

Departamento de Boyacá: Perspectivas Fiscales 2020 -2029

INTRODUCCIÓN

Este documento elaborado por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo analizar la coherencia, consistencia y solidez del **Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 -2029** del Departamento de Boyacá, con el fin de establecer observaciones y recomendaciones encaminadas a proteger la sostenibilidad fiscal y financiera del gobierno subnacional, y de garantizar una óptima ejecución de los planes de desarrollo regionales dentro de un enfoque de robustez fiscal y realismo económico.

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 2018 y 2019 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 2019, 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 2020

El Marco Fiscal de Mediano Plazo del Departamento de Boyacá 2020 incluye con claridad y amplitud suficiente 5 de los 8 aspectos (63%) que, como mínimo, debe contener este tipo de documentos, de acuerdo con el artículo quinto de la ley 819/03, siendo los elementos con deficiencias: La estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la jurisdicción departamental para 2018 y 2019 (si es que las hubo), la definición clara de cuáles de los actos administrativos expedidos que tienen impacto o costo fiscal y que afectan el plan financiero 2020 – 2029,¹ y el análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado.

El documento plantea un escenario en el mediano plazo (2020 -2029) sujeto a factores como el comportamiento de la economía regional y nacional, y las acciones que en materia fiscal y financiera emprenda la Administración. No obstante, tales supuestos macroeconómicos y los específicos de cada tributo no se hacen explícitos, ni se realizan estimaciones de escenarios distintos, lo cual resta margen de maniobra al Plan Financiero y al MFMP como un todo.

La calidad general del documento es aceptable. Las mejoras por realizar están relacionadas con el detalle y la metodología utilizada para generar el Plan Financiero, así como con la inclusión del análisis sobre la estimación del costo fiscal de los actos administrativos, siendo este uno de los componentes que por Ley debería incluirse con total claridad en el MFMP.

Adicionalmente, el Departamento presenta un análisis del entorno económico nacional y regional para 2019 y 2020, de acuerdo al desempeño de las principales actividades económicas del departamento.

El Departamento no tiene publicado este documento en la página web de la Secretaría de Hacienda. Para promover la rendición de cuentas de su planeación financiera, el documento debería ser publicado desde el momento en el cual

¹ El impacto fiscal puede ser positivo o negativo. Se incurre en un costo fiscal cuando el acto administrativo disminuye los ingresos, como con las exenciones tributarias, o aumenta los gastos, que requieren de financiación con recursos nuevos o existentes, para mayor claridad vea el anexo N. 1 de este documento.

es presentado a consideración de la Asamblea Departamental como requisito para la aprobación del presupuesto 2020.

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 las estimaciones de ingresos, gastos y endeudamiento para el periodo 2020 -2029 y compromisos presupuestales aprobados mediante vigencias futuras hasta 2019. Además, las proyecciones de ingresos consideran las características específicas de cada rubro, su comportamiento proyectado a diciembre de 2019, el entorno económico y sus perspectivas nacionales e internacionales. Las proyecciones de gastos y deuda consideran los mandatos legales, los resultados esperados de la ejecución del cierre 2019, así como los componentes programáticos del Plan de Desarrollo "Boyacá, Tierra de Paz y Libertad"
Metas de Superávit Primario y Sostenibilidad de la Deuda Pública	Sí	El documento propone una meta de balance primario para 2020 consistente con los supuestos macroeconómicos, metas indicativas para las vigencias de los diez años siguientes, y elabora un análisis de la sostenibilidad de las finanzas departamentales. La proyección del balance primario se realiza con base en la metodología definida por el artículo 2° de la Ley 819/03, igual a la utilizada por la DAF, que para las entidades territoriales permite incorporar en dicho cálculo los recursos del balance.
Acciones y Medidas para el Cumplimiento de Metas Fiscales	Sí	Para el cumplimiento de las metas del plan financiero sobresalen las siguientes acciones: actividades de difusión para aumentar el recaudo de los tributos, mayor control de la evasión, elusión y morosidad, fortalecer la cultura tributaria, mantener la solidez de las finanzas departamentales, búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento. En materia de gasto sobresalen las siguientes acciones: mantener los indicadores de solvencia y sostenibilidad por debajo del límite establecido por la ley, sostener el indicador de gastos de funcionamiento, mantener el indicador de superávit primario sobre servicio de la deuda, alcanzar un crecimiento anual de los ingresos tributarios del 3%, alcanzar un crecimiento promedio anual de ingresos de libre superiores al 3% y de gastos de funcionamiento inferiores al 2,4% y generar superávit, con el fin de mejorar la liquidez y cancelar el pago de los pasivos que se causen durante el periodo de vigencia del Marco Fiscal.
Informe de Resultados Fiscales de la Vigencia Anterior	Sí	Se expone un análisis de los resultados fiscales de 2018 en los rubros de ingresos, gastos e indicadores de sostenibilidad fiscal como el indicador de Ley 358 de 1997, superávit primario, análisis de exigibilidades y disponibilidades por fuentes, y se proyecta el cierre fiscal 2019 partiendo de los resultados del primer semestre del mismo año. Los indicadores de sostenibilidad calculados por el MFMP 2020 -2029 muestran los rubros utilizados para tal fin, aunque presentan las sendas a 10 años de los indicadores de solvencia y sostenibilidad. Por otra parte, el MFMP no incorpora una evaluación de resultados fiscales consolidada para establecimientos públicos, lo cual en un MFMP ideal debería estar debidamente sustentado en metodologías de análisis consistentes y reconocidas.
Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias	No	El documento no muestra el costo estimado de las exenciones tributarias. -Si es que las hay, en caso de que no las haya, esto debe quedar explícito en el MFMP- Es necesario que el MFMP realice y evalúe este tipo de estimaciones con el apoyo de la "Metodología para medir el impacto fiscal de los gastos tributarios subnacionales en Colombia" del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual se puede consultar en la siguiente ruta www.minhacienda.gov.co >> Biblioteca Virtual >> Metodologías e Investigaciones.

Estimación de Pasivos Contingentes	Sí	Se estima el valor de las obligaciones contingentes de la administración central y del sector descentralizado; con base en el trabajo que la Secretaría General del Departamento encomendó a la dirección Jurídica en coordinación con la oficina de Contabilidad. En el documento se puede evidenciar el desarrollo y aplicación de la metodología basada en herramientas conceptuales y técnicas para la adecuada gestión de las obligaciones contingentes. Pese a ello, no se ve la estimación del pasivo pensional (cálculo actuarial). En el mismo sentido la metodología que consta de 4 pasos: 1) Determinar el valor de las pensiones, 2) ajustar el valor de las mismas, 3) Calcular el riesgo de condena, 4) Registrar el valor de las pretensiones, incorpora cálculos de probabilidades para estimar el costo fiscal de tales pasivos contingentes.
Costo Fiscal de las Ordenanzas sancionadas en la vigencia anterior	No	El MFMP del Departamento de Boyacá muestra 57 ordenanzas expedidas por la Asamblea en la vigencia 2018, sin embargo, no resulta claro cuales tienen "costo fiscal" para la administración central o para la entidad descentralizada respectiva. Por ejemplo, adicionar recursos no implica un costo fiscal, si se hace sobre fuentes existentes, en cambio, realizar "aportes tendientes a la creación de la sociedad pública, para la administración y operación del terminal regional de transporte terrestre de Tunja", desde la administración central tiene un costo fiscal y debe ser calculado identificando la fuente de financiación, también "adoptar la política pública de protección y bienestar animal del departamento de Boyacá 2018 2033, puede tener costos fiscales financiados o no financiados con recursos existentes. Se debe ser más claro cuando se defina que es un costo fiscal.
Análisis Situación Financiera de las Entidades del Sector Descentralizado	No	El MFMP no presenta un análisis sobre el impacto fiscal de las mencionadas ordenanzas, en el que se incluyan los efectos de ordenanzas expedidas durante 2019 y que afecten la planeación financiera de los años por venir, en especial el año 2020.

II. PROYECCIONES FISCALES

A. INGRESOS

Las proyecciones de ingresos parten del contexto económico general del departamento, con base en el cual se hace una descripción del crecimiento económico histórico, se presentan estimaciones de crecimiento económico departamental para 2019 y muy pocas referencias de crecimiento para el año 2020.

Las proyecciones tributarias para 2020, contemplan una caída en el comportamiento positivo que vienen registrando algunas rentas como el impuesto de registro, el impuesto de vehículos, el impuesto de licores y el impuesto a la Cerveza, Igualmente, el MFMP proyecta la disminución leve del impuesto de cigarrillos y tabaco. La administración, hace explícito, que el logro de las metas de recaudo de los ingresos tributarios, requiere de continuar el ejercicio de fortalecer los mecanismos de control y evasión tributaria.

La proyección de las transferencias del SGP se basa en lo dispuesto por el Acto Legislativo 04 de 2007 y en las Leyes 715 de 2001, 1122 de 2007, 1176 de 2007, la Ley 1438 de 2011 y el Decreto 196 de 2013; y toma en consideración el aumento de los ingresos provenientes del SGP con destino a los sectores Educación y Salud. De igual forma, el departamento mediante Resolución 061 de 2012, se acogió al sistema de Giro Directo de los recursos del régimen subsidiado, los cuales se giran directamente a las Empresas Sociales del Estado tanto por el Departamento como por la Nación, por lo que se prevé una caída del 10% en lo que recibe la administración central.

En la estimación de ingresos no se incorporan los ingresos por la operación de las entidades descentralizadas del departamento.

En este sentido el MFMP proyecta que al cierre de 2019 los ingresos de la administración central de la vigencia crezcan en el 2% y sumen \$1.357.858 millones. El incremento previsto del recaudo propio y de los recursos del balance compensa la notable disminución de los ingresos por desembolsos de crédito y de otros ingresos de capital (Tabla2).

Tabla 2

INGRESOS SIN SGR					
Valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019	2020	Variación 2020/2019	Variación 2019/2018
INGRESOS CORRIENTES	1.080.205,00	1.109.733,00	1.030.625,00	-7%	3%
RECAUDO PROPIO	317.370	351.623	345.464	-2%	11%
TRANSFERENCIAS	762.835	758.110	685.161	-10%	-1%
INGRESOS DE CAPITAL	268.182	268.125	3.255	-99%	0%
Cofinanciación	8.120	0	0		
Excedentes Financieros y Utilidades	0	0	0		
Rendimientos Financieros	5.984	4.837	2.155	-55%	-19%
Desahorro FONPET	35.697	36.832	0	-100%	3%
Financiamiento (*)	217.948	226.303	0	-100%	4%
Otros ingresos de capital	433	153	1.100	619%	-65%
TOTAL INGRESOS	1.348.387	1.377.858	1.033.880	-25%	2%

(*) Incluye crédito, recursos del balance y venta de activos.

Fuente: MFMP 2020

Para el año 2020, disminuyen los rubros de financiación, es decir, desembolsos del crédito, Recursos del Balance y otros de menor importancia, cuando la entidad ya debería tener un cálculo de datos para el cierre proyectado para 2019.

En cuanto a los recursos del Sistema General de Regalías, tan solo aparece una mención en la tabla 14 sobre el valor a incorporar para el bienio 2019-2021 que suma 134 mil millones de pesos, monto que disminuye en el 60% respecto de los recursos del bienio anterior. No hay información de ejecución para 2019-2021.

De otra parte, y como producto de la recuperación económica, en 2019 los ingresos tributarios crecerían 6% en términos nominales frente a 2018, esto también gracias a la gestión de recaudo en materia de fiscalización, cobro y recuperación de cartera, adelantadas por la administración. Los tributos de mayor incremento serían los de licores, otros y estampillas. (Tabla 3)

Tabla 3

INGRESOS TRIBUTARIOS					
Valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019	2020	Variación 2020/2019	Variación 2019/2018
Registro y Anotación	19.488	20.704	21.532	4%	6%
Vehículos Automotores	13.283	14.334	14.907	4%	8%
Licores	32.034	36.185	37.328	3%	13%
Cerveza	157.361	162.419	167.291	3%	3%
Cigarrillos y Tabaco	21.121	20.910	21.537	3%	-1%
Otros	41.948	47.553	48.382	2%	13%
Estampillas	20.875	22.946	22.906	0%	10%
TRIBUTARIOS	306.110	325.051	333.883	3%	6%

Fuente: MFMP 2020

Para el 2020 se espera un crecimiento menor (3%) del recaudo tributario con respecto a la vigencia anterior, esto se explica principalmente por una menor dinámica de las estampillas y otros impuestos y crecimientos moderados de los demás impuestos. El comportamiento del recaudo propio sería explicado por la recuperación de la actividad económica y los esfuerzos de gestión de recaudo, sustentados en un entorno institucional de modernización tributaria. En este contexto, es posible que si continúa la recuperación económica del departamento, estas metas se superen con facilidad.

B. Gastos

En 2020, según el MFMP, se aumentará el gasto de la administración central en 9%, al llegar a \$1.257.690 millones. El 85% de estas erogaciones se destinaría a inversión, 12% a funcionamiento y 2,5% al servicio de la deuda² (Tabla

² Este monto no incluye gastos del SGR, tampoco las reservas presupuestales ni pasivos exigibles.

3). Para 2020 se prevé una importante caída del 18%, principalmente en los rubros de inversión (22%), comportamiento esperado cuando se produce cambio de gobierno y se queda en espera del nuevo plan de desarrollo.

El pago del servicio de la deuda aumentaría en 2020 esencialmente por mayores compromisos de amortización de deuda, sin embargo, para 2020 se espera una reducción del 8%, debido a la dinámica del saldo de la deuda pública, que implica menores montos de amortización.

Tabla 4

GASTOS SIN SGR					
Valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019	2020	Variación 2020/2019	Variación 2019/2018
FUNCIONAMIENTO	127.908	152.330	167.717	10%	19%
INVERSIÓN	1.006.894	1.073.759	837.127	-22%	7%
SERVICIO DE LA DEUDA	16.691	31.601	29.035	-8%	89%
TOTAL GASTOS	1.151.493	1.257.690	1.033.879	-18%	9%

Fuente: MFMP 2020

El cumplimiento de las metas definitivas de gasto para 2020, dependerá críticamente de las acciones adelantadas por la gobernación para acelerar la formulación y aprobación del nuevo plan de desarrollo, hacer modificaciones al presupuesto inicial aprobado para 2020 y mejorar los procesos y procedimientos inherentes al diseño, contratación e inventoría de los proyectos de inversión programados.

C. Deuda Pública

El MFPM proyecta un saldo de la deuda pública para el año 2020 por valor de \$146.586 millones, monto que va decreciendo hasta llegar a cero en 2029.

El servicio total de la deuda para el periodo 2020 – 2029 ascenderá a \$165.062 millones que comprende amortizaciones por valor de \$109.559 millones e intereses por \$55.503 millones.

Así mismo la proyección de los desembolsos pendientes para el periodo 2020 – 2029 suman en total \$79.567 millones, con un total de cuota de amortización por \$47.000 millones y se calculan intereses por \$32.567 millones, una vez incorporados estos desembolsos a las arcas del Departamento pasaran a ser deuda pública exigible.

El Departamento mantiene para la vigencia 2020, indicadores de endeudamiento sostenibles, es así como el indicador de solvencia se ubica en el 11%, es decir que los intereses de la deuda comprometen en este porcentaje el nivel de ahorro operacional. De otra parte, la relación saldo de la deuda sobre ingresos corrientes se ubica en el 43%.

D. Resultado Fiscal

La administración central del departamento prevé al cierre de 2020 un superávit fiscal de \$122.492 millones, sin embargo, el resultado fiscal es altamente sensible a la ejecución de los programas de inversión, razón por la cual este puede ser superior, en la medida en que no se cumplan las metas.

Tabla 5

Estimación del Balance Fiscal sin SGR					
Valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019	2020	Variación 2020/2019	Variación 2019/2018
INGRESOS					
INGRESOS CORRIENTES	1.080.205	1.109.733	1.030.625	-7%	3%
TRIBUTARIOS	306.110	325.051	333.883	3%	6%
NO TRIBUTARIOS	11.260	26.572	11.581	-56%	136%
TRANSFERENCIAS	762.835	758.110	685.161	-10%	-1%
GASTOS					
GASTOS CORRIENTES	643.549	773.980	914.126	18%	20%
FUNCIONAMIENTO	127.908	152.330	167.717	10%	19%
INTERESES Y COMISIONES DE LA DEUDA	5.856	9.620	19.060	98%	64%
GASTOS OPERATIVOS EN SECTORES SOCIALES *	509.785	612.030	727.349	19%	20%
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	419.596	316.096	116.498	-63%	-25%
INGRESOS DE CAPITAL **	50.234	41.822	3.255	-92%	-17%
GASTOS DE CAPITAL	497.109	461.729	109.778	-76%	-7%
DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL	-446.875	-419.907	-106.523	-75%	-6%
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL SIN SGR	190.669	122.492	0	-100%	-36%

(*) (Remuneración al Trabajo, Prestaciones, y Subsidios en Sectores de Inversión)

(**) No incluye partidas de financiamiento: Recursos del Balance, Desembolsos de Crédito, Venta de Activos.

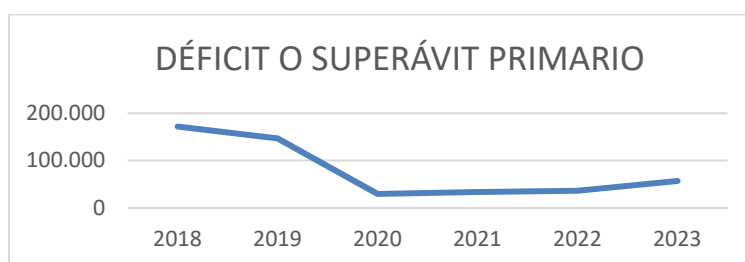
Fuente: MFMP 2020

El MFMP proyecta para el cierre de 2020 un equilibrio fiscal, generado por una disminución del 7% para los ingresos corrientes y un incremento del 18% de los gastos corrientes que produce un superávit corriente de \$116.498 millones que a su vez se resulta contrarrestado por el déficit de capital, generado principalmente por la caída de los gastos en formación bruta de capital de los rubros de inversión.

Se hace evidente la espera de un cambio de gobierno y las expectativas en los énfasis de inversión en el nuevo plan de desarrollo, situación que genera dificultades para la planeación financiera por factores de coyuntura y deja los cambios para el siguiente gobierno, mediante modificaciones presupuestales.

E. Límites de endeudamiento y balance primario

El MFMP proyecta para el cierre 2020 un superávit primario de \$146.747 millones, sin embargo, este cae drásticamente para 2020, como resultado de las cifras presupuestadas tanto para ingresos como para gastos que como ya se dijo están muy influenciadas por la incertidumbre y las expectativas del cambio de gobierno y la construcción de un nuevo plan de desarrollo.



Para el periodo 2020 -2029 se proyectan balances primarios positivos; explicados esencialmente por el fortalecimiento del Departamento en materia de recaudo de recursos propios, lo cual es una de las metas fiscales plasmadas en el documento del MFMP. La aceleración de la actividad económica de Boyacá y la ejecución oportuna de las inversiones en obras civiles permitirían mantener la trayectoria de superávit primario a partir de 2020.

El superávit primario para el período 2020 – 2029 se calcula en \$666.630 millones aproximadamente, valor que respalda un servicio de deuda pública.

Ahora bien, el MFMP proyecta indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda pública de la gobernación acordes con el cumplimiento de la ley 358/97 para el periodo 2020 - 2029.

El indicador de solvencia estimado para el mediano plazo, no supera el 11%, con una tendencia decreciente a partir del 2021, que frente al 40% de límite establecido por Ley, le permite al Departamento mantener un amplio margen y asegurar el cumplimiento de los parámetros legales.

Por su parte, el indicador de sostenibilidad, no es superior al 44% para el periodo de análisis y disminuye a partir de 2021, que comparado con el límite normativo de 80% revela una posición fuerte en capacidad de deuda.

F. Límites de gasto de ley 617/00

El MFMP proyecta un crecimiento de los gastos de funcionamiento que en todo caso garantice el cumplimiento de los límites de gasto de la ley 617/00. En ese aspecto el margen de maniobra de la Gobernación es amplio.

Con las metas financieras establecidas en el balance a mediano plazo se garantiza la viabilidad fiscal del Departamento, manteniendo el indicador por debajo del 55% establecido por la Ley, se evidencia el compromiso de la Administración Departamental por mantener en niveles controlados los gastos de funcionamiento.

III. RIESGOS FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El departamento no realiza ningún análisis respecto al comportamiento de las reservas presupuestales en el MFMP, igualmente, las proyecciones realizadas no consideran ni las reservas ni los recursos que se destinarán para su financiación.

Para 2020, se constituyeron reservas presupuestales a ejecutar en la vigencia por \$154.322 millones, que resulta ser 19% mayor (en términos reales) respecto del año anterior, lo que se traduce en un reto para la planeación financiera del Departamento, así como la oportuna cancelación de reservas y su correspondiente incorporación al presupuesto.

B. Vigencias Futuras

El departamento no realiza ningún análisis respecto a las vigencias futuras, si es que las hay después de 2020. Si no las hay, esto debe quedar explícito en el MFMP.

C. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El MFMP 2018 no contiene un análisis explícito de los efectos del desempeño fiscal del sector descentralizado sobre las finanzas departamentales, ni de sus resultados fiscales consolidados, sólo incorpora los rubros de transferencias a los entes descentralizados, explicadas principalmente por la ejecución del Contrato Plan del Departamento. En este sentido este documento podría continuar siendo mejorado.

Si bien este tipo de análisis no está contenido de forma expresa en la ley 819/03, es claro que eventuales colapsos financieros de entidades descentralizadas podrían aumentar los pasivos contingentes de las entidades territoriales, de tal modo que cuando las situaciones lo ameriten, un estudio sobre la materia debería formar parte de los MFMP en el capítulo correspondiente a pasivos contingentes.

En línea con lo anterior, se recomienda coordinar mesas de trabajo con la secretaría de hacienda para empezar a incluir en el análisis del desempeño fiscal Departamental a los establecimientos públicos como parte del sector gobierno general, tal como lo recomiendan los estándares internacionales de estadísticas fiscales, en especial el manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI 2014.

Se debe tener en cuenta que al cierre de 2018 el sector descentralizado de Boyacá presentó una situación deficitaria en \$17.872 millones, que equivale al 2% de los ingresos corrientes de la administración. El déficit es generado en un 85% por los establecimientos públicos y el restante 15% por las empresas.

10 de las 14 entidades arrojaron resultados negativos, resalta el Fondo mixto de Cultura de Boyacá que presentó un déficit \$19.024 millones, además de ser recurrente en los últimos dos años. En contraste sobresale el buen manejo presupuestal de la mayoría de entidades, que mostraron resultados cercanos al equilibrio presupuestal. Además, el Instituto Departamental de Juventud y Deporte y el Hospital de Duitama presentaron resultados superavitarios (\$4.909

millones y \$1.208 millones respectivamente), aunque no fueron suficientes para revertir el resultado negativo del agregado.

En resumen, se destaca a) la disminución de los de pasivos contingentes; b) la mejora de algunos indicadores de liquidez y c) la generación de déficit en el agregado total, acompañado de situaciones deficitarias que persisten a través del tiempo principalmente en el sector salud.

D. Pasivos contingentes por demandas judiciales

Para el análisis de este tema, se tomarán dos escenarios. Un primer escenario es el valor en las pretensiones. De los 575 Procesos, el 64,8% corresponde a 295 demandas en contra el Departamento por un valor de \$119.207 millones, seguidos por la Secretaría de Salud con un 24.7% y 37 procesos en su contra por \$45.492 millones; la Secretaría de Educación concentra el 9,7% de las demandas con 184 procesos en contra y un monto de \$17.837 millones y finalmente, el Fondo Pensional Territorial de Boyacá con 59 procesos en contra por un valor de \$1.396 millones los cuales representan 0,8% del total de las demandas.

Un segundo escenario es el valor Contingente Judicial o las obligaciones pecuniarias que dependen de la ocurrencia de eventos futuros inciertos, juegan un rol cada vez más importante dentro del proceso de planeación y control financiero de las entidades públicas, no solo por el impacto adverso que éstas generan sobre su estabilidad financiera, sino por el desarrollo del marco normativo e institucional que las rige.

El Departamento prevé un valor contingente de las 575 demandas; el 70,9% equivalentes a 295 procesos y con un valor de \$108.216 millones en las demandas en contra del Departamento; La Secretaría de Salud un 19,1% en 37 procesos en su contra con un valor de \$29.088 millones; La Secretaría de Educación el 9,4% de las demandas con 184 procesos en contra y un monto de \$14.345 millones y finalmente en el Fondo Pensional Territorial de Boyacá con 59 procesos en contra y por un valor de \$947 millones los cuales representan 0.6% del total de las demandas.

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

El MFMP del Departamento de Boyacá muestra una lista con las 57 ordenanzas expedidas por la Asamblea en la vigencia 2018, sin embargo, no resulta claro cuales tienen "costo fiscal" para la administración central o para la entidad descentralizada respectiva. Por ejemplo, adicionar recursos no implica un costo fiscal, si se hace sobre fuentes existentes, en cambio, realizar "aportes tendientes a la creación de la sociedad pública, para la administración y operación del terminal regional de transporte terrestre de Tunja", desde la administración central tiene un costo fiscal y debe ser calculado identificando la fuente de financiación, también "adoptar la política pública de protección y bienestar animal del departamento de Boyacá 2018 2033, puede tener costos fiscales financiados o no financiados con recursos existentes. Se debe ser más claro cuando se defina que es un costo fiscal.³

Además de lo anterior, el MFMP no presenta un análisis sobre el impacto fiscal de las mencionadas ordenanzas, en el que se incluyan los efectos de ordenanzas expedidas durante 2020 y que afecten la planeación financiera de los años por venir.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El documento plantea un escenario en el mediano plazo (2020 -2029) sujeto a factores como el comportamiento de la economía regional y nacional, y las acciones que en materia fiscal y financiera emprenda la Administración. No obstante, tales supuestos macroeconómicos y los específicos de cada tributo no se hacen explícitos, ni se realizan estimaciones de escenarios distintos, lo cual resta margen de maniobra al Plan Financiero y al MFMP como un todo.

Sin embargo, el documento presenta mejoras en su plan financiero, su cálculo de pasivos contingentes y la formulación de las acciones y medidas para el cumplimiento de metas fiscales, si se compara con los de años anteriores.

³ Ver para una mayor comprensión del tema consultar el Concepto DAF 031575-12 en la pagina web del MHCP

Se hace evidente la espera de un cambio de gobierno y las expectativas en los énfasis de inversión en el nuevo plan de desarrollo, situación que genera dificultades para la planeación financiera por factores de coyuntura y deja los cambios para el siguiente gobierno, mediante modificaciones presupuestales.

Hay menciones dispersas sobre los Resultados Fiscales de la Vigencia Anterior, se deben reunir y ampliar en un capítulo del documento.

El Departamento no tiene publicado este documento en la página web de la Secretaría de Hacienda. Para promover la rendición de cuentas de su planeación financiera, el documento debería ser publicado desde el momento en el cual éste fue presentado a consideración de la Asamblea Departamental como requisito para la aprobación del presupuesto 2020.

La calidad general del documento se ve disminuida, teniendo en cuenta que falta el análisis del impacto fiscal de las ordenanzas expedidas durante las vigencias de 2018 y 2019, así como la estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias, si es que las hay. Se debe ser más claro cuando se defina cuando una ordenanza genera costo fiscal.

Además de lo anterior, el MFMP no presenta un análisis sobre el impacto fiscal de las mencionadas ordenanzas, en el que se incluyan los efectos de ordenanzas expedidas durante 2019 y que afecten la planeación financiera de los años por venir, en especial el año 2020.

El MFMP proyecta para el cierre de 2020 un superávit de fiscal de \$ 122.492 millones, cifra que cae a cero en la proyección del año 2020.

Se recomienda hacer un análisis más detallado sobre la ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías en el bienio anterior y de lo que se proyecta para el bienio 2020-2022, pues son montos que resultan significativos en un esquema de financiación global, hay que tener en cuenta, que para el bienio 2017-2018 se ejecutaron \$342 mil millones.

El documento establece algunas metas y acciones para fortalecer las finanzas del departamento, pero no se incorporan los calendarios de cumplimiento y los responsables de cada actividad.

El MFMP 2018 no contiene un análisis explícito de los efectos del desempeño fiscal del sector descentralizado sobre las finanzas departamentales, ni de sus resultados fiscales consolidados, sólo incorpora los rubros de transferencias a los entes descentralizados, explicadas principalmente por la ejecución del Contrato Plan del Departamento. En este sentido este documento podría continuar siendo mejorado.

Una de las recomendaciones más importantes para la salud fiscal del Departamento es continuar con el fortalecimiento de los mecanismos de control y evasión tributaria, de la gestión en general, y de modernización del estatuto de rentas, principalmente por el problema identificado por el MFMP del déficit de disponibilidades de recursos de libre destinación para cubrir las exigibilidades en el corto plazo con cargo a tales recursos.

El volumen de pasivos contingentes de la entidad puede atentar contra la sostenibilidad económica y fiscal de la administración. Al respecto se recomienda por parte de la administración la creación de un fondo que se provisione con una proporción de sus recursos propios para proteger financieramente la entidad.

De modo reflexivo se recomienda por parte de este análisis que el marco fiscal de mediano plazo se convierta en una herramienta no sólo para advertir los peligros futuros, sino para trazar la política fiscal de mediano plazo, proponiendo soluciones bien estructuradas. Para esto se requieren análisis más profundos y detallados de los rubros y de la economía departamental. El MFMP enuncia de forma general los supuestos y las metodologías utilizadas, pero no precisa los valores de tales supuestos, ni hace distintos escenarios para tales supuestos, lo cual daría robustez a los análisis de perspectiva.

El MFMP propone metas fiscales específicas para los principales rubros, un plan estratégico para lograr tales metas, no obstante, son medidas de carácter general, que deberían estar desarrolladas en sus componentes para darle una estructura de realización consistente.

Adicionalmente, sería óptimo incorporar dentro del documento un anexo metodológico para una mayor claridad en los indicadores y en las cifras proyectadas, siempre que esto permite un menor margen de errores, y una revisión más cuidadosos por parte de usuarios externos de la información del MFMP del Departamento de Boyacá.

Finalmente, se recomienda centralizar el manejo de las cifras en un solo documento de Excel con la serie de datos históricos y proyectadas, pues esto facilita la visión general de las cifras y sus relaciones, para ello pueden usar el formato sugerido por la DAF.⁴

⁴ Algunas cifras del archivo de Excel enviado por la entidad tienen cifras negativas en los datos de financiación para 2020.