

<sup>1</sup> La metodología de medición de balance fiscal empleada por el departamento es igual a la empleada por la DAF. Toma solamente los ingresos y gastos de 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 financiamiento.

El recaudo propio caería a un ritmo superior a los gastos de funcionamiento, se reduciría el pago de intereses de la deuda pública, y la caída de la inversión social sería superior al avance de las transferencias nacionales. La caída de los ingresos propios del departamento junto con la caída de la inversión, se compensarían con los ingresos de capital dados los recursos del SGR régimen anterior y el desahorro FaepI (Tablas 5).

**Tabla 5**  
**Estimación Balance Fiscal Gobernaciones sin Sistema General de Regalías**  
**Millones de pesos**

Concepto	2016	2017 Preliminar	2018 Proyectado	Variación Nominal	Variación Nominal
				2017/2016	2018/2017
<b>INGRESOS</b>	<b>415.126</b>	<b>534.975</b>	<b>412.858</b>	<b>29%</b>	<b>-23%</b>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>230.490</b>	<b>209.876</b>	<b>228.561</b>	<b>-9%</b>	<b>9%</b>
Tributarios	48.545	31.248	33.770	-36%	8%
No tributarios	3.168	314	230	-90%	-27%
Transferencias	178.777	178.314	194.561	0%	9%
<b>GASTOS</b>	<b>427.507</b>	<b>387.330</b>	<b>319.638</b>	<b>-9%</b>	<b>-17%</b>
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>246.514</b>	<b>147.366</b>	<b>147.584</b>	<b>-40%</b>	<b>0%</b>
Funcionamiento	31.216	22.254	21.299	-29%	-4%
Intereses y comisiones	1.190	713	642	-40%	-10%
Gastos operativos en sectores sociales (Inversión social) (1)	214.108	124.399	125.643	-42%	1%
<b>DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE</b>	<b>-16.024</b>	<b>62.510</b>	<b>80.977</b>	<b>-490%</b>	<b>30%</b>
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>184.636</b>	<b>325.099</b>	<b>184.297</b>	<b>76%</b>	<b>-43%</b>
Regalías Esquema anterior al SGR	0	0	0	Ne	Ne
Otros	184.636	325.099	184.297	76%	-43%
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>180.993</b>	<b>239.964</b>	<b>172.054</b>	<b>33%</b>	<b>-28%</b>
Formación Bruta de Capital	180.993	239.964	172.054	33%	-28%
<b>DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL</b>	<b>3.643</b>	<b>85.135</b>	<b>12.243</b>	<b>2237%</b>	<b>-86%</b>
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL SIN SGR</b>	<b>-12.381</b>	<b>147.645</b>	<b>93.220</b>	<b>-1293%</b>	<b>-37%</b>

(1) Gastos relacionados con pago de personal docente, personal médico y subsidios para educación, salud y agua potable.

Fuente: Cálculos DAF con datos de Secretarías departamentales de Hacienda

(1) Gastos operativos relacionados con pago de personal docente, personal médico y subsidios para educación, salud y agua potable.

Fuente: DAF con base en el MFMP 2018

El resultado fiscal al cierre de 2017 es sensible a la ejecución de los programas de inversión. En este sentido cabe resaltar que al culminar junio de la ejecución presupuestal de los gastos inversión respecto al presupuesto definitivo fue 43% a nivel de compromisos y de 28% a nivel de pago.

Desde esta óptica, es probable que el superávit fiscal proyectado para el cierre de 2017 sea superior al proyectado por la administración en el MFMP 2018. Un antecedente de ello es lo sucedido el año anterior, cuando el MFMP de 2017 proyectó para el cierre de 2016 un superávit de \$4.278 millones y el resultado final en 2017.

El MFMP proyecta para 2018 un superávit fiscal de \$93.220 millones, explicado, en lo fundamental, por los gastos de inversión. En este escenario habrá un repunte de los ingresos tributarios y por tanto compensaría la expansión de la inversión.

## E. Límites de endeudamiento y balance primario

El MFMP 2018 proyecta para el cierre 2017 un superávit primario de \$13.101 millones.

Teniendo en cuenta que el servicio de la deuda de los créditos que actualmente tiene contratados el departamento tienen como fuente de financiación los recursos del SGR y no se proyecta la financiación de nuevos créditos, el departamento tiene capacidad de pago de acuerdo con lo establecido por la Ley 358 de 1997.

Atendiendo lo anterior, el cálculo de la capacidad de pago realizado en el MFMP debe ser ajustado dado que no debe tener en cuenta los créditos que actualmente tiene contratados el departamento ni el servicio de la deuda garantizado con recursos del SGR.

En el caso del superávit primario, a partir de los ingresos y gastos proyectados se estima el superávit primario para el período 2018-2025, concluyendo que el endeudamiento del departamento es sostenible en el mediano plazo.

#### SUPERAVIT PRIMARIO

LEY 819 DE 2003 (millones de pesos)

SUPERAVIT PRIMARIO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
INGRESOS CORRIENTES	191.897	202.411	209.877	228.561	234.616	238.606	241.813	244.238	246.255	248.514	250.808
RECURSOS DE CAPITAL	679.121	353.114	325.099	184.297	218.193	50.894	82.639	49.426	82.254	47.113	83.219
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	20.661	24.581	22.254	21.299	22.528	23.629	24.808	26.071	27.217	28.532	29.940
GASTOS DE INVERSION	683.518	385.943	395.951	307.447	354.105	212.199	272.414	223.085	271.775	276.187	279.431
SUPERAVIT PRIMARIO	166.839	145.001	116.771	84.112	76.177	53.671	27.230	44.508	29.517	-9.092	24.655
INDICADOR (superavit primario / Intereses) > = 100	3094,201595	19359,29222	16377,40393	13101,56393	100	100	100	100	100	0	100
	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	INSOSTENIBLE	SOSTENIBLE

Millones de pesos

Servicio	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Intereses	5.392	749	713	642	-	-	-	-	-	-	-

## F. Límites de gasto de ley 617/00

El MFMP proyecta que un crecimiento de los gastos de funcionamiento dirigido a preservar el cumplimiento de los límites de gasto de la ley 617/00. Los gastos de funcionamiento para la administración central se estiman, teniendo en cuenta la proyección de Ingresos Corrientes de Libre Destinación, aplicando como límite máximo el setenta por ciento de estos ingresos, en cumplimiento de la Ley 617 de 2000, en el mismo sentido, se proyectan las transferencias para financiar los gastos de funcionamiento de la Asamblea y Contraloría Departamental. El 70% de los ICLD solo alcanza para apropiar los gastos de nómina, gastos generados por sentencia y conciliaciones.

Sin embargo, a los gastos de funcionamiento aplican los correspondientes al pasivo pensional financiado con el 20% del producido de las estampillas, y seguridad social del artista, financiado con el 10% de la Estampilla Pro - cultura. Fuentes de financiación que tienen un componente de la vigencia fiscal y otro componente de recursos del balance.

Así las cosas, el departamento continuará cumpliendo con los límites establecidos por la Ley.

## III. RIESGOS FISCALES

### A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2016 los compromisos excedieron las obligaciones, con lo cual se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$85.218 millones (decreto 052 de 2017) para completar su proceso de ejecución en 2017, el 97% correspondientes a recursos de forzosa inversión (con destinación específica) en salud, educación, propósito general. Al primer semestre de 2016 el 39% de dichas reservas se habían obligado y el 38% pagado.

### B. Vigencias Futuras

En el MFMP no se hace mención respecto a la constitución de vigencias futuras en el período 2018-2026.

### **C. Situación Financiera del Sector Descentralizado**

Para el análisis del sector descentralizado se tomó como referencia información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN). Para el cálculo de los resultados fiscales se excluyen los recursos del SGR tanto en ingresos como en gastos, esto con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

El sector descentralizado obtuvo ingresos distintos al SGR en 2016 equivalentes al 129.2% de los ingresos corrientes del departamento, magnitud que revela la importancia de dichas entidades dentro de las finanzas de la entidad territorial y frente a la prestación de servicios a su cargo.

Pese a desempeñar un rol destacado en la ejecución de la inversión departamental al 2016 el sector descentralizado contabilizó un déficit estimado en \$34.593 millones y continuando la tendencia.

Todas las entidades presentaron déficit principalmente los Hospitales y el Instituto de Desarrollo de Arauca (IDEAR); que sumaron un saldo en rojo por \$29.631 millones; La empresa de energía eléctrica de Arauca \$3.381 millones y el Instituto Departamental del Deporte y la Recreación de Arauca (INDADER).

Cabe destacar que la E.S.E Departamental de Primer Nivel y el Instituto de Desarrollo de Arauca generaron déficit por cuarto año consecutivo.

Por otra parte, se encontró que en 2016 el 26.4% de los ingresos totales de las EDS provino de transferencias corrientes de la gobernación.

En relación con el endeudamiento público, ninguna de las EDS departamentales reportó pasivos por concepto de deuda pública al cierre de 2016, y ninguna de ellas contaba con calificación de riesgo crediticio vigente.

Al cierre de 2016, Las entidades tenían problemas de liquidez, a excepción del Instituto de Desarrollo de Arauca – IDEAR (Apenas alcanza el equilibrio) pues no cubrían su pasivo corriente con sus activos líquidos.

No obstante, la situación de liquidez presentó desmejora significativa, en promedio, por cada peso de obligaciones corrientes, el sector descentralizado contaba con \$0.3 de activos corrientes de respaldo en 2016 mientras que este mismo indicador era \$1.4 en 2015.

Frente a la fortaleza patrimonial, todas las EDS exhibieron patrimonio positivo.

Por otra parte, llama la atención el monto de pasivos contingentes por demandas judiciales en contra, los cuales recaen exclusivamente sobre La E.S.E departamental de Primer Nivel por un valor de \$17.858 millones, cifra igual a la registrada en 2015 y 10 veces superior a la registrada en 2013. Este pasivo contingente es equivalente al 9% de los ingresos totales recaudados obtenidos por estas entidades en 2016.

### **D. Pasivos contingentes por demandas judiciales**

Según la Coordinación Jurídica se tiene un total de 232 procesos, de los cuales 8 son de acción contractual con un 12.45% de participación total de las demandas, 91 procesos de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, 10 administrativos, 96 de Acción de reparación directa, 3 procesos ejecutivos Laboral, 3 procesos ordinarios laborales, 1 acción de repetición, 3 acción de cumplimiento, 5 procesos ordinarios, 5 acción popular, 1 verbal sumario, 1 protección de los intereses colectivos, como se observa el 59.79% de los procesos corresponden a acción de reparación directa, el cual es el más significativo y el total de las pretensiones de todas de \$67.578 millones de pesos.

Los procesos legales que cursan en contra de la entidad territorial constituyen un riesgo financiero, por lo cual, la Administración departamental debe estimar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles.



Se toman los datos de demandas efectivamente notificadas, como también las contenciones en estado pre jurídico. En el evento de haberse realizado dictamen pericial en los procesos ordinarios, se toma como cuantía estimada, la cuantía del dictamen pericial.

## **E. Pasivos pensionales**

Al cierre de la vigencia el departamento registró pasivo pensional por \$247.376 millones y aportes acumulados al FONPET por \$304.979 millones, reflejando así un cubrimiento de 123.3%.

## **F. Costo fiscal de los Proyectos de Ordenanza Sancionados en la Vigencia Anterior.**

Se hace un estudio de cada una de las ordenanzas aprobadas en la vigencia anterior, teniendo especial cuidado de identificar los nuevos gastos o aquellos que incrementan los ya existentes, u ordenanzas en donde se aprueba la reducción de tributos. También debe apreciarse si corresponden o tienen costo fiscal en forma permanente o esporádica con el fin de determinar su posible impacto dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La ordenanza 009E de 2.012 "Por medio de la cual se hacen unas modificaciones a la ordenanza 005E de 2.011 "Estatuto de rentas Departamental", introdujo dos modificaciones importantes con relación a algunas tarifas de los tributos y con relación a los sujetos pasivos de los impuestos por concepto de estampillas o especies tributarias que venía rigiendo en el antiguo estatuto de rentas departamental, ordenanza 05E de 2.011; y las cuales pueden generar un impacto en las finanzas departamentales; a saber:

Modificó el artículo 56 de la ordenanza 005E de 2.011 con relación a las tarifas del impuesto de registro y anotación para los actos, contratos o negocios jurídicos a registrarse en la oficina de instrumentos públicos, pasando la tarifa del 1.05 al 1%.

El artículo 174 de la Ordenanza 007E de 2013 en su parágrafo 3 dice así:

PARAGRAFO 3. En los convenios interadministrativos, convenios de cooperación o asociación y en los contratos interadministrativos, celebrados por el departamento de Arauca y las entidades descentralizadas de orden Nacional, departamental, municipal y ONG, se exoneran del pago de las especies tributarias.

La ordenanza 007E de 2013 promueve los INCENTIVOS PARA LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL. (Conc. Art. 6° Ley 1429 de 2010) Las micro y pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente Ordenanza pagarán una tarifa de impuesto de registro de 0.35% del capital social por la inscripción del contrato de sociedad ante la Cámara de Comercio

Existe otro costo fiscal normativo aunque no fue dispuesto mediante ordenanza departamental, si afecta gravemente las finanzas principalmente en lo que tiene que ver con los ingresos de libre destinación. Dicho costo está plasmado en la eliminación de la publicación de los contratos en la gaceta departamental, dispuesto por el artículo 223 del decreto 019 de 2012.

El Decreto N° 19 de 2012 elimino del diario único de contratación, por lo que, desde el 1 de Junio de 2012, los contratos estatales solo se publican en el SECOP, por lo cual, desde dicha fecha se dejaron de percibir ingresos por concepto de gaceta departamental en la publicación de contratos, de igual forma con la entrada en vigencia del estatuto de rentas departamental ordenanza 009E de 2012, en el artículo décimo sexto, se exonero del pago de la estampilla departamentales o los convenios interadministrativos, por lo que desde el 19 de Diciembre de 2012, la renta disminuyo por este concepto.

Por lo anterior, el impacto que causo la anterior normatividad, en los ingresos tributarios, ya se dio en las fechas mencionadas en el párrafo anterior, por lo que para la proyección del Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, en las siguientes vigencias, en la fluctuación de los ingresos a causa de las ordenanzas, se proyecta una estabilidad.

Por último, el artículo 145 del Estatuto de Rentas en Concordancia con la Ley 1222 de 1986 Art. 171, fijo el termino de diez (10) años, contados a partir de la vigencia de la Ley 1059 de 2006, para que los departamentos emitieron la estampilla pro electrificación rural, es decir, que hasta el 26 de Julio de 2016 se podría exigir dicha obligación. Por lo que, se recomienda se reduzca la proyección del recaudo de estampilla, en un 85%, para la vigencia 2017.

A la fecha no se ha actualizado el Estatuto de Rentas Departamentales, se encuentra en estudio.

## **G. Estimación del Costo Fiscal de las Exenciones Tributarias.**

Para su determinación se debe contar con un inventario de los posibles beneficios tributarios por tipo de impuesto, tales como rentas exentas, deducciones especiales, exoneración en el pago de tributos y descuentos tributarios. Es importante poder contar con la base de datos de contribuyentes de cada impuesto con el mayor nivel posible de desagregación de las variables que se han tenido en cuenta para la liquidación del impuesto respectivo o en la declaración presentada por el contribuyente. En caso de no contar con información directa se debe acudir a información secundaria obtenida a través de cruces de información o cálculos agregados.

Para el caso particular del departamento de Arauca, se presentan las siguientes situaciones que pueden incidir en costos fiscales de exenciones y beneficios otorgados a saber:

Mediante la ordenanza N° 007E de 2013 "por la cual se expide el estatuto de rentas del departamento de Arauca", la cual concede un beneficio que puede afectar el recaudo del impuesto de degüello de ganado mayor, teniendo en cuenta que, del valor total recaudado, en los municipios del departamento, diferentes a su capital Arauca, se les ha cedido el veinticinco por ciento (25%) del recaudo que ellos realicen por este concepto.

Por lo tanto, si tenemos en cuenta que según la ejecución de rentas y recursos de capital de las vigencias fiscales 2008-2013, por degüello de ganado en los municipios antes señalados, el departamento recaudo un valor superior a los \$1.650 millones de pesos, que corresponde al setenta y cinco por ciento (75%) del total recaudado y el veinticinco por ciento (25%), se distribuyó en los municipios equivalente a \$550 millones de pesos, es decir, este monto es el costo fiscal de lo establecido en el régimen tributario de Arauco por recaudo del impuesto de degüello de ganado mayor.

Mediante ordenanza 007E de 2013 se introdujeron algunas modificaciones al estatuto de rentas Departamental, ordenanza 005E de 2011, las cuales pueden tener efecto como costo de exenciones y beneficios tributarios otorgados. Introdujo el artículo 56-1, el cual otorga incentivos para la formalización empresarial, en el sentido de que la micro y pequeña empresa que inicien su actividad a partir de la vigencia de citada ordenanza, pagaran por impuesto de registro y anotación por registro del contrato de sociedad, el 0.37% del valor del capital social, la tarifa normal es del 0.7%, es decir, se exonera de un 50% del valor del impuesto de registro y anotación en ese tipo de diligencia.

En los demás tributos departamentales, no se otorgan beneficios ni exenciones y por tanto no hay costo fiscal, pero es necesario llamar la atención que existe un costo fiscal contingente que está representado por los recursos que deja de percibir el fisco departamental del consumo de cervezas, licores, cigarrillos y tabacos, que ingresan a nuestro territorio de contrabando y sin pagar los impuestos correspondientes igualmente sucede con la sobretasa a la gasolina.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El MFMP 2018 del Entidad contiene la mayoría de los aspectos definidos en la ley 819/03 para este tipo de documentos. La evaluación de los resultados de fiscales de 2016 junto con las proyecciones para los cierres tanto de 2017 como de 2018 y los diez años venideros considera el entorno económico nacional e internacional y sus posibles efectos sobre la economía del departamento de Arauca. Sin embargo, las conclusiones y recomendaciones que presenta el MFMP son las realizadas por el Informe de Viabilidad Fiscal que finiquitó la Dirección General de Apoyo Fiscal para 2016, por lo tanto, aquí se plantean las conclusiones y recomendaciones de acuerdo a lo analizado en el documento presentado por la entidad.

El MFMP 2018 proyecta para el cierre 2017 un superávit primario de \$13.101 millones. Teniendo en cuenta que el servicio de la deuda de los créditos que actualmente tiene contratados el departamento tienen como fuente de financiación los recursos del SGR y no se proyecta la financiación de nuevos créditos, el departamento tiene capacidad de pago de acuerdo con lo establecido por la Ley 358 de 1997.

Atendiendo lo anterior, el cálculo de la capacidad de pago realizado en el MFMP debe ser ajustado dado que no debe tener en cuenta los créditos que actualmente tiene contratados el departamento ni el servicio de la deuda garantizado con recursos del SGR.

Es muy importante señalar que dentro de las proyecciones no se tuvieron en cuenta los recursos del balance que fueron parte significativa en años anteriores y por tanto los ingresos totales disminuyen de manera significativa. Igualmente, el MFMP hace mención de la afectación que tendrá sobre los ingresos del departamento la reducción en la producción de petróleo y las nuevas reglas para la asignación de recursos de regalías establecidas por el SGR, particularmente el nuevo criterio de asignación por el tamaño de la población.

El gran reto para el departamento es mejorar las metas de gasto adelantando criterios para mejorar los procesos y procedimientos inherentes al diseño, contratación e interventoría de los proyectos de inversión programados; especialmente en el área de infraestructura en movilidad urbana donde se deben afrontar los mayores retos.

Es probable que el superávit fiscal proyectado para el cierre de 2017 sea superior al proyectado por la administración en el MFMP 2018. Un antecedente de ello es lo sucedido el año anterior, cuando el MFMP de 2017 proyectó para el cierre de 2016 un superávit de \$4.278 millones y el resultado final en 2017.

El MFMP proyecta para 2018 un superávit fiscal de \$93.220 millones, explicado, en lo fundamental, por los gastos de inversión. En este escenario habrá un repunte de los ingresos tributarios y por tanto compensaría la expansión de la inversión.

Los procesos legales que cursan en contra de la entidad territorial constituyen un riesgo financiero, por lo cual, la Administración Departamental debe estimar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles.

El MFMP, constituye una declaración muy clara de la incidencia en el ingreso y el gasto de mantener las políticas de gobierno, y un mecanismo para controlar la introducción de nuevas políticas y llevar registro de la ejecución del presupuesto más allá de un año determinado; además proporciona una base transparente para la rendición de cuentas del poder Ejecutivo y un cimiento necesario para preparar presupuestos más detallados y orientados a la consecución de resultados concretos.

Además de lo anterior, se hace necesario que la administración municipal prepare la información contable pública para la aplicación de las normas internacionales de contabilidad pública que empieza a regir a partir de 2018 incorporando en sus estados financieros el pasivo contingente aplicando el procedimiento para el reconocimiento y revelación de este tipo de pasivo, y siguiendo los lineamientos establecidos por la Contaduría General de la Nación para la aplicación del proceso de saneamiento contable y del proceso al nuevo marco normativo que regirá a partir de la próxima vigencia para las entidades del sector gobierno.

Finalmente, con el fin de continuar mejorando la capacidad de respuesta de la administración para afrontar los retos que plantea el escenario económico nacional e internacional en materia de gestión financiera, se formulan las siguientes recomendaciones sobre los contenidos del MFMP: a) incluir cronograma de ejecución de los planes de acción con metas y responsables, para el cumplimiento de éstos; b) evaluar la pertinencia de extender la estimación de los pasivos contingentes por demandas judiciales a las obligaciones contingencias que puedan sobrevenir como resultado del otorgamiento de garantías mínimas en contratos de concesión, así como del respaldo financiero del departamento a las empresas sociales del Estado de su propiedad; c) alertar sobre la conveniencia de reducir a cero los pasivos exigibles, pues el marco legal vigente ordena hacer un uso excepcional de las reservas presupuestales y cancelar éstas cuando no son ejecutadas; d) identificar los efectos transitorios y recurrentes de los Acuerdos que generen nuevos gastos o reducción de ingresos, así como las bases de cálculo y los criterios con los cuales se hacen dichas estimaciones, obviamente cuando las disposiciones de estos Acuerdos sean cuantificables, independiente de si los Acuerdos tienen o no fuente de financiamiento o si están incluidos en el MFMP, de cara a una mejor comprensión ciudadana sobre los costos fiscales de las decisiones adoptadas mediante los acuerdos aprobados cada año.