

Municipio de Arauca - Arauca: Perspectivas Fiscales 2020

INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta que la ley 819 de 2003 estableció que como parte del proyecto de presupuesto las entidades territoriales deben entregar a los concejos o asambleas el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), documento en el cual deben realizar un análisis en perspectiva de las finanzas territoriales en un horizonte de 10 años a partir de su comportamiento histórico, en el presente reporte se realiza un análisis del MFMP del municipio de Arauca con el fin de establecer las perspectivas fiscales planteadas por la Alcaldía.

El reporte se divide en tres partes. En la primera se analiza la completitud del MFMP de acuerdo con los parámetros que para tal fin establece la ley 819 de 2003. En la segunda se presentan las perspectivas fiscales para los cierres 2019 y 2020 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 2020, en términos de reservas presupuestales, vigencias futuras aprobadas, pasivos contingentes, situación del sector descentralizado, exenciones tributarias y acuerdos promulgados en la vigencia anterior. Finalmente se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones sobre el contenido y eventuales mejoras de futuros MFMP de la entidad; ello como parte de la labor de asistencia a la gestión financiera que realiza la DAF a las entidades territoriales.

I. COMPLETITUD Y CALIDAD DEL MARCO FISCAL 2020

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 5° de la Ley 819 de 2003, de los componentes que conforman el MFMP el municipio de Arauca no presenta el análisis de la situación financiera de las entidades descentralizadas del nivel municipal adicionado por el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019.

Se reitera la recomendación realizada en anteriores análisis respecto a la pertinencia de que el Municipio presente en el MFMP un contexto del comportamiento económico nacional e internacional orientado a analizar las implicaciones que tiene el mismo en las finanzas municipales.

Por lo anterior y dadas las deficiencias metodológicas que presenta el MFMP, no permiten calificarlo como un documento de buena calidad. (Ver Tabla 1).

Tabla 1
Calidad de los Componentes del MFMP

Aspecto Evaluado	Inclusión	Observaciones Sobre Calidad de los Contenidos
Plan Financiero	SI	De acuerdo con lo establecido en el MFMP las proyecciones de los ingresos presentadas en el Plan Financiero se basan en los promedios aritméticos y geométricos establecidos a partir de la información histórica de cada uno de los rubros. Sobre el particular es pertinente que el Municipio establezca una metodología de reconocimiento internacional para este tipo de proyecciones. Por otro lado, en el caso de las proyecciones de los gastos es necesaria la descripción de los supuestos utilizados para realizar las proyecciones. Es pertinente que los supuestos establecidos para realizar las proyecciones del Plan Financiero tengan en cuenta los demás elementos que componen el MFMP.
Metas de Superávit Primario y Sostenibilidad de la Deuda Pública	SI	
Acciones y Medidas para el Cumplimiento de Metas Fiscales	SI	En el MFMP se establecen las medidas que en materia de recaudo tributario aplicará la Alcaldía, sin embargo, no se establecen las acciones y medidas que se adelantarán para el incremento de otros recursos ni las que se aplicarán en materia de gasto.
Informe de Resultados Fiscales de la Vigencia Anterior	SI	El MFMP presenta una serie de cuadros con el comportamiento histórico de los ingresos y gastos durante el periodo 2015-2018 y de la composición de los mismos durante la vigencia 2018. Se recomienda que el MFMP incluya un análisis sobre las causas que generaron el comportamiento de los resultados financieros presentados.
Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias	SI	El MFMP presenta el costo de las exenciones e incentivos tributarios aplicados en 2018, sin embargo, no se presenta una proyección para el periodo 2019 - 2029 del costo fiscal de las exenciones y su impacto en el Plan Financiero.
Estimación de Pasivos Contingentes	SI	El MFMP presenta una relación de los pasivos exigibles y contingentes, no obstante, se recomienda realizar un análisis respecto al estado de los procesos, su probabilidad de fallo y sus pretensiones, con el fin de establecer si los recursos asignados al pago de sentencias y conciliaciones en el Plan Financiero son suficientes para el pago de los procesos que sean fallados en contra del Municipio.
Costo Fiscal de los Acuerdos Sancionados en Vigencia anterior	SI	El MFMP presenta la relación de los Acuerdos sancionados en la vigencia anterior indicando que los mismos no tienen un costo fiscal, sin embargo, por tratarse los mismos de modificaciones al Estatuto de Rentas es evidente que se requiere hacer un análisis del impacto fiscal que tendrán las modificaciones aprobadas al Estatuto durante las próximas vigencias, las cuales se deben reflejar en la proyecciones presentadas en el Plan Financiero.
Análisis Situación Financiera de las Entidades del Sector Descentralizado	NO	

Fuente: DAF con base en MFMP.

II. PROYECCIONES FISCALES

A. Ingresos

De acuerdo con el MFMP a partir de la aplicación de promedios aritméticos o geométricos a los resultados obtenidos entre las vigencias 2012 – 2019 y, en algunos casos, de realizar la correspondiente indexación al parecer de lo proyectado obtener al cierre de 2019, el Municipio espera para la vigencia 2020 sus ingresos se reduzcan 44% como consecuencia del recibo de menores ingresos de capital principalmente por concepto de regalías del sistema anterior y, a su vez, de menores transferencia del FOSYGA y ETESA.

Si bien en las proyecciones el Municipio espera la generación de superávit presupuestal, estos recursos no son incorporados en la siguiente vigencia.

Tabla 2

Ingresos sin SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
Ingresos Corrientes	86.378	85.647	73.504	-14%	-1%
Recaudo Propio	30.285	32.652	32.421	-1%	8%
Transferencias	56.093	52.995	41.084	-22%	-6%
Ingresos de Capital (2)	87.877	47.209	437	-99%	-46%
Desembolsos de crédito	0	0	0	N/A	N/A
Venta de Activos y Reducción de Capital de Empresas	90	0	0	N/A	-100%
Recursos del balance	34.386	0	0	N/A	-100%
Otros Ingresos de Capital (*)	53.401	47.209	437	-99%	-12%
TOTAL INGRESOS	174.255	132.856	73.941	-44%	-24%

(*) Incluye recursos de cofinanciación, desahorro FONPET, excedentes financieros de empresas públicas y rendimientos financieros.

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

En el caso del recaudo tributario, se espera una reducción como consecuencia de los menores ingresos por concepto de estampillas, impuesto de industria y comercio los cuales no alcanzarán a ser compensados por el crecimiento del impuesto predial, sin embargo, como en anteriores ediciones del MFMP, no se explican los supuestos bajo los cuales se obtienen estos resultados.

Tabla 3

Ingresos Tributarios					
valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
Predial Unificado	2.565	1.950	5.477	181%	-24%
Industria y Comercio	10.511	13.206	12.793	-3%	26%
Estampillas	6.734	5.879	3.418	-42%	-13%
Sobretasa a la Gasolina	731	1.043	1.081	4%	43%
Otros	8.061	9.565	8.606	-10%	19%
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	28.603	31.643	31.375	-1%	11%

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

B. Gastos

Dado que para 2020 en el MFMP no se proyectan gastos en formación bruta de capital los gastos totales presentan una reducción del 38%; mientras que en el caso del funcionamiento su crecimiento será consecuencia de los mayores gastos de personal. Sin embargo, el MFMP no establece los supuestos bajo los cuales se realiza esta estimación y que permiten mantener el indicador de los gastos de funcionamiento establecido en la Ley 617 de 2000 por debajo del límite.

Tabla 4

Gastos sin SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
Funcionamiento	14.238	18.155	19.488	7%	28%
Inversión	164.800	101.187	54.453	-46%	-39%
Servicio de la Deuda	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
TOTAL GASTOS	179.039	119.342	73.941	-38%	-33%

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

C. Deuda Pública

El municipio de Arauca no presenta saldo de deuda pública y en el MFMP no se proyecta la contratación de créditos para el período 2020-2029.

D. Resultado Fiscal

De acuerdo con las proyecciones realizadas en el Plan Financiero en 2020 se generará un equilibrio presupuestal y a partir de 2021 se generará superávit presupuestal; sin embargo, el supuesto establecido para 2020 no es consistente con los superávits presupuestales que históricamente el Municipio ha registrado y, por otro, en las proyecciones no son incorporados como recursos del balance el resultado presupuestal de la vigencia anterior.

Como consecuencia de lo anterior, y de la no proyección de gastos de inversión por formación bruta de capital, no es posible obtener una estimación del resultado fiscal y presupuestal que sea coherente con la realidad financiera del Municipio.

Tabla 5

Estimación Balance Fiscal sin SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
INGRESOS	139.780	132.856	73.941	-44%	-5%
INGRESOS CORRIENTES	86.378	85.647	73.504	-14%	-1%
Tributarios	28.603	31.643	31.375	-1%	11%
No tributarios	1.682	1.009	1.046	4%	-40%
Transferencias	56.093	52.995	41.084	-22%	-6%
GASTOS	179.039	119.342	73.941	-38%	-33%
GASTOS CORRIENTES	92.082	61.752	73.941	20%	-33%
Funcionamiento	14.238	18.155	19.488	7%	28%
Intereses y comisiones	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Gastos operativos en sectores sociales (Inversión social)	77.844	43.597	54.453	25%	-44%
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	-5.704	23.895	-437	-102%	-519%
INGRESOS DE CAPITAL	53.401	47.209	437	-99%	-12%
Regalías Esquema anterior al SGR	35.032	44.031	0	-100%	26%
Otros	18.370	3.178	437	-86%	-83%
GASTOS DE CAPITAL	86.956	57.590	0	-100%	-34%
Formación Bruta de Capital	86.956	57.590	0	-100%	-34%
DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL	-33.555	-10.381	437	-104%	-69%
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL SIN SGR	-39.259	13.514	0	-100%	-134%

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

E. Límites de endeudamiento y balance primario

Teniendo en cuenta que el Municipio no tiene deuda pública ni proyectada la contratación de créditos de acuerdo con los cálculos presentados en el MFMP el Municipio tiene capacidad de endeudamiento y es sostenible en el mediano plazo.

F. Límites de gasto Ley 617/00

De acuerdo con las proyecciones presentadas en el MFMP durante el período 2020 -2029, el Municipio tendrá unos indicadores gastos de funcionamiento del sector central y transferencias a los órganos de control por debajo de los límites establecidos en la Ley 617 de 2000; no obstante, es pertinente que el Municipio revise sus cálculos teniendo en cuenta las observaciones realizadas en el presente documento respecto a las proyecciones de los ingresos y gastos.

III. RIESGOS FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El municipio no realiza ningún análisis respecto al comportamiento de las reservas presupuestales en el MFMP, igualmente, las proyecciones realizadas no consideran las reservas.

B. Vigencias Futuras

De acuerdo con el MFMP el Municipio no tiene establecida ni proyecta la asunción de compromisos en vigencias futuras para el período 2020-2029.

C. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El MFMP 2019 no hace mención respecto a la situación financiera de las entidades descentralizadas del orden municipal. Teniendo en cuenta que el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019 establece que adicional a los componentes establecidos para los MFMP en la Ley 819 de 2003 se debe realizar un análisis de la situación financiera de las entidades descentralizadas, es necesario realizar en el MFMP un análisis de los efectos del desempeño fiscal del sector descentralizado sobre las finanzas municipales con el fin de concluir si es necesario adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector, teniendo en cuenta que las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, prevén que las EDS deben ser financieramente autosuficientes y no generar déficits fiscales recurrentes.

D. Pasivos Exigibles y Contingentes

Al momento de elaboración del MFMP el Municipio presentaba 155 demandas judiciales en su contra cuyas pretensiones ascienden a \$34.632 millones; el mayor número de procesos son acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, no obstante, de acuerdo con el valor de las pretensiones la mayor participación la tiene una acción de grupo que reclama el reconocimiento de \$10.000 millones.

Es pertinente que el Municipio amplíe el análisis realizado en el MFMP respecto a los pasivos contingentes realizando una estimación de su probabilidad de fallo en contra con el fin de realizar una proyección sustentada en el Plan Financiero de los recursos que se destinarán al reconocimiento y pago de las sentencias y conciliaciones.

E. Costo Fiscal de los Proyectos de Acuerdos Sancionados en la Vigencia Anterior.

El MFMP presenta la relación de los Acuerdos sancionados en la vigencia anterior indicando que los mismos no tienen un costo fiscal, sin embargo, por tratarse los mismos de modificaciones al Estatuto de Rentas es evidente que se requiere hacer un análisis del impacto fiscal que tendrán las modificaciones aprobadas al Estatuto durante las próximas vigencias, las cuales se deben reflejar en las proyecciones presentadas en el Plan Financiero.

F. Estimación del Costo Fiscal de las Exenciones Tributarias.

De acuerdo con el MFMP las exenciones tributarias que el Municipio otorgó a los contribuyentes por concepto de impuesto predial e industria y comercio ascendieron en 2018 a \$450 millones, no obstante en el MFMP no se realiza una proyección de las exenciones para el período 2019-2029 ni se analiza el impacto de las mismas en el Plan Financiero.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El MFMP 2020 del municipio de Arauca no contiene todos los aspectos definidos en la normatividad vigente ya que no presenta un análisis respecto a la situación financiera de las entidades descentralizadas del orden municipal y su impacto en las finanzas territoriales. Si bien los demás elementos se encuentran en el documento su calidad es muy baja frente a las necesidades de información para la toma de decisiones en el mediano plazo.

Las proyecciones presentadas en el MFMP no se sustentan en metodologías rigurosas, que consideren las características específicas de cada rubro, su comportamiento parcial en 2019 ni el entorno económico o las perspectivas nacionales e internacionales.

El MFMP debe incluir un cronograma de ejecución de los planes de acción con metas y responsables, para facilitar la evaluación del cumplimiento de las acciones y medidas para el cumplimiento de las metas fiscales.

El Municipio debe en el MFMP realizar la estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias. En consecuencia, se recomienda aplicar la "Metodología para medir el impacto fiscal de los gastos tributarios subnacionales en Colombia" del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A partir del inventario de procesos judiciales que cursan en contra del Municipio la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía debe estimar la probabilidad de fallo en contra de los procesos y el valor de las pretensiones a pagar, con el fin que en el Plan Financiero se estime de manera justificada el valor de los gastos por sentencias y conciliaciones.

El Municipio debe en el MFMP 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.

De acuerdo con las proyecciones presentadas en el MFMP durante el período 2020 -2029, el Municipio tendrá un indicador de gastos de funcionamiento del sector central por debajo del límite establecido en la Ley 617 de 2000; no obstante, es pertinente que el Municipio revise los cálculos tanto de este como de otros indicadores teniendo en cuenta las observaciones realizadas en el presente documento.