Departamento del Casanare:

Revisión del MFMP y Perspectivas Fiscales

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es presentar un análisis de la completitud y consistencia del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 - 2029 del Departamento del Casanare, en línea con lo establecido en el artículo 5° de la Ley 819 de 2003, y proporcionar una síntesis de las perspectivas y riesgos fiscales.

I. COMPLETITUD Y CALIDAD DEL MARCO FISCAL 2020

El documento cuenta con todos los componentes especificados en el artículo 5° de la Ley 819 de 2003. En general se evidencia la calidad de los contenidos con destacados estándares de calidad y basados en información histórica, interrelación con el contexto macroeconómico nacional y regional, así como en la definición de metas financieras que sustentan el cumplimiento de las inversiones contenidas en el Plan de Desarrollo.

En la Tabla 1 se puede apreciar un análisis sobre la calidad de cada componente del MFMP.

Tabla 1 Análisis de Completitud y Calidad del MFMP 2020

Aspecto Evaluado	Inclusión	Observaciones Sobre Calidad de los Contenidos
Plan Financiero	Sí	Contempla la proyección detallada de ingresos, gastos, resultado fiscal, financiación del resultado fiscal. Las proyecciones para el cierre de 2019 son en equilibrio.
Metas de Superávit Primario y Sostenibilidad de la Deuda Pública	Sí	Las metas de superávit primario definidas en el MFMP, para el análisis de la sostenibilidad de la deuda pública, evidencia una relación del 100% del superávit primario respecto a los intereses de la deuda, lo anterior teniendo en cuenta que no hay a diciembre de 2019 deuda financiera. En el caso de los indicadores contemplados en la Ley 358 de 1997, los cálculos se ajustan a las disposiciones legales, incluido el descuento de vigencias futuras sobre los ingresos corrientes. Se contemplan las coberturas sobre la tasa de interés, en línea con lo estipulado en el parágrafo del artículo 14° de la Ley 819 de 2003.
Acciones y Medidas para el Cumplimiento de Metas Fiscales	Sí	El MFMP cuenta con un capítulo que detalla metas de producto específicas sobre proyectos asociados al saneamiento fiscal y a mejorar la eficiencia fiscal, contando para ello con una batería propuesta de indicadores a evaluar, unidades de medida, líneas base, metas cuantitativas y entidades responsables del seguimiento.
Informe de Resultados Fiscales de la Vigencia Anterior	Sí	Se incluye un análisis detallado de los ingresos, gastos, cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal y del Sistema General de Regalías.
Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias	Sí	En el MFMP se reportaron las exenciones tributarias vigentes en el estatuto de rentas departamental, las cuales hacen referencia a los contratos que están exentos de pagar las estampillas pro desarrollo departamental, de cultura y para el bienestar del adulto mayor. Por otra parte, se reportan los incentivos tributarios, materializados en descuentos tributarios en ciertas fechas sobre el pago del impuesto sobre vehículos automotores y por contribución de valorización.

Aspecto Evaluado	Inclusión	Observaciones Sobre Calidad de los Contenidos
		El costo de los incentivos tributarios del impuesto sobre vehículos ascendió en el 2018 a \$496 millones.
Estimación de Pasivos Contingentes .	Sí	<p>Se reportan a diciembre de 2018 545 procesos judiciales en curso contra el departamento, con pretensiones por \$148.418 millones. Del total de procesos, el 32% corresponde a acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, con pretensiones por \$27.413 millones.</p> <p>Ahora bien, los procesos que mayores pretensiones representan para la entidad territorial son las de reparación directa y las acciones contractuales con el 37% y 35%, respectivamente.</p> <p>Del total de las contingencias, se estima que el 27% (147) de las demandas serán falladas en contra de la entidad, las cuales tendrían un costo de \$3.837 millones</p> <p>El departamento informa la existencia de un fondo de contingencias creado mediante el Decreto 216 del 30 de junio de 2017, el cual viene provisionando recursos para la atención de las sentencias en contra de la entidad territorial. No obstante lo anterior, no es clara la información respecto al porcentaje o monto anual de ICLD destinados a tal fondo.</p> <p>El departamento relacionó un anexo con el informe de las EDS, en el cual se detallan la estructura financiera de cada descentralizada, pero no se logra identificar cuáles son las problemáticas y las posibles implicaciones a las finanzas del departamento y sus respectivas soluciones, tampoco se incorporó en el plan financiero las contingencias y déficit de estas entidades.</p>
Costo Fiscal de Ordenanzas en Vigencia anterior	Sí	Durante la vigencia fiscal 2018, la Asamblea departamental de Casanare, aprobó en total 19 ordenanzas, de las cuales siete revistieron algún costo para el departamento, sin embargo, ese costo no es de carácter fiscal sino de carácter contable.

Fuente: DAF con base en MFMP.

II. PROYECCIONES FISCALES

A continuación se muestra una síntesis de las perspectivas fiscales del departamento, basado en la ejecución del 2018 y el cierre preliminar reportado por la entidad a diciembre de 2019, y asumiendo para el 2020 los ritmos de crecimientos de los ítems presupuestales planteados en el documento del MFMP y los observados a diciembre de 2019 ¹.

A. Ingresos

Para 2019 se estima un crecimiento del 4% en los ingresos² en comparación a lo observado en la vigencia anterior. El incremento de los ingresos corrientes fueron suficientes para cubrir el descenso en los de capital, y en particular con el menor desahorro del FONPET y los otros ingresos de capital. No se recibieron recursos del crédito.

Para 2020 se estima decrecimiento del 42%, dada la no incorporación de los ingresos por desahorro del FONPET y de no realizar estimaciones sobre recursos del balance a incorporar en el 2020. Tampoco se tiene programado nuevos desembolsos.

¹ De acuerdo con el reporte en el FUT.

² Sin incluir desembolsos de crédito ni los denominados recursos del balance.

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	306.544	348.257	358.704	3%	14%
Recaudo Propio	105.987	125.689	129.460	3%	19%
Transferencias	200.557	222.568	229.245	3%	11%
Ingresos de Capital (2)	310.572	293.873	15.056	-95%	-5%
Cofinanciación	1.031	1.771	0	-100%	72%
Excedentes Financieros y Utilidades	0	0	0	N.D	N.D
Rendimientos Financieros	9.510	6.993	7.203	3%	-26%
Desahorro FONPET	52.331	31.798	0	-100%	-39%
Financiamiento (*)	189.922	245.687	0	-100%	29%
Otros ingresos de capital	57.778	7.624	7.853	3%	-87%
TOTAL INGRESOS	617.116	642.129	373.760	-42%	4%

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

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.

(3). El dato 2017 es el desembolso efectivo, el de 2018 es la información reportada por la entidad en el FUT y la proyección 2019 es la programación presupuestal del MFMP 2019.

Fuente: DAF con base en MFMP Cesar 2018

En materia tributaria, para 2019 se presentó incremento generalizado del recaudo, salvo lo relacionado con licores y otros ingresos tributarios. Se destacan los comportamientos de cigarrillos, estampillas y cerveza los cuales crecieron por encima del promedio del agregado de los tributarios. Para 2020 las expectativas son muy conservadoras, dadas las condiciones económicas que se prevén para el departamento.

Tabla 3

Ingresos Tributarios					
valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
Licores	8.723	7.347	7.568	3%	-16%
Cerveza	42.137	44.174	45.499	3%	5%
Cigarrillos	4.352	10.136	10.845	7%	133%
Registro	5.781	6.255	6.442	3%	8%
Vehículos	4.034	4.831	4.976	3%	20%
Estampillas	18.581	29.345	30.225	3%	58%
Otros	17.152	16.274	16.763	3%	-5%
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	100.759	118.362	122.318	3%	17%

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

B. Gastos

Para la vigencia 2019 se presentó incremento de los compromisos de gasto del 29%, explicado por el aumento de todos los tres componentes del gasto, particularmente, el de la inversión, la cual creció 30% por efecto del ciclo político que conllevó la aceleración de la ejecución del plan de desarrollo departamental. Los gastos por concepto del servicio de la deuda y funcionamiento crecieron 44% y 14%, respectivamente.

Tabla 4

Gastos sin SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
Funcionamiento	63.097	72.017	74.177	3%	14%
Inversión	429.175	557.928	330.000	-41%	30%
Servicio de la Deuda	36.367	52.190	0	-100%	44%
TOTAL GASTOS	528.639	682.135	404.177	-41%	29%

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

Para 2019 el Plan Financiero estima una caída del gasto del 41%³, que estaría explicada por el pago total de la deuda financiera en 2019 y la consistente reducción de la inversión. En todo caso, esta proyección puede estar subestimada dada la necesidad de

³ Se asumió un crecimiento del gasto de funcionamiento del 3%, puesto que los datos del Plan Financiero implicarían un descenso importante de dicho rubro que no parece consistente.

mantener la inversión en algunos sectores; lo cual podría impulsar el gasto de inversión (sin SGR)⁴ de manera significativa. En lo concerniente al crecimiento del gasto de funcionamiento es consistente con las estimaciones de los ingresos propios para 2020.

C. Deuda Pública

En el 2019 el departamento no obtuvo desembolsos de crédito y pagó amortizaciones por \$50.381 millones, cancelando así la totalidad de la deuda financiera.

Cuenta con calificación de riesgo de largo plazo BB+, teniendo en cuenta los desafíos del Departamento en dinamizar el sector productivo primario (agropecuario y ganadero), para mitigar la disminución de recursos por regalías. La calificación fue otorgada por la firma Value and Risk Rating S.A. el 12 de diciembre de 2017.

D. Resultado Fiscal

De acuerdo con el análisis de ingresos y gastos, se estima que para la vigencia 2019 el departamento cierre con un déficit fiscal sin SGR por \$235.312 millones, continuando con el resultado exhibido en 2018.

En particular, este balance negativo está explicado por el incremento de la inversión ejecutada en 2019, (gastos operativos en sectores sociales y formación bruta de capital fijo), en un panorama de descenso de los ingresos de capital dados los menores recursos de desahorro del FONPET. En todo caso, dicho déficit estaría financiado completamente con recursos del balance.

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	427.194	396.442	373.760	-6%	-7%
INGRESOS CORRIENTES	306.544	348.257	358.704	3%	14%
Tributarios	100.759	118.504	122.059	3%	18%
No tributarios	5.228	7.185	7.401	3%	37%
Transferencias	200.557	222.568	229.245	3%	11%
GASTOS	495.704	631.754	404.177	-36%	27%
GASTOS CORRIENTES	379.345	420.973	374.177	-11%	11%
Funcionamiento	63.097	72.017	74.177	3%	14%
Intereses y comisiones	3.432	1.809	0	-100%	-47%
Gastos operativos en sectores sociales (Inversión social)	312.816	347.147	300.000	-14%	11%
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	-72.801	-72.717	-15.473	-79%	0%
INGRESOS DE CAPITAL (*)	120.650	48.186	15.056	-69%	-60%
GASTOS DE CAPITAL	116.359	210.781	30.000	-86%	81%
DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL	4.291	-162.595	-14.944	-91%	-3889%
DEFICIT O SUPERÁVIT TOTAL SIN SGR	-68.511	-235.312	-30.418	-87%	243%

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

(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

Para 2020, las proyecciones explícitas en el MFMP muestran un resultado fiscal de equilibrio, ante el supuesto de plena ejecución. En todo caso, modificando algunos supuestos (principalmente sobre el gasto de funcionamiento), se estima que para dicha vigencia el resultado fiscal sería superavitario. Sin embargo, dicho valor podría ser menor o incluso deficitario, puesto que es probable que el crecimiento del gasto de inversión resulte superior al proyectado.

E. Límites de endeudamiento y balance primario

Dado que para el 2020 el Departamento no tiene deuda financiera, la relación entre superávit e intereses de deuda, es del 100%.

⁴ También con SGR por ser el último año del bienio 2017-2018.

Adicionalmente, frente a los indicadores de deuda contemplados en la Ley 358 de 1997, el MFMP muestra para 2020 índices de solvencia y sostenibilidad del 0%, respectivamente. Para el 2020 y vigencias siguientes no se contemplan compromisos por vigencias futuras.

F. Límites de gasto de ley 617/00

El documento no incluye metas sobre el cumplimiento de los indicadores de gasto de funcionamiento establecidos en la Ley 617 de 2000. En tal sentido, no es posible concluir si el Plan Financiero de mediano plazo es consistente con ese tipo de disposiciones que permiten la generación de ahorro corriente para financiar inversión.

En todo caso, para el caso de la Administración Central, no se evidencian riesgos de incumplimiento dado que en los últimos años la relación entre gastos de funcionamiento e ingresos corrientes de libre destinación han estado por debajo de los máximos legales.

Se recomienda hacer explícita la proyección de estos indicadores, guardando consistencia con el Plan Financiero detallado en el MFMP.

III. PASIVOS EXPLÍCITOS CONTINGENTES

- Pasivo Pensional

A diciembre de 2018 el departamento registraba cubrimiento del 125% en el FONPET, respecto del cálculo del pasivo pensional y los aportes realizados a la fecha.

- Procesos Judiciales

Se reportan a diciembre de 2018 545 procesos judiciales en curso contra el departamento, con pretensiones por \$148.418 millones. Del total de procesos, el 32% corresponde a acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, con pretensiones por \$27.413 millones.

Ahora bien, los procesos que mayores pretensiones representan para la entidad territorial son las de reparación directa y las acciones contractuales con el 37% y 35%, respectivamente.

Del total de las contingencias, se estima que el 27% (147) de las demandas serán falladas en contra de la entidad, las cuales tendrían un costo de \$3.837 millones

El departamento informa la existencia de un fondo de contingencias creado mediante el Decreto 216 del 30 de junio de 2017, el cual viene provisionando recursos para la atención de las sentencias en contra de la entidad territorial. No obstante lo anterior, no es clara la información respecto al porcentaje o monto anual de ICLD destinados a tal fondo.

- Sector Descentralizado

El departamento relacionó un anexo con el informe de las EDS, en el cual se detallan la estructura financiera de cada descentralizada, pero no se logra identificar cuáles son las problemáticas y las posibles implicaciones a las finanzas del departamento y sus respectivas soluciones, tampoco se incorporó en el plan financiero las contingencias y déficit de estas entidades.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El MFMP 2020 de la Entidad contiene todos los aspectos definidos en la ley 819/03 para este tipo de documentos. Es un documento que contiene información del entorno económico, nacional e internacional, realiza estimaciones muy conservadoras, conforme a la situación económica de la región. Sin embargo, se recomienda profundizar en el análisis del sector descentralizado, arrojando recomendaciones sobre las entidades deficitarias y el impacto de estas circunstancias en el MFMP y particularmente, en el plan financiero.

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) evaluar la pertinencia de actualizar el Plan Financiero con base en los supuestos macroeconómicos del plan financiero del gobierno nacional 2019, que son más conservadores que los usados para la elaboración del MFMP Nacional; b) actualizar los cálculos de solvencia y sostenibilidad de la deuda pública con los coeficientes de cobertura de riesgo cambiario definidos por la Superintendencia Financiera a través de la Resolución 1309 de 2017; c) incluir cronograma de ejecución de los planes de acción con metas y responsables, para el cumplimiento de éstos; d) incluir un análisis del cumplimiento de las metas fiscales trazadas en el MFMP del año anterior y una explicación de su cumplimiento y/o de sus desviaciones, principalmente en materia de ingresos, gastos, balance primario, endeudamiento, y venta de activos; e) evaluar la pertinencia de mejorar las estimaciones del gasto tributario aplicando la "Metodología para medir el impacto fiscal de los gastos tributarios subnacionales en Colombia" del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁵; f) 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 de la gobernación a las empresas sociales del Estado de su propiedad; g) 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; h) identificar los efectos transitorios y recurrentes de las Ordenanzas 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 estas Ordenanzas sean cuantificables, independiente de si las ordenanzas 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.

⁵ Esta metodología se puede consultar en la siguiente ruta web: www.minhacienda.gov.co