

Departamento de Quindío: Perspectivas Fiscales 2020

INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 presentado por la Secretaría de Hacienda Departamental a la Asamblea, en el presente documento se realiza un análisis de las perspectivas fiscales del departamento del Quindío para la vigencia 2020.

Por mandato de la ley 819 de 2003 el MFMP forma parte del proyecto de presupuesto que deben presentar las entidades territoriales a las asambleas o concejos realizando un análisis a futuro de las finanzas territoriales en un horizonte de 10 años, tomando como base su comportamiento histórico.

El documento 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 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 de 2000. La tercera parte contiene el análisis de los principales riesgos fiscales identificados en el MFMP 2020, en términos de acumulación de reservas presupuestales, vigencias futuras aprobadas, pasivos contingentes, situación del sector descentralizado, exenciones tributarias y ordenanzas promulgadas 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 las labores 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, el MFMP del departamento de Quindío presenta todos sus 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). No obstante, las deficiencias metodológicas no permiten calificarlo como un documento de buena calidad. (Ver Tabla 1).

Al igual que en versiones anteriores, si bien el MFMP presenta indicadores económicos y sociales departamentales, estos no son utilizados para explicar el comportamiento histórico de sus finanzas y no son retomados al momento de realizar las proyecciones. Igualmente, el documento continúa saturado de definiciones técnicas y legislativas que pueden ser presentadas en un glosario o en notas a pie de página.

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

Tabla 1
Completitud y Calidad de los Componentes del MFMP

Aspecto Evaluado	Inclusión	Observaciones Sobre Calidad de los Contenidos
Plan Financiero	SI	<p>El documento establece que las proyecciones realizadas en el Plan Financiero se sustentan en un crecimiento nominal anual del 3% y en casos excepcionales se mantiene un comportamiento constante, sin embargo, la proyección de algunos rubros bajo estos supuestos no tiene en cuenta el comportamiento histórico decreciente. En consecuencia, se reitera la necesidad de que las proyecciones se sustenten en metodologías rigurosas, que consideren las características específicas de cada rubro, su comportamiento histórico y/o el entorno económico.</p> <p>Al igual que en versiones anteriores, en el documento no se expresan los supuestos tenidos en cuenta para la proyección de los gastos (mandatos legales, resultados esperados al cierre de 2018, componentes programáticos del Plan de Desarrollo).</p>
Metas de Superávit Primario y Sostenibilidad de la Deuda Pública	SI	<p>La proyección del balance primario se realiza con base en la metodología definida por el artículo 2o de la ley 819/03. Para 2019 la proyección incorpora la inversión que se financiará con nuevo endeudamiento (\$33.000 millones), en consecuencia, en esta vigencia se genera un déficit primario cuya coyunturalidad es considerada en el documento del MFMP.</p> <p>En el caso del cálculo de la capacidad de endeudamiento, el Departamento debe revisar las cifras utilizadas para realizar el cálculo ya que los valores presentados en el MFMP difieren de los presentados en el cuadro anexo obtenido a partir de la herramienta dispuesta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>
Acciones y Medidas para el Cumplimiento de Metas Fiscales	SI	<p>El documento presenta las acciones establecidas por el área de hacienda con el fin de incrementar el recaudo tributario, las cuales se encuentran en consonancia con los objetivos y programas establecidos en el Plan de Desarrollo para el sector hacienda.</p> <p>Si bien en el aparte que trata sobre las metas de superávit primario se mencionan las acciones en materia de ejecución del gasto, se reitera la recomendación realizada en vigencias anteriores respecto a profundizar sobre el particular en el presente aparte del MFMP y evidenciarlo en el Plan Financiero.</p>
Informe de Resultados Fiscales de la Vigencia Anterior	SI	<p>El documento realiza un análisis vertical y horizontal de los ingresos y los gastos teniendo en cuenta los resultados obtenidos entre 2015-2018 y a agosto de 2019. No obstante, los valores acumulados presentados en el documento (ingresos corrientes, ingresos de capital, gastos de funcionamiento, gastos de inversión) difieren de los presentados en el Plan Financiero; adicionalmente, persisten las deficiencias en el sentido que el documento no explica las razones que llevaron al comportamiento de las finanzas departamentales. Por otro lado, el documento continúa presentando definiciones tributarias y presupuestales que no son pertinentes con su objetivo.</p>
Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias	SI	<p>Se presenta el costo y la proyección de las exenciones y exclusiones para el impuesto de vehículos y de registro de acuerdo con la legislación vigente, sin embargo no es claro el impacto de las proyecciones presentadas en el MFMP en la elaboración del Plan Financiero.</p>
Estimación de Pasivos Contingentes	SI	<p>Se presenta un resumen del total de pretensiones por tipo de proceso, instancia y probabilidad de fallo a agosto de 2019. Si bien en el MFMP se estima que los procesos con probabilidad de fallo en contra del Departamento tienen pretensiones que ascienden a \$9.800 millones; sin embargo, en el documento no se evidencia que el valor proyectado por sentencias y conciliaciones en el Plan Financiero sea una estimación juiciosa del valor de las pretensiones que posiblemente se deberán reconocer en las próximas vigencias.</p>
Costo Fiscal de las Ordenanzas Sancionadas en Vigencia Anterior	SI	<p>Si bien el MFMP presenta el valor de los costos que generarán las ordenanzas emitidas en 2018, no se evalúa el costo de las emitidas en 2019.</p>
Análisis Situación Financiera de las Entidades del Sector Descentralizado	SI	<p>Si bien el MFMP presenta la situación financiera y contable de las entidades descentralizadas del orden departamental (EDS) al cierre de la vigencia 2018 y realiza una proyección sobre el impacto de los resultados deficitarios obtenidos en las ESE Hospital Mental de Filandia y Hospital La Misericordia de Calarcá en las finanzas departamentales; en el análisis no se tiene en cuenta el impacto de los pasivos acumulados y las obligaciones contingentes de las EDS.</p>

Fuente: DAF con base en MFMP Departamento Quindío 2020.

II. PROYECCIONES FISCALES

A. Ingresos

Sin perjuicio de las observaciones realizadas en el aparte anterior y teniendo en cuenta que no fueron proyectados los recursos del balance, la administración departamental espera alcanzar ingresos por \$342.839 millones al cierre de la vigencia 2020; con una reducción del 7% nominal respecto a 2019 como consecuencia de los menores ingresos de capital y la disminución del recaudo propio.

En el caso de los ingresos de capital su reducción es producto del no recibo de desembolsos de recursos del crédito, del desahorro del FONPET y la menor asignación de cofinanciaciones.

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	303.699	332.723	339.213	2%	10%
Recaudo Propio	142.841	142.128	136.716	-4%	0%
Transferencias	160.858	190.595	202.497	6%	18%
Ingresos de Capital (2)	57.200	36.760	3.626	-90%	-36%
Desembolsos de crédito	3.600	22.400	0	-100%	522%
Venta de Activos y Reducción de Capital de Empresas	0	0	0	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!
Recursos del balance	44.046	0	0	#¡DIV/0!	-100%
Otros Ingresos de Capital (*)	9.554	14.360	3.626	-75%	50%
TOTAL INGRESOS	360.899	369.483	342.839	-7%	2%

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

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

Para 2020 se proyecta que los ingresos tributarios se reducirán 4% en términos nominales frente a 2019 como consecuencia del menor recaudo esperado por concepto de estampillas y otros tributos como la contribución por contratos. (Tabla 3).

Tabla 3

Ingresos Tributarios					
valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
Licores	12.323	14.756	15.243	3%	20%
Cerveza	18.448	16.796	17.350	3%	-9%
Cigarrillos	22.184	19.170	19.740	3%	-14%
Registro	13.571	14.533	14.552	0%	7%
Vehiculos	13.741	15.678	16.195	3%	14%
Estampillas	27.167	28.877	24.876	-14%	6%
Otros	11.475	11.714	8.276	-29%	2%
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	118.908	121.524	116.232	-4%	2%

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

Se reitera la necesidad de que el Departamento en el MFMP valide y sustente de manera rigurosa los supuestos utilizados para sus proyecciones ya que en algunos casos estas distan de su comportamiento histórico decreciente.

B. Gastos

El departamento proyecta una reducción de los gastos del 7% como consecuencia principalmente de los menores gastos de inversión dada la menor formación bruta de capital, comportamiento que será acompañado por el ajuste de los gastos de funcionamiento como consecuencia de los menores gastos de personal y por concepto de mesadas pensionales; sin embargo, el MFMP no se hace ninguna referencia respecto a los supuestos utilizados para la proyección de las variaciones.

Los gastos operativos en sectores sociales de inversión continúan teniendo la mayor participación (70%), seguidos por los gastos de funcionamiento (24%), la formación bruta de capital (3%) y el servicio de la deuda (3%). Se reitera que en el MFMP no se establecen los supuestos bajo los cuales se realizan las proyecciones.

Tabla 4

Gastos sin SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
Funcionamiento	78.829	92.052	81.170	-12%	17%
Inversión	225.021	264.584	249.178	-6%	18%
Servicio de la Deuda	7.856	12.847	12.491	-3%	64%
TOTAL GASTOS	311.707	369.483	342.839	-7%	19%

- Gastos de Funcionamiento incluye bonos pensionales, cuotas partes de bono pensional y aportes al fondo de contingencias

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

C. Deuda Pública

El MFMP establece que a agosto de 2019 el saldo de la deuda del Departamento ascendió a \$31.948 millones de la cual 95% se encontraba contratada con la banca comercial. El servicio de la deuda se financia con la sobretasa al ACPM y los impuestos de registro, vehículos y al consumo de licores, cerveza y cigarrillos.

En junio de 2019 la firma Fitch Colombia mejoró la calificación de riesgo A- a AA- con perspectiva estable para las finanzas del departamento en el largo plazo y de F1 a F1+ la de corto plazo, dado el cambio de la metodología utilizada. Estas calificaciones de acuerdo con la calificadora denotan expectativas de muy bajo riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. No obstante, para la calificadora el departamento presenta debilidades para incrementar sus ingresos, inflexibilidades en los gastos y la afectación de sus finanzas como consecuencia de fenómenos como la alta tasa de desempleo en la región.

De acuerdo con el MFMP el Departamento suscribió contratos de empréstito por \$33.000 millones con los bancos Occidente (\$20.000 millones) y Davivienda (\$13.000 millones) de los cuales en 2018 recibió desembolsos por \$3.600 millones y según las proyecciones presentadas en el Plan Financiero en 2019 serán desembolsados \$22.400 millones. Sin embargo, el MFMP no hace ninguna referencia respecto al saldo que quedaría por desembolsar por \$7.000 millones.

D. Resultado Fiscal

El MFMP proyecta un equilibrio presupuestal para los cierres de las vigencias 2019 – 2030 asumiendo que durante dicho período no se generarán recursos del balance, supuesto que en primer lugar es inconsistente con el superávit presupuestal registrado en el Plan Financiero al cierre de la vigencia 2018 (\$37.026 millones) y, a su vez, como se ha mencionado en anteriores análisis del MFMP, la no generación de recursos del balance es un supuesto muy fuerte teniendo en cuenta las limitaciones que tiene el departamento para la generación de proyectos y la ejecución de los gastos de inversión.

Sin perjuicio de las inconsistencias evidenciadas en el presente documento respecto a la elaboración del MFMP, es de esperar que el comportamiento del resultado fiscal en 2019 será negativo como consecuencia del crecimiento de las inversiones que serán apalancadas con recursos del crédito.

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	313.253	347.083	342.839	-1%	11%
INGRESOS CORRIENTES	303.699	332.723	339.213	2%	10%
Tributarios	118.908	121.524	116.232	-4%	2%
No tributarios	23.933	20.604	20.484	-1%	-14%
Transferencias	160.858	190.595	202.497	6%	18%
GASTOS	306.113	359.081	333.510	-7%	17%
GASTOS CORRIENTES	282.096	324.719	323.948	0%	15%
Funcionamiento	78.829	92.052	81.170	-12%	17%
Intereses y comisiones	2.263	2.445	3.162	29%	8%
Gastos operativos en sectores sociales (Inversión social)	201.004	230.222	239.616	4%	15%
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	21.603	8.004	15.265	91%	-63%
INGRESOS DE CAPITAL	9.554	14.360	3.626	-75%	50%
Regalías Esquema anterior al SGR	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
Otros	9.554	14.360	3.626	-75%	50%
GASTOS DE CAPITAL	24.017	34.362	9.562	-72%	43%
Formación Bruta de Capital	24.017	34.362	9.562	-72%	43%
DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL	-14.463	-20.002	-5.936	-70%	38%
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL SIN SGR	7.140	-11.998	9.329	-178%	-268%

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

E. Límites de endeudamiento y balance primario

Teniendo en cuenta los indicadores establecidos en la Ley 358 de 1997 el MFMP presenta el comportamiento histórico y anexa el cuadro con las proyecciones para el período 2019-2030 y establece que el Departamento mantiene su capacidad de endeudamiento. Sin embargo, como ya se hizo mención en la primera parte de este documento el Departamento debe revisar las cifras utilizadas para realizar el cálculo ya que los valores presentados en el MFMP difieren de los presentados en el cuadro anexo obtenido a partir de la herramienta dispuesta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el MFMP igualmente se establece la generación de déficit primario en los términos establecidos en la Ley 819 de 2003 durante la vigencia 2019 como consecuencia de los compromisos de inversión financiados con los recursos del crédito, situación que si bien es transitoria, no es tratada con la rigurosidad necesaria máxime cuando las normas de disciplina fiscal establecen que una entidad territorial tiene capacidad de endeudamiento autónoma siempre y cuando cumpla con los indicadores establecidos en la Ley 358 de 1997 y, si a su vez, atendiendo la Ley 819 de 2003, su superávit primario sea suficiente para cubrir el pago de los intereses generados por el servicio de la deuda durante todo el período de vigencia de los créditos; ya que en caso contrario, la entidad territorial deberá suscribir un plan de desempeño que garantice a futuro la sostenibilidad legal del endeudamiento.

En consecuencia, se reitera a la administración departamental el realizar los ajustes pertinentes al MFMP y establecer medidas para que se supere el déficit primario, ya que de acuerdo con lo establecido en la Ley 819 de 2003 su generación hace insostenible legalmente el endeudamiento del departamento en el mediano plazo.

F. Límites de gasto Ley 617/00

De acuerdo con la certificación que emite la Contraloría General de la República anexada al MFMP², en 2018 el límite de gastos de funcionamiento de la administración central respecto a los ingresos corrientes de libre destinación ICLD estuvo en 53%, frente a un máximo legal del 70%.

Si bien en el MFMP se realiza la proyección entre 2019 – 2026 del indicador en mención, presentando un resultado por debajo del límite establecido, como consecuencia del crecimiento de los ICLD y en igual proporción de los gastos de funcionamiento, al observar el Plan Financiero para 2020 se proyecta una reducción de los ingresos tributarios que son base para el cálculo del indicador y, a su vez, de los gastos de funcionamiento; en consecuencia es pertinente que el Departamento revise sus proyecciones y determine en el MFMP cuáles serán las medidas que aplicará. En este mismo sentido, es necesario que el Departamento establezca los supuestos bajo los cuales en el Plan Financiero a partir de 2021 nuevamente los ICLD y los gastos de funcionamiento presentarán una tendencia creciente.

III. RIESGOS FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al igual que en versiones anteriores, en el MFMP no se realiza ningún tipo de proyección o análisis respecto al comportamiento y constitución de las reservas.

Se reitera la necesidad que tiene el Departamento de revisar las inconsistencias que presentan los diferentes reportes que realiza sobre las reservas ya que, por ejemplo, al cierre de 2018 el resultado obtenido a partir de la ejecución presupuestal (\$11.528 millones) no es igual al valor establecido por la Gobernación en el acto administrativo de constitución de reservas (\$5.202 millones) ni con el reportado en el formato de cierre fiscal del FUT (\$10.304 millones).

B. Vigencias Futuras

El MFMP no hace mención respecto a la asunción por parte del Departamento de compromisos en vigencias futuras.

C. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Si bien el MFMP presenta la situación financiera y contable de las entidades descentralizadas del orden departamental (EDS) al cierre de la vigencia 2018 y realiza una proyección sobre el impacto de los resultados deficitarios obtenidos en las ESE Hospital Mental de Filandia y Hospital La Misericordia de Calarcá en las finanzas departamentales; en el análisis no se tiene en cuenta el impacto de los pasivos acumulados y las obligaciones contingentes de las EDS.

Igualmente, es necesario reiterar lo recomendado en documentos anteriores respecto a que el Departamento debe 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, no generar déficits fiscales recurrentes y contar con una calificación de riesgo crediticio.

² Al cierre de 2018 la Contraloría General de la República certificó, el cumplimiento de los artículos 1 y 2 de la ley 617 de 2000, para la administración central departamental. Ver Certificación en www.contraloria.gov.co

D. Pasivos Exigibles y Contingentes

De acuerdo con el MFMP el Departamento a agosto de 2019 presentaba 149 procesos en su contra con pretensiones que ascienden a \$9.800 millones, representadas principalmente por acciones administrativas. Dentro del total de procesos 19 se encuentran en segunda instancia y se estima que 30% sean fallados desfavorablemente con pretensiones por \$5.690 millones.

Si bien en el Plan Financiero se realiza la estimación de los pagos anuales a realizar por concepto de sentencias y conciliaciones durante el periodo 2019- 2030 en el MFMP no se establecen los supuestos bajo los cuales se elaboró la proyección.

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

De acuerdo con lo establecido en el MFMP las ordenanzas emitidas en 2018 generarán en 2019 nuevos gastos por \$17.931 millones, no obstante, es pertinente que el Departamento igualmente evalúe el impacto a futuro de las ordenanzas que son emitidas en la vigencia en la cual se elabora el MFMP.

F. Estimación del Costo Fiscal de las Exenciones Tributarias.

De acuerdo con el MFMP las exenciones tributarias realizadas por el Departamento en 2018 están relacionadas con el no cobro del impuesto de registro a las viviendas de interés prioritario y al no cobro por impuesto de vehículos a los contribuyentes cuyos vehículos se perdieron de manera fortuita. El costo de las exenciones en 2018 fue de \$205 millones y se espera que para 2019 ascienda a menos de \$220 millones y en 2020 a \$225 millones,

Si bien el Departamento en el MFMP realiza un análisis estimando los beneficios y exenciones otorgadas, no es claro cuál es su impacto en el Plan Financiero presentado para el periodo 2020 - 2029.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El MFMP 2019 del departamento de Quindío contiene todos los aspectos definidos en la ley 819 de 2003, no obstante, continúa presentando inconsistencias y falencias metodológicas que ya han sido señaladas en documentos anteriores.

El MFMP debe incluir en el aparte del informe de resultados de la vigencia anterior un análisis de las causas que generaron los comportamientos evidenciados, como también del cumplimiento de las metas fiscales trazadas en el MFMP del año anterior y/o de sus desviaciones; principalmente en materia de ejecución de ingresos, gastos, balance primario, endeudamiento, y venta de activos.

Si bien el MFMP presenta las acciones establecidas por el área de hacienda con el fin de incrementar el recaudo tributario, no establece las metas que en mediano y largo plazo el Departamento pretende alcanzar. Igualmente, en el caso de los gastos es pertinente que el Departamento profundice respecto a las acciones y metas y lo evidencie en el Plan Financiero.

Es necesario que el Departamento profundice en el análisis de la tendencia y ejecución de sus reservas presupuestales, en el impacto que pueden tener en las finanzas del Departamento los pasivos acumulados por las entidades descentralizadas y de las contingencias que puedan sobrevenir como resultado de los procesos judiciales iniciados contra dichas entidades en los cuales la Gobernación pueda ser llamada en solidaridad.

Sin perjuicio que el Departamento cumple con las normas de disciplina fiscal establecidas en las Leyes 617 de 2000 y 358 de 1999, la generación de déficit primario en la vigencia 2019 hacen necesario que la Gobernación establezca las medidas de saneamiento fiscal pertinentes.

El departamento debe revisar las cifras utilizadas para la elaboración del documento del MFMP ya que difieren de las presentadas en el Plan Financiero. En este mismo sentido, es pertinente que la elaboración del Plan Financiero sea el resultado de las conclusiones a las cuales se llega al elaborar los demás elementos que componen el MFMP.