Departamento de Nariño: Perspectivas Fiscales 2020

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es presentar un panorama de las perspectivas fiscales del departamento de Nariño para 2020. Este ejercicio se hace con base en el análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 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 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 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

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 5° de la Ley 819 de 2003, el MFMP del departamento de Nariño presenta componentes (plan financiero, nivel de deuda pública y análisis de su sostenibilidad; pasivos exigibles y contingentes, acciones y medidas para el cumplimiento de las metas, costo fiscal de los proyectos de ordenanza, estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias y situación financiera del sector descentralizado¹). Si bien el documento presenta un mayor detalle en algunos de sus componentes, persisten la falta de uso de metodologías de reconocimiento internacional para la elaboración de las proyecciones y la desconexión y coherencia entre el Plan Financiero y los demás componentes del MFMP, condiciones que no permiten calificar el documento como de alta calidad. (Ver Tabla 1).

¹ Componente adicionado por el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019.

Tabla 1 Análisis de Completitud y Calidad del MFMP 2019

Aspecto Evaluado	Inclusión	Observaciones Sobre Calidad de los Contenidos
Plan Financiero	Sí	En el MFMP se tuvieron en cuenta el análisis técnico y fundamental. El primero se desarrolla con base en herramientas estadísticas, que posibilitan el análisis del comportamiento histórico de las series de los ingresos del departamento, enfocándose en tasas de crecimiento, se determinan sus tendencias con el fin de señalar su comportamiento futuro. El análisis fundamental, consta del estudio económico, sectorial y de la organización, que influyen cada renta, construido en asocio con las dependencias gestoras del ingreso, sin olvidar los parámetros de tipo legal y de coyuntura económica que podrían impactar a las rentas. Los gastos se proyectan, teniendo en cuenta el equilibrio presupuestal que deben mantener con los ingresos proyectados. Se mantiene un fondo para hacer frente a las posibles contingencias. En este Plan se deben establecer metas cuantificables de recaudo, gastos de funcionamiento, manejo de la inversión, los mecanismos necesarios para su cumplimiento y los indicadores para su control, de tal forma que se garantice la financiación del Plan de Desarrollo Departamental. El Plan Financiero debe ser consistente con las metas de superávit primario del Marco Fiscal de Mediano Plazo y con las medidas en él previstas.
Metas de Superávit Primario y Sostenibilidad de la Deuda Pública	Sí	Bajo la metodología de la Ley 819, la sostenibilidad se traduce en que el superávit primario cubra al menos una vez los intereses de la deuda de cada vigencia. Así mismo, la ley señala que los supuestos económicos aplicados para el cálculo de la proyección de ingresos y gastos - servicio a la deuda-, deben haber consultado el comportamiento y los ciclos de la economía nacional e internacional, dado que sus fluctuaciones en ocasiones pueden provocar situaciones de déficit transitorio y la proyección los debe cubrir con superávits en los períodos que corresponda. Las proyecciones para el cálculo del superávit primario para las 10 siguientes vigencias, son metas alcanzables y corresponden a un valor ajustado a la realidad económica del Departamento de Nariño, la cual plantea que existen recursos suficientes para acceder a endeudamiento en próximos años, o por el contrario fortalecer la inversión social para el cumplimiento de metas de los planes de desarrollo. Las Finanzas públicas del Departamento en la actualidad se han visto fortalecidas por el crecimiento de sus rentas propias, lo que generó que no exista deuda, sin embargo si existiese la necesidad de solicitar créditos a entidades bancarias, el Departamento está en la posibilidad de utilizar esta fuente de recursos que permite apalancar diferentes proyectos para el cumplimiento de metas de las próximas administraciones. Es importante mencionar que en los últimos años el Departamento ha generado un superávit primario, el cual no solo le permitió cubrir el servicio de la deuda, sino generar mayores recursos para la inversión social, lo cual conlleva a cumplir con el Plan de Desarrollo Departamental.
Acciones y Medidas para el Cumplimiento de Metas Fiscales	Sí	Las estrategias que permitirán alcanzar las metas trazadas por la Administración Departamental son: fortalecimiento del control fiscal de las rentas; fortalecimiento de la comercialización de Aguardiente Nariño; cumplimiento del servicio de la deuda; austeridad en los gastos de funcionamiento con el propósito de dar cumplimiento al indicador de Ley 617 de 2000. Para el cumplimiento de estas metas establece 20 acciones encaminadas a logro de las mismas.
Informe de Resultados Fiscales de la Vigencia Anterior	Sí	Se incluye un análisis detallado del comportamiento de la ejecución de ingresos y gastos y el cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal y de endeudamiento para la vigencia 2008 explicando las variaciones respecto al presupuesto aprobado para la vigencia y la vigencia 2017. Se explica el resultado de los indicadores de desempeño fiscal obtenidos por la entidad.
Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias	Sí	Durante el año 2018, fue sancionada una sola ordenanza que establece por única vez conceder la exención del pago de impuesto de registro a los actos sujetos que se deriven de la Formalización de Propiedad Rural, a través de sentencias judiciales, escrituras públicas o actos administrativos, cuando comparezcan con certificación de los programas de Formalización Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Agencia Nacional de Tierras. Se estima que desde la aprobación de la ordenanza y hasta el año 2019, se formalizaran cuatrocientos (400)

		predios por el Programa de formalización de la propiedad rural de la Agencia Nacional de Tierras. La cual se liquida con el acto denominado —Declaración de PosesiónII a una tarifa de cuatro salarios mínimos diarios legales vigentes (4 SMDLV), cuyo valor para el 2018 es de Ciento cuatro mil doscientos pesos M/Cte. (\$104.200), es decir que el valor a recaudar por impuesto de registro sobre los 400 predios sería cercano a Cuarenta y un millones seiscientos ochenta mil pesos (\$41.680.000) distribuidos en los años 2018 y 2019.
Estimación de Pasivos Contingentes	Si	Para la consolidación del cálculo de los pasivos contingentes se contó con una base de la oficina jurídica en donde se cuenta con un registró en el año 2018 de 482 procesos en curso, cuyas pretensiones se acercan a los \$117.634 millones discriminados por tipo de proceso
Costo Fiscal de las Ordenanzas en Vigencia anterior	Si	Desde el año 2010 hasta el 2018 la Asamblea Departamental ha aprobado alrededor de 297 ordenanzas Para el año 2017, se encuentran 10 ordenanzas que hacen relación a modificaciones en el presupuesto y las cuales tienen un impacto fiscal por valor de \$204.095 millones. Así mismo 9 ordenanzas que hacen relación a adiciones al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia con un costo fiscal por valor de \$152.251 millones, 1 ordenanza que establece una condición especial de pago por valor de \$2.395 millones, 1 ordenanza por la cual se expide el Presupuesto General del Departamento por \$956.198 millones, 1 ordenanza por la cual se apropian recursos para el programa de bienestar social del nivel central. Para el año 2018, se encuentran 7 ordenanzas que hacen relación a modificaciones en el presupuesto y las cuales tienen un impacto fiscal por valor de \$238.026 millones. Así mismo 1 ordenanza que autoriza la exención del impuesto de registro por valor de \$42 millones y 1 ordenanza por la cual se expide el Presupuesto General del Departamento por \$1.044.039 millones
Análisis Situación Financiera de las Entidades del Sector Descentralizado	Si	El MFMP incluye un apartado para las entidades descentralizadas, incorporando un análisis financiero y jurídico permitiendo establecer la situación con corte a 2018 de las siguientes entidades: Empresa Editora de Nariño, (EDINAR), Lotería de Nariño, ESE Hospital Departamental de Nariño, Centro de Habilitación del Niño (CEHANI), Instituto Departamental de Salud de Nariño y la Universidad de Nariño.

Fuente: DAF con base en MFMP Entidad xx 2018

II. PROYECCIONES FISCALES

A. INGRESOS².

Los ingresos totales al cierre de la vigencia 2019 alcanzarían la suma de \$1.2 billones con una variación positiva de 4% frente a lo observado el año anterior, los ingresos corrientes participarían con 78% alcanzando \$0.95 billones, mientras que los de capital serían \$0.25 billones; la partida para el financiamiento alcanzaría

² La entidad territorial no presentó información para la vigencia 2019, una vez consultado el departamento la respuesta fue: "Teniendo en cuenta que el formato solicita información relacionada al 2019, y aun no se ha realizado el cierre de esta vigencia, el formato del Plan Financiero MFMP ET 2019, no se lo ha diligenciado en su totalidad y acorde a lo establecido en el artículo 45 de la Resolución No. 0007 de 2016 expedida por la Contraloría General de la República, los Departamentos y Municipios deberán rendir anualmente el Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata la Ley 819 de 2003, el texto en Word y los datos en el formato Excel, a más tardar el 31 de enero de la vigencia siguiente. En este sentido el formato está en construcción y una vez realizado se enviará a su dependencia lo más pronto posible". Dr. Cristhian Aguilar Rendon cristhianaquilar@narino.gov.co Subsecretario de Presupuesto. Por lo anterior, la información 2019 se indexó con inflación de 3.8%. (¿Se obtuvo incrementando las cifras de 2018 en 3,8%, que fue la inflación certificada por el DANE?)

\$164.251 millones y estaría liderado por los recursos del balance. Al excluirse de las proyecciones los recursos esperados del balance, los ingresos que se recaudarían en la vigencia ascenderían a \$1.0 billones.

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	920.896	955.890	875.200	-8%	4%
Recaudo Propio	256.135	265.868	204.435	-23%	4%
Transferencias	664.761	690.022	670.765	-3%	4%
Ingresos de Capital (2)	247.910	257.331	212.437	-17%	4%
Cofinanciación	2.105	2.185	15.000	587%	4%
Excedentes Financieros y Utilidades				N.D	N.D
Rendimientos Financieros	11.868	12.319	3.964	-68%	4%
Desahorro FONPET	38.116	39.564	20.000	-49%	4%
Financiamiento (*)	158.238	164.251	16.443	-90%	4%
Otros ingresos de capital	37.583	39.011	157.030	303%	4%
TOTAL INGRESOS	1.168.806	1.213.221	1.087.637	-10%	4%

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

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

En 2020 las proyecciones estimadas presentarían una desaceleración del 10% con relación a lo proyectado en 2019, por la previsión de menores recursos por el desahorro del FONPET y la baja proyección de recursos del balance (\$16.443 millones). Las transferencias para inversión se mantienen como fuente de financiación más representativa de la entidad, mostrando alta dependencia del departamento de los recursos de la Nación, no obstante, cayeron 3%.

Las proyecciones tributarias para el cierre de 2019 tendrían variaciones de 4% nominal con un recaudo de \$243.705 millones; Sus rentas más representativas serían los impuestos al consumo (especialmente licores) y las estampillas que en conjunto componen el 91% del total de ingresos tributarios.

Tabla 3

Ingresos Tributarios

valores en millones de \$

Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
Licores	72.842	75.610	65.653	-13%	4%
Cerveza	51.365	53.317	42.821	-20%	4%
Cigarrillos	57.195	59.368	28.628	-52%	4%
Registro	15.947	16.553	14.194	-14%	4%
Vehículos	15.585	16.177	16.208	0%	4%
Estampillas	11.487	11.924	26.085	119%	4%
Otros	10.362	10.756	10.846	1%	4%
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	234.783	243.705	204.435	-16%	4%

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

En 2020 la proyección de ingresos tributarios que se estiman recaudar serían \$204.435 millones con una variación negativa de 16% con relación a lo estimado en 2019, situación que se presentaría por el bajo recaudo en los impuestos al consumo que caerían en más de \$50.000 especialmente cigarrillos. Sin embargo, se incrementaría el recaudo de estampillas que estarían sujetos a una mayor contratación.

B. Gastos.

Los compromisos de gasto sin recursos del SGR se estiman a 31 de diciembre de 2019 en \$1.03 billones. La composición del gasto sería la siguiente: 87% corresponderían a gastos de inversión; 13% a gastos de funcionamiento y 1% al servicio de la deuda pública.

Tabla 4

Gastos sin SGR

valores en millones de \$

Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
Funcionamiento	126.597	131.408	83.029	-37%	4%
Inversión	855.656	888.171	1.004.609	13%	4%
Servicio de la Deuda	6.810	7.069	0	-100%	4%
TOTAL GASTOS	989.063	1.026.647	1.087.638	6%	4%

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

En 2020 las estimaciones del gasto total prevén un aumento del 6% frente a la proyección del cierre 2019, y alcanzaría \$1.09 billones. situación explicada por la expectativa de mayor ejecución de proyectos en el último periodo de gobierno con una inversión de un poco más de \$1.0 billones. Los gastos de funcionamiento disminuirían por menores provisiones en los gastos de operación y comercialización de licores y menores

transferencias al establecimiento público. El servicio de la deuda disminuye por el prepago previsto del saldo adeudado y no contemplarse nuevos endeudamientos.

C. Deuda Pública

En el primer semestre de 2019, el departamento sirvió deuda pública por \$4.476 millones, de los cuales, \$48 millones correspondieron a interés y \$4.428 millones a amortizaciones.

El departamento cuenta con calificación que fue otorgada por la firma Value Risk Rating S.A. que la valoró con grado de inversión BBB+ desde junio de 2018 y vencia en diciembre del mismo periodo.

Resultado Fiscal

Las proyecciones de cierre 2019 permiten prever que los recursos que se generarían y recaudarían en la vigencia alcanzarían a cubrir los compromisos de la expansión de los gastos de capital estimados para la anualidad y se obtendría un superávit fiscal de \$28.793 millones, cifra que equivaldría al 3% de los ingresos corrientes proyectados.

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	1.010.568	1.048.970	1.071.194	2%	4%
INGRESOS CORRIENTES	920.896	955.890	875.200	-8%	4%
Tributarios	234.783	243.705	204.435	-16%	4%
No tributarios	21.352	22.163	0	-100%	4%
Transferencias	664.761	690.022	670.765	-3%	4%
GASTOS	982.829	1.020.177	1.087.638	7%	4%
GASTOS CORRIENTES	887.799	921.535	826.238	-10%	4%
Funcionamiento	126.597	131.408	83.029	-37%	4%
Intereses y comisiones	575	597	0	-100%	4%
Gastos operativos en sectores sociales (Inversión social)	760.627	789.531	743.209	-6%	4%
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	33.097	34.355	48.962	43%	4%
INGRESOS DE CAPITAL (*)	89.672	93.080	195.994	111%	4%
GASTOS DE CAPITAL	95.030	98.641	261.400	165%	4%
DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL	-5.358	-5.562	-65.406	1076%	4%
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL SIN SGR	27.739	28.793	-16.444	-157%	4%

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

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

En el MFMP para 2020 no se garantiza la financiación de la expansión de los gastos de inversión con los recursos generados en la vigencia, al proyectarse un déficit fiscal de \$16.444 millones, que sería cubierto con recursos del balance originados en la vigencia 2019.

E. Límites de endeudamiento y balance primario

Las proyecciones para el cálculo del superávit primario para las 10 siguientes vigencias, son metas alcanzables y corresponden a un valor ajustado a la realidad económica del departamento de Nariño, la cual

plantea que existen recursos suficientes para acceder a endeudamiento en próximos años, o por el contrario fortalecer la inversión social para el cumplimiento de metas de los planes de desarrollo. Fortaleciendo la inversión social a consecuencia de los mayores valores recaudados frente a los gastos.

Las finanzas públicas del departamento en la actualidad se han visto fortalecidas por el crecimiento de sus rentas propias, lo que generó que no exista deuda, sin embargo, si existiese la necesidad de solicitar créditos a entidades bancarias, el departamento está en la posibilidad de utilizar esta fuente de recursos que permite apalancar diferentes proyectos para el cumplimiento de metas de las próximas administraciones.

Es importante mencionar que en los años anteriores el departamento ha generado superávit primario, el cual no solo permitió cubrir servicio de la deuda, sino generar mayores recursos para inversión social, lo cual conlleva a cumplir con el Plan de Desarrollo Departamental.

F. Límites de gasto de ley 617/00

Para la vigencia fiscal 2018 el departamento se ubicó en categoría segunda, lo que implica que el límite establecido por la ley para el sector central sea del 60%, de esta forma los ICLD del departamento, y los cuales sirven de base para la ley 617/00 ascendieron a \$147.015 millones, 0.72% más que en la vigencia 2017, y los gastos de funcionamiento computables para el cálculo de la Ley 617 fueron por \$71.054 millones, 6.21% más que en la vigencia 2017. Teniendo en cuenta los ICLD y Gastos de Funcionamiento para el 2018, la relación entre el gasto de funcionamiento y el ingreso corriente de libre destinación estuvo en 48.3%, es decir, cumplió con el límite establecido en la Ley y en el Acuerdo.

Para el cálculo de transferencia a la Contraloría departamental, se tiene en cuenta la proyección de los ingresos corrientes de libre destinación, que esperan recibir en la vigencia respectiva. Para el año 2017 las condiciones financieras del departamento en especial las concernientes con el monopolio de licores, cambiaron por la entrada en vigencia de la Ley 1816 de diciembre de 2016, lo que hizo que los ICLD no cumplieran con la meta presupuestada, en consecuencia y teniendo en cuenta que las transferencias a la Contraloría se realizan según lo presupuestado, el departamento al finalizar la vigencia transfirió el 3.79%, superando el límite establecido. Para el año 2018 los ICLD superaron el presupuesto esperado por el departamento, dando como resultado una transferencia a la Contraloría del 3.19%, cumpliendo con el límite establecido.

Para el cálculo de transferencia a la Asamblea departamental, se tiene en cuenta el salario mínimo mensual vigente, el número de SMMV por sesión de acuerdo a la categoría y el número de diputados elegidos por voto popular. Para 2018 la transferencia realizada por valor de \$3.346 millones se mantuvo por debajo de lo establecido en la Ley. Igualmente, para el año 2018 la transferencia realizada fue de \$4.793 millones, dando cumplimiento en menos 140 millones a lo estipulado en la Ley 617 de 2000.

III. RIESGOS FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El departamento incorporó al presupuesto de la vigencia 2018, por reservas presupuestales constituidas al cierre de 2017, un total de \$98.934 millones, de las cuales durante la vigencia se cancelaron reservas con obligaciones por valor de \$77.595 millones, lo cual indica generar pasivos exigibles o vigencias expiradas, que deben ser incorporadas en 2019 por valor de \$21.339 millones.

Es importante mencionar que las reservas presupuestales para el año 2018 aumentaron 3%, en gran medida por el mayor valor constituido de reservas con recursos propios, de igual manera aumentó su porcentaje de ejecución en 47%. Teniendo en cuenta lo anterior el departamento de Nariño demuestra que los niveles de ejecución en relación a sus pagos efectivos se mantienen por encima del 75%.

B. Vigencias Futuras

En el año 2018 hay una ordenanza que corresponde a vigencias futuras. Esta ordenanza no se considera costo fiscal, puesto que no generaron un gasto nuevo o mayor en el año en que se sanciona, sino que compromete recursos del presupuesto general del departamento para cubrir programas específicos con diversas fuentes de financiación.

La vigencia futura por la ordenanza 033 de 2018, tiene un valor de \$561 millones, comprometida hasta el año 2019. Todo esto en pro del cumplimiento de —Plan de Desarrollo Nariño Corazón del Mundo.

C. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Al cierre 2018 el sector descentralizado contabilizó un déficit de \$19.049 millones. Similar a lo ocurrido en la vigencia anterior, en su orden los mayores déficits fiscales se presentaron en E.S.E. Hospital Departamental de Nariño y Centro de Habilitación de Nariño (CEHANI). En contraste, el Instituto Departamental de Salud de Nariño, la Universidad de Nariño y la Empresa Editora de Nariño generaron superávits (\$12.121 millones) el cual no alcanzó a cubrir la totalidad del déficit presentado. A nivel agregado, no se encontró una correlación entre tamaño de la entidad descentralizada por nivel de ingresos y resultado fiscal. Así, desde la perspectiva del resultado fiscal, son las Empresas las que representan riesgos más significativos para la Gobernación, con un 13% de dependencia de las transferencias

D. Pasivos contingentes por demandas judiciales

Con base en la información suministrada de créditos litigiosos que cursan en contra de la entidad territorial, se ha determinado que estos ascienden a una cuantía aproximada de \$149.774 millones. El 93% de los procesos proceden de la jurisdicción contenciosa administrativa, 5% de la laboral y 2% de la constitucional.

E. Pasivos pensionales

El departamento de Nariño al cierre de la vigencia 2018 cubrió el 60.95% de su cálculo actuarial de acuerdo con lo provisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales FONPET. Atendiendo lo establecido en la normatividad vigente, las entidades territoriales que hayan cubierto el 125% de las provisiones del pasivo pensional, están excluidas de la obligación de realizar aportes al FONPET.

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

Algunas de las Ordenanzas aprobadas y establecidas por la Asamblea departamental, tras estudios de observación y viabilidad, fueron sancionadas por el Gobernador de Nariño, lo cual requieren recursos para su ejecución. El costo que esto representa debe ser incluido en los procesos de planeación y ejecución financiera con la finalidad de estimar el impacto fiscal que tiene el cumplimiento de indicadores de ley.

Se establecen aquellas ordenanzas con costo fiscal sancionadas en el periodo estipulado, las ordenanzas con costo fiscal sancionadas en la vigencia anterior, y las ordenanzas que autorizan vigencias futuras, que pueden provenir del año de interés o de la vigencia 2017 y que aún comprometen recursos del departamento.

Desde el año 2010 hasta el año 2018 la Asamblea departamental ha aprobado alrededor de 297 ordenanzas.

En 2013 se presentó el mayor número de ordenanzas sancionadas con un total de 44 en relación al histórico y para los años subsiguientes hasta el 2018 se sancionan 28, 25, 35, 38 y 36 respectivamente.

Para 2017, se encuentran 10 ordenanzas que hacen relación a modificaciones en el presupuesto y las cuales tienen un impacto fiscal por valor de \$204.095 millones. Así mismo 9 ordenanzas que hacen relación a adiciones al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia con un costo fiscal por valor de \$152.251 millones, 1 ordenanza que establece una condición especial de pago por valor de \$2.395 millones, 1 ordenanza por la cual se expide el Presupuesto General del Departamento por \$956.198 millones, 1 ordenanza por la cual se apropian recursos para el programa de bienestar social del nivel central.

G. Estimación del Costo Fiscal de las Exenciones Tributarias.

Las deducciones, exenciones y tratamientos tributarios especiales que traen consigo una disminución en la obligación tributaria del contribuyente son denominadas, beneficios tributarios. Estos beneficios están presentes en la legislación tributaria, los cuales involucran diferentes objetivos económicos, entre otros, dinamizar el recaudo, generar mayor intensidad de pago.

Corresponde a la Asamblea departamental decretar las exenciones de conformidad con la ley y observando los Planes de Desarrollo del departamento, las cuales en ningún caso podrán exceder de 10 años, ni podrán ser otorgadas con retroactividad, en consecuencia, los pagos efectuados antes de declararse la exención no serán reintegrables, ni las deudas condonables.

La Ley 819 de 2003 exige a la Administración departamental hacerle un seguimiento especial a las normas que conceden beneficios o exenciones que tengan su impacto en las rentas del departamento y que las mismas estén acordes a lo fijado en el Plan Financiero.

Exención: El concepto de exención en materia tributaria está asociado a la obligación material, es decir el pago, más no a la obligación formal de presentar la declaración tributaria respectiva. En este sentido, se causa el tributo pero su tarifa puede ser cero cuando la exención es total, o un porcentaje determinado, cuando la exención es parcial.

Beneficios tributarios para la vigencia fiscal 2018

Durante el año 2018, fue sancionada una sola ordenanza que establece por única vez conceder la exención del pago de impuesto de registro a los actos sujetos que se deriven de la Formalización de Propiedad Rural, a través de sentencias judiciales, escrituras públicas o actos administrativos, cuando comparezcan con certificación de los programas de Formalización Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Agencia Nacional de Tierras.

Se estima que desde la aprobación de la ordenanza y hasta el año 2019, se formalizaran cuatrocientos (400) predios por el Programa de formalización de la propiedad rural de la Agencia Nacional de Tierras. La cual se liquida con el acto denominado –Declaración de Posesión a una tarifa de cuatro salarios mínimos diarios legales vigentes (4 SMDLV), cuyo valor para el 2018 es de \$104.200, es decir que el valor a recaudar por impuesto de registro sobre los 400 predios sería cercano a \$41.680.000 distribuidos en los años 2018 y 2019.

H. ACCIONES Y MEDIDAS ESPECÍFICAS EN LAS QUE SE SUSTENTA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS

Las estrategias que permitirán alcanzar las metas trazadas por la administración departamental son: fortalecimiento del control fiscal de las rentas; fortalecimiento de la comercialización de aguardiente nariño; cumplimiento del servicio de la deuda; austeridad en los gastos de funcionamiento con el propósito de dar cumplimiento al indicador de Ley 617 de 2000. Las acciones implementadas serán las siguientes:

- ✓ Presencia en eventos culturales y cívicos para posicionar la marca de Aguardiente Nariño.
- ✓ Campañas de fidelidad para que la marca de Aguardiente Nariño tenga liderazgo en el mercado regional.
- ✓ Control de inventarios a los mayoristas de los productos ingresados al departamento.
- ✓ Realizar operativos para combatir el flagelo del contrabando y adulteración de productos sujetos al impuesto de consumo y participación.
- ✓ Se continuará con la fiscalización, a través de auditorías y visitas a los responsables de impuesto a la gasolina, cerveza, cigarrillos y tabaco.
- ✓ Se continuará con el pago de recompensas por información suministrada, conducentes a la incautación de mercancías de contrabando o adulterado.
- ✓ Capacitaciones a organismos de control de diferentes municipios sobre identificación de productos no aptos para el consumo, productos de contrabando y los procesos de penalización para estos delitos.

- ✓ Se suscribirán acuerdos de pago para facilitar la cancelación del impuesto de vehículos a los contribuyentes morosos; además se tomarán medidas legales como emplazamientos, cobros por jurisdicción coactiva y embargos.
- ✓ Se actualizará la base de datos de impuesto de vehículos de las diferentes entidades de tránsito del departamento.
- ✓ Se continuará con la suscripción de convenios con entidades del orden nacional, para el control y erradicación del contrabando. (Convenios con Federación Nacional de Departamentos y Organismos Internacionales).
- ✓ El departamento en conjunto con CTI, Policía Nacional, SIJIN, DAS, POLFA tomará las acciones necesarias que permitan judicializar infractores, realizar aprehensiones, aperturar procesos de cobro coactivo y cierre de establecimientos comerciales.
- ✓ La contratación externa para el cobro de Imposconsumo se mantendrá, permite manejar un sistema electrónico de red nacional de causación de impuestos al tabaco, cerveza y otros licores al momento de despacho de fábrica con destino al departamento.
- ✓ Se continuará con el cobro de bonos y cuotas partes pensionales que adeudan al departamento diferentes entidades públicas y privadas.
- ✓ Mejorar la capacidad del grupo operativo a través de la adquisición de laboratorios portátiles y la contratación de personal capacitado para operarlos, con el fin de identificar in situ el licor adulterado, así como la valoración de grados de alcohol. Con esta nueva capacidad implementada el departamento podrá adelantar con mayor agilidad y garantía los procesos por defraudación a las rentas y denuncias penales.
- ✓ Fortalecer la presencia institucional en la costa pacífica Nariñense y en el paso fronterizo entre Ecuador y Colombia.
- ✓ Fortalecer el fondo de contingencias y asignar recursos suficientes para garantizar el pago de sentencias y conciliaciones y de esta forma proteger al departamento de embargos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El MFM de la entidad contiene la mayoría de los aspectos definidos en la ley 819/03 para este tipo de documentos. La evaluación de los resultados fiscales de 2018 junto con las proyecciones para los cierres tanto de 2019 como de 2020 y los diez años venideros considera el entorno económico nacional e internacional y sus posibles efectos sobre la economía del departamento. Sin embargo, el documento no evidencia conclusiones ni recomendaciones, por lo tanto, aquí se plantean de acuerdo a lo analizado en el documento presentado por la entidad.

El resultado fiscal al cierre de 2019 es sensible a la ejecución de los programas de inversión. En este sentido cabe resaltar que al culminar junio la ejecución presupuestal de los gastos inversión respecto al presupuesto definitivo fue 51%, es decir que la proyección estaría dentro del marco propuesto.

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.

El MFMP proyecta para 2019 un superávit fiscal de \$28.793 millones, explicado, en lo fundamental, por los gastos de 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 tenga en cuenta de manera sostenible información contable pública para la aplicación de las normas internacionales de contabilidad pública que empezaron 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.

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.