

I. ANTECEDENTES

En la vigencia 2019 el Municipio de Yopal contabilizó un superávit fiscal por \$8.918 millones explicado en lo fundamental por la generación de superávit en el balance corriente, explicado por mayor dinamismo en el recaudo propio. Al incluir los recursos del balance y el endeudamiento neto, el municipio generó un resultado presupuestal superavitarario por \$25.065 millones. Por su parte, el sector descentralizado contabilizó un déficit de \$3.084 millones, resultado inferior al saldo negativo del 2018.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, para la vigencia 2019 la Administración Central no cumplió los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 al excederse 3 puntos porcentuales. Los límites establecidos para Concejo y la Personería si se cumplieron. De acuerdo con la información financiera y a los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el municipio tendría capacidad de endeudamiento de acuerdo con los indicadores legales. Adicionalmente, la firma Value & Risk Rating emitió calificación de riesgo de BB+ (Col) a la capacidad de pago de largo plazo para el Municipio de Yopal.

A juicio de la DAF, al cierre de 2019 los principales riesgos de la entidad se concentraban en los pasivos contingentes, el incremento del rezago presupuestal y procedimientos de planeación y ejecución del presupuesto y el sector descentralizado.

II. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Al corte junio de 2020 de acuerdo con información reportada en el Formulario Único Territorial (FUT), los ingresos del Municipio de Yopal, sin incluir los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), totalizaron en \$157.264 millones (Tabla 1), lo que significó una disminución real del 3%¹ frente al resultado del primer semestre de 2019. Este recaudo representó un porcentaje de ejecución del 58% con respecto al presupuesto definitivo. Del total de los ingresos, el 90% correspondió a recaudos efectivos de la vigencia y el 10% restantes a recursos del balance.

El incremento en transferencias e ingresos de capital no alcanzaron a compensar la caída en el recaudo propio, el cual se vio afectado por la emergencia sanitaria del coronavirus Covid-19 y las medidas adoptadas para enfrentar la crisis². Las transferencias crecieron por cuenta de mayores giros de nivel Nacional y Departamental, y a su vez los ingresos de capital aumentaron por los nuevos desembolsos de crédito recibidos, mayores recursos de balance y al crecimiento en los otros ingresos de capital (por rendimientos financieros).

¹ Para el cálculo de las variaciones reales, se deflactaron los datos registrados en el primer semestre de 2019, teniendo en cuenta la inflación interanual causada a junio de 2020, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

² El Gobierno Nacional, a través de los decretos 461 y 678 de 2020, expedidos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, ha otorgado facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario.

Tabla 1

INGRESOS 2019 - 2020 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	jun-19	jun-20	2020/2019	jun-19	jun-20
Tributarios y no tributarios	56.240	43.926	-24%	36%	28%
Transferencias	87.452	96.428	8%	55%	61%
Ingresos de capital	14.605	16.911	13%	9%	11%
Desembolsos del crédito	0	299	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	14.395	16.213	10%	9%	10%
Otros ¹	210	399	86%	0%	0%
RECAUDOS DEL AÑO	158.298	157.264	-3%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información del FUT

Los ingresos tributarios presentaron una caída a junio 30 de 2020 del 20%³ real frente al mismo corte del año anterior (Tabla 2) como consecuencia de las implicaciones económicas de la pandemia. La contracción se presentó a doble dígito para todos los impuestos, de los cuales el más afectado fue el recaudo de estampillas.

Las medidas de aislamiento obligatorio adoptadas por el Gobierno Nacional desde el mes de marzo⁴, explican la disminución del recaudo del impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina. Mientras la menor inversión ejecutada impactó el recaudo de estampillas.

Por medio del Acuerdo 012 de 2020, la Secretaría de Hacienda Municipal dictó disposiciones de materia tributaria sobre conciliaciones y terminaciones por mutuo acuerdo de procesos administrativos tributarios. Dicho acuerdo incluye descuentos hasta por 80% en el valor de las sanciones e intereses cuando el demandante pague el 100% del impuesto.

La modificación en el calendario tributario para el pago de industria y comercio⁵ con vencimiento de la declaración anual de la vigencia 2019 para el día 14 de agosto, incidió en el bajo recaudo de este impuesto el cual exhibió una disminución del 58%.

Los incentivos de descuento para el pago del impuesto predial con incentivos por pronto pago (desde 15% en febrero hasta 5% en julio), no presentaron resultados positivos y el recaudo disminuyó 14% frente al periodo anterior. Al tiempo la cuenta de otros impuestos se contrajo por menores recursos obtenidos especialmente en el impuesto de alumbrado público.

Por su parte, los ingresos no tributarios cayeron 62% real como resultado de los menores ingresos de propiedad (tasas, derechos, multas y sanciones).

³ En línea con los escenarios planteados por la Dirección General de Apoyo Fiscal, se previó para 2020 una caída entre el 10% y el 30% del total de ingresos tributarios frente al obtenido al cierre de la vigencia 2019. Ver informe "Implicaciones Fiscales y Presupuestales derivadas del Covid-19 para las entidades territoriales" https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_modelocovid19

⁴ Decreto 457 de 2020.

⁵ Resolución No. 4302 del 28 de julio de 2020.

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS 2019 - 2020

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	jun-19	jun-20		jun-19	jun-20
Vehículos automotores	0	7	N/A	0%	0%
Estampillas	241	252	2%	5%	5%
Sobretasa a la gasolina	1.267	1.168	-10%	25%	24%
Impuesto predial unificado	1.291	1.056	-20%	25%	21%
Impuesto de industria y comercio	1.405	1.735	21%	28%	35%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	0	0	N/A	0%	0%
Otros impuestos	880	709	-21%	17%	14%
TOTAL	5.083	4.927	-5%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información del FUT

A junio de 2020, el municipio contó con recursos incorporados del SGR para el bienio 2019 - 2020 por \$83.883 millones.

2. Gastos

Los compromisos de gastos financiados con recursos diferentes al SGR totalizaron en \$117.476 millones al cabo del primer semestre del 2020, una disminución real del 14% real frente a lo contabilizado en la misma fecha de la vigencia anterior (Tabla 3). Con respecto al presupuesto definitivo, la ejecución de gastos fue del 43%.

El menor gasto comprometido fue resultado de la menor inversión ejecutada y la reducción en los gastos de funcionamiento, mientras que el servicio de la deuda creció.

La disminución presentada en la inversión responde a los menores gastos operativos en sectores sociales (reducción del 13% real) principalmente en educación, en un contexto en el que la inversión en formación bruta de capital aumento (18%).

Por otro lado, todas las cuentas de funcionamiento mostraron reducciones: gasto de personal 4%, gastos generales 9%, transferencias 33% y otros gastos 88%.

Finalmente, el servicio de la deuda mostró una variación positiva consecuencia del perfil de amortizaciones de la deuda pública en un contexto de menores pagos de bonos pensionales y de pagos de intereses y comisiones.

Tabla 3

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

COMPROMISOS 2019 - 2020 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	jun-19	jun-20		jun-19	jun-20
Funcionamiento	3.454	3.415	-3%	10%	11%
Inversión	30.808	27.082	-14%	89%	87%
Servicio de la deuda	232	527	122%	1%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	34.495	31.024	-12%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información del FUT

Los compromisos financiados con recursos del SGR del bienio 2019-2020 ascendieron a \$72.626 millones a junio de 2020 y se orientaron especialmente al sector de infraestructuras propias del sector para construcción y pavimentos de calles urbanas, y acueductos y plantas principalmente.

3. Deuda Pública

En el primer semestre el municipio recibió desembolsos de crédito por \$299 millones, pagó amortizaciones por \$793 millones e intereses y comisiones por \$470 millones. Las amortizaciones correspondieron el 100% a deuda interna y desde el punto de vista presupuestal el endeudamiento neto resultó negativo por \$495 millones.

Así las cosas, durante el primer semestre del 2020 sirvió deuda financiera por \$1.282 millones y considerando los desembolsos de crédito que se mencionaron previamente, a junio la entidad registro un saldo de deuda de \$18.334 millones.

En 2019, la calificadora Value & Risk Rating emitió calificación de riesgo de BB+⁶ a la capacidad de pago de largo plazo para el Municipio de Yopal. La calificación otorgada se explica en los siguientes factores: i) fortalecimiento los procesos de planeación y de gestión presupuestal que han favorecido la ejecución de ingresos y gastos, ii) esfuerzos encaminados al crecimiento y estabilidad de los ingresos propios, principalmente los proyectos direccionados al desarrollo de la industria⁷ y iii) los cumplimientos en los límites contemplados en los indicadores de Ley 617/200 y 358/97. La firma también resalta que la dinámica presupuestal es volátil entre los periodos por la falta de continuidad de la administración municipal, que ha afectado la solidez de los procesos de planeación, así como a la situación comercial y económica de los últimos años.

El municipio continuó generando ahorro primario⁸, equivalente a 5,6 veces el valor del servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2019 y evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el municipio.

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Al primer semestre del 2020, los recaudos efectivos⁹ resultaron superiores a los compromisos de gasto¹⁰ contabilizando un superávit fiscal parcial por \$24.069 millones, mayor al superávit por \$10.104 millones registrado a junio de 2019 (Tabla 4).

El balance positivo se explicó en lo fundamental por un mayor ahorro corriente en un contexto en el que el déficit de capital disminuyó. Cabe destacar, la importante disminución en gastos corrientes que ayudaron a dicho resultado, en un contexto en el que el recaudo tributario se vio fuertemente afectado por la crisis derivada del Covid-19.

Mientras, el incremento de los ingresos de capital por cuenta de mayores rendimientos financieros (86% real) no alcanzó a compensar el aumento en la inversión de formación bruta de capital.

Al incorporar los recursos del balance y el endeudamiento neto (el cual resultó negativo al registrar amortizaciones mayores a los desembolsos de crédito), el municipio exhibió un resultado presupuestal transitorio positivo por \$39.787 millones (Tabla 4).

⁶ Ver, Calificación de Riesgo disponible en: www.fitchratings.com. Acta Comité Técnico No. 435 Fecha: 22 de febrero de 2019.

⁷ Incentivos al turismo, la ampliación del aeropuerto y el proyecto del nuevo terminal de transporte.

⁸ sin incluir recursos del SGR.

⁹ Como recaudos efectivos de la vigencia no se consideran los obtenidos en vigencias anteriores, desembolsos de crédito ni venta de activos.

¹⁰ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados al corte 30 de junio de 2020. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores ejecutados en la vigencia de análisis, ni las amortizaciones de deuda.

Tabla 4

RESULTADO FISCAL PARCIAL

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	jun-19	jun-20
Resultado balance corriente	15.161	28.003
Resultado balance de capital	-5.057	-3.934
Déficit o superávit fiscal	10.104	24.069
Financiamiento	14.395	15.718
Endeudamiento neto	0	-495
Recursos del balance	14.395	16.213
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	24.499	39.787

Fuente: DAF con base en información del FUT

Adicionalmente, con corte al 30 junio de 2020 los ingresos incorporados del SGR fueron superiores a los compromisos efectivamente realizados con un resultado parcial por \$11.257 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD (Tabla 5).

Tabla 5

RESULTADO PARCIAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	83.883
Total compromisos SGR	72.626
RESULTADO SGR	11.257
Compromisos / Presupuesto Definitivo	87%

Fuente: DAF con base en información del FUT

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES**1. Medidas adoptadas por cuenta de la crisis del Covid-19**

En el marco de la emergencia económica, social y ecológica generada por el coronavirus Covid-19¹¹, el Gobierno Nacional expidió los decretos 461 y 678 de 2020 otorgando facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario. El Municipio de Yopal, desde la Secretaria de Hacienda, adopto una serie de medidas para mitigar implicaciones derivadas de la crisis como:

- Acuerdo 012 de 2020 "Por el cual se adoptan los beneficios establecidos en la Ley 2010 de 2019 y se dictan otras disposiciones en materia tributaria de carácter municipal".

¹¹ Decreto 417 y 637 de 2020.

- Resolución 4302 del 28 de julio 2020 “Por el cual se modifica el artículo tercero de la Resolución 500 de abril de 2020 que modifica la Resolución 10001 del 19 de diciembre de 2019 que establece el calendario para el pago del impuesto, tasas y contribuciones administrados por la Secretaría de Hacienda el Municipio de Yopal para la vigencia 2020”.
- Resolución 787 del 30 de junio de 2020 “Por la cual se modifican los artículos segundo y sexto de la Resolución 500 de abril de 2020 que modifica la Resolución 10001 del 19 de diciembre de 2019 que establece el calendario para el pago del impuesto, tasas y contribuciones administrados por la Secretaría de Hacienda el Municipio de Yopal para la vigencia 2020”.
- La Administración Municipal expidió el Decreto 054 de 2020 por medio del cual declara la emergencia sanitaria en el municipio.
- Decreto 045 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas sanitarias de carácter preventivo y acciones transitorias frente a la amenaza del Coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Yopal Casanare y se dictan otras disposiciones”.

2. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

Para el cierre de 2019 se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$6.831 millones, la mayoría concentrados en otros recursos de destinación específica (no pertenecientes al SGP). Al primer semestre de 2020 el 12% de dichas reservas se había obligado y el 11% pagado.

3. Situación financiera del sector descentralizado

Para el cierre de la vigencia 2019, el sector descentralizado contabilizó un déficit de \$3.084 millones, resultado inferior al saldo negativo del 2018. Tres de las cinco entidades del inventario de EDS del municipio generaron déficit, un superávit y una no reportó no reportó información de ingresos y gastos.

Al vincular los resultados presupuestales con los contables, se evidencian como riesgos para la administración central la mayoría de las entidades, pero en especial el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal y la ESE Salud Yopal al evidenciar problemas de liquidez, déficits recurrentes, alta dependencia fiscal e indicadores negativos de rentabilidad, aspecto que sugiere un llamado para que el municipio fortalezca sus mecanismos de monitoreo.

4. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

Al cierre del 2019, el Ministerio de Salud y Protección Social, no tiene Hospitales Públicos (ESE) del Municipio de Yopal del Guaviare categorizados en nivel de Riesgo Alto o Medio.

5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

A junio de 2020, el municipio no estaba sujeto a ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP.

6. Pasivos contingentes

De acuerdo con información suministrada por el municipio, se informó de la existencia de 225 procesos judiciales en contra del municipio por valor de \$73.307 millones, con corte al 31 de diciembre de 2019. Los pasivos contingentes por demandas judiciales representaron el 25% del total de ingresos. El número de procesos, así como el valor de las pretensiones representan un riesgo para la entidad.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Municipio de Yopal registró superávit fiscal parcial por \$24.069 millones al 30 de junio de 2019, explicado en lo fundamental por mayor ahorro corriente frente a una reducción del déficit de capital. Al considerar el endeudamiento neto y los recursos de balance, la entidad obtuvo un resultado presupuestal positivo transitorio por \$39.787 millones.

El recaudo propio presentó una caída del 20% real influenciada por la crisis del Covid-19 y las medidas adoptadas por el municipio¹². Este resultado alcanzó a ser compensado con mayores transferencias recibidas y por el aumento en los ingresos de capital, en un contexto de menores compromisos de inversión y de funcionamiento.

Para la vigencia 2019 la Administración Central no cumplió los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 al excederse 3 puntos porcentuales, sin embargo, los límites establecidos para Concejo y la Personería sí se cumplieron. De acuerdo con la información financiera y a los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el municipio tendría capacidad de endeudamiento de acuerdo con los indicadores legales.

Los pasivos contingentes representan los mayores riesgos de la entidad, para 2019 representaron el 25% de los ingresos totales de la entidad territorial.

Los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales para el cierre del 2020 continúan con alta incertidumbre. Estimaciones de la DAF indican que en un escenario de afectación de los ingresos corrientes moderado y de relativa presión fiscal sobre el gasto, la posición fiscal de la entidad permitiría un pleno cubrimiento de su estructura de gastos amparada en Ingresos Corrientes de Libre Destinación para la vigencia 2020. En un escenario intermedio, con caídas más pronunciadas en el ingreso y mayor presión sobre el gasto, la entidad debería realizar ajustes a la baja equivalentes al 9% de los ICLD sobre la formación bruta de capital, y del 5% de los ICLD sobre el servicio de la deuda y otros gastos corrientes.

¹² Decretos 461 y 678 de 2020, expedidos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, otorgaron facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario.

YOPAL

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	jun-20
INGRESOS (sin financiación)	140.753
INGRESOS CORRIENTES	140.353
Tributarios	42.118
No Tributarios	1.808
Transferencias	96.428
GASTOS (sin financiación)	116.683
GASTOS CORRIENTES	112.350
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	26.290
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	634
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	19
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	84.938
Intereses y Comisiones de la Deuda	470
BALANCE CORRIENTE	28.003
INGRESOS DE CAPITAL	399
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	4.333
BALANCE DE CAPITAL	-3.934
BALANCE TOTAL	24.069
FINANCIACIÓN	15.718
Endeudamiento Neto	-495
Desembolsos	299
Amortizaciones	793
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	16.213
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	157.264
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	117.476
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	39.787
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	4.732
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	587
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	4.146