

I. ANTECEDENTES

El Departamento de Risaralda presentó en 2020 un recaudo propio con tendencia negativa, debido al fuerte impacto de la pandemia del Covid-19 sobre la economía del mismo. A pesar de este fuerte impacto, los ingresos tributarios solo cayeron en un 2%, porcentaje que está por debajo de la estimación hecha por la DAF en un escenario de afectación intermedia según el modelo Covid-19. Los ingresos totales del Departamento no disminuyeron frente al 2019, pues estuvieron soportados en transferencias, ingresos tributarios y no tributarios y recursos del balance, a pesar de que no hubo desembolsos de crédito.

Para el Departamento de Risaralda, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente puede ser considerable debido a la elasticidad del recaudo de sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local, los menores impositivos (cerveza, licores y cigarrillos extranjeros) derivados de la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y los cierres de discotecas, bares, casinos y restaurantes e, indirectamente, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

En 2020 la incorporación de los recursos del balance presentó aceleración y refleja posibles debilidades en materia de planeación y ejecución presupuestal por parte de la Entidad.

En 2020 el Departamento registró una razón corriente de 12,3 que indica cobertura de sus obligaciones corrientes. De igual forma, la existencia de un ahorro primario de \$92.737 millones, que representa 14,1 veces el valor del servicio de la deuda e indica la óptima capacidad del Departamento para garantizar sus obligaciones y mantener la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

La última calificación de riesgo expedida por Fitch Ratings para el Departamento fue en diciembre de 2020, y fue valorada de largo y corto plazo en 'AA(col)' y F1+(col) respectivamente, con perspectiva de largo plazo estable. Las calificaciones de Risaralda consideran la situación de estrés económico como consecuencia de la contingencia derivada de la propagación del coronavirus. Además, refleja la expectativa de Fitch de que el Departamento preservará un desempeño presupuestario estable y un nivel de deuda adecuado.

Es necesario mencionar que, analizada la situación fiscal, se estima que la Contraloría departamental presuntamente incumplió los límites establecidos por la Ley 617 de 2000, caso contrario de la asamblea departamental. Sin embargo, se resalta que la competencia legal de verificar y certificar este indicador, corresponde a la Contraloría General de la República.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

En términos generales, el desempeño fiscal del Departamento en 2020 fue positivo. Ahora bien, se identifican como retos los riesgos indirectos asociados al desempeño financiero de algunas EDS, una aspiración de mayor apalancamiento, y la existencia de pasivos contingentes que representan el 37% de los ingresos corrientes del municipio.

II. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

De acuerdo con información reportada en el Formulario Único Territorial (FUT) con corte junio 2021, los ingresos del Departamento de Risaralda, sin incluir los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), totalizaron en \$316.892 millones (Tabla 1), lo que significó un aumento real del 13% frente al resultado del primer semestre de 2020. Los recursos del balance aumentaron un 16%, representando un 27% respecto al total de ingresos.

Como consecuencia de la recuperación parcial de la economía los ingresos tributarios y no tributarios crecieron 41%, mientras que las transferencias disminuyeron en un 10%.

Tabla 1

INGRESOS 2020 - 2021 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

| Concepto | Vigencia | | Variación Real 2021/2020 | Composiciones | |
|------------------------------|----------------|----------------|-----------------------------|---------------|-------------|
| | jun-20 | jun-21 | | jun-20 | jun-21 |
| Tributarios y no tributarios | 88.916 | 129.870 | 41% | 33% | 41% |
| Transferencias | 105.233 | 98.139 | -10% | 39% | 31% |
| Ingresos de capital | 75.876 | 88.883 | 13% | 28% | 28% |
| Desembolsos del crédito | 0 | 0 | N/A | 0% | 0% |
| Recursos del Balance | 71.561 | 85.960 | 16% | 27% | 27% |
| Otros ¹ | 4.315 | 2.924 | -35% | 2% | 1% |
| RECAUDOS DEL AÑO | 270.025 | 316.892 | 13% | 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 información del FUT

Los ingresos tributarios registraron un aumento del 29% real frente al mismo corte del año anterior. Hubo aumentos considerables del recaudo en varios impuestos, especialmente estampillas (96%), otros impuestos (83%) y registro y anotación (75%). Los demás impuestos también experimentaron crecimientos, a excepción del impuesto de cigarrillos y tabaco que decreció 1%. Estos resultados son el reflejo de una recuperación económica parcial y la adecuada gestión administrativa del departamento de Risaralda para recuperar su capacidad de recaudo tributario.

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS 2020 - 2021

valores en millones de \$

| Concepto | Vigencia | | Variación Real 2021/2020 | Composiciones | |
|-------------------------|---------------|---------------|-----------------------------|---------------|-------------|
| | jun-20 | jun-21 | | jun-20 | jun-21 |
| Impuestos al consumo | 37.044 | 41.742 | 9% | 50% | 42% |
| Cerveza | 12.027 | 15.137 | 21% | 16% | 15% |
| Licores | 2.346 | 3.459 | 42% | 3% | 3% |
| Cigarrillos y tabaco | 22.670 | 23.145 | -1% | 30% | 23% |
| Registro y anotación | 9.147 | 16.582 | 75% | 12% | 17% |
| Vehículos automotores | 17.032 | 22.966 | 30% | 23% | 23% |
| Estampillas | 4.932 | 10.027 | 96% | 7% | 10% |
| Sobretasa a la gasolina | 5.549 | 7.029 | 22% | 7% | 7% |
| Otros impuestos | 775 | 1.472 | 83% | 1% | 1% |
| TOTAL | 74.478 | 99.817 | 29% | 100% | 100% |

Fuente: DAF con base en información del FUT

2. Gastos

Al primer semestre de 2021, el gasto comprometido por el departamento con fuentes diferentes al SGR totalizó en \$251.169 millones, lo que significó un crecimiento real del 4% frente a lo registrado a junio de 2020 (Tabla 3). El rubro de funcionamiento creció 2% y el de inversión 7% resultado contrario al visto en junio de 2020. El servicio de la deuda, por su parte, decreció 27% en el periodo analizado.

Si bien la inversión global creció, algunos sectores experimentaron afectaciones de recursos. Por ejemplo, educación decreció 12% en formación bruta de capital y salud decreció 21% en gastos operativos en inversión social. Los sectores más favorecidos fueron Vías con un crecimiento de 158% y otros sectores con un crecimiento del 93%.

Los gastos de funcionamiento aumentaron 3% real principalmente por un aumento significativo de los gastos generales (233%), lo cual contrasta con menores recursos destinados a transferencias.

Por su parte, el servicio de la deuda se redujo por menores pagos de intereses y amortizaciones.

Tabla 3

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

COMPROMISOS 2020 - 2021 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

| Concepto | Vigencia | | Variación Real 2021/2020 | Composiciones | |
|----------------------------|----------------|----------------|-----------------------------|---------------|-------------|
| | jun-20 | jun-21 | | jun-20 | jun-21 |
| Funcionamiento | 37.310 | 39.522 | 2% | 16% | 16% |
| Inversión | 181.157 | 201.065 | 7% | 78% | 80% |
| Servicio de la deuda | 14.037 | 10.581 | -27% | 6% | 4% |
| COMPROMISOS DEL AÑO | 232.504 | 251.169 | 4% | 100% | 100% |

Fuente: DAF con base en información del FUT

3. Deuda Pública

Entre enero y junio de 2021 el departamento no obtuvo desembolsos, pagó amortizaciones por \$8.109 millones e intereses y comisiones por \$2.417 millones. Las amortizaciones correspondieron 100% a deuda interna.

La última calificación de riesgo expedida por Fitch Ratings para el Departamento fue en diciembre de 2020, y fue valorada de largo y corto plazo en 'AA(col)' y F1+(col) respectivamente, con perspectiva de largo plazo estable. Las calificaciones de Risaralda consideran la situación de estrés económico como consecuencia de la contingencia derivada de la propagación del coronavirus. Además, refleja la expectativa de Fitch de que el Departamento preservará un desempeño presupuestario estable y un nivel de deuda adecuado.

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos¹ del primer semestre de 2021 del departamento resultaron inferiores a los compromisos de gasto², contabilizando un déficit fiscal parcial por \$12.127 millones, que no es tan alto como el registrado en junio de 2020 por \$23.738 millones (Tabla 4).

El resultado negativo se explica por un aumento importante en el déficit de capital sustentado en un aumento de los gastos de capital de 225%, en un contexto en el que el déficit corriente decreció 135% real frente al periodo anterior.

Al incorporar los recursos del balance y el endeudamiento neto (el cual resultó negativo pues las amortizaciones superaron los desembolsos de crédito), el departamento registró un superávit presupuestal transitorio por \$65.723 millones, mejorando el comportamiento del primer semestre de 2020 (Tabla 4).

Tabla 4

RESULTADO FISCAL PARCIAL

valores en millones de \$

| Concepto | Vigencia | |
|-----------------------------------|----------------|----------------|
| | jun-20 | jun-21 |
| Resultado balance corriente | -21.272 | 7.766 |
| Resultado balance de capital | -2.466 | -19.894 |
| Déficit o superávit fiscal | -23.738 | -12.127 |
| Financiamiento | 61.259 | 77.851 |
| Endeudamiento neto | -10.303 | -8.109 |
| Recursos del balance | 71.561 | 85.960 |
| Venta de activos | 0 | 0 |
| RESULTADO PRESUPUESTAL | 37.521 | 65.723 |

Fuente: DAF con base en información del FUT

¹ Como recaudos efectivos de la vigencia no se consideran los obtenidos en vigencias anteriores, desembolsos de crédito ni venta de activos.

² 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 2021. 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

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Medidas adoptadas por cuenta de la crisis del Covid-19

En el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica generada por la pandemia del coronavirus Covid-19³, el Gobierno Nacional expidió los decretos 461 y 678 de 2020 otorgando facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario. El Departamento de Risaralda adoptó una serie de medidas para mitigar las implicaciones derivadas de la emergencia, de las cuales se destacan: modificaciones presupuestales, reorientación de rentas de destinación específica y ajustes al plan financiero por parte de la Secretaría de Hacienda.

2. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

El Departamento constituyó reservas presupuestales por \$6.133 millones correspondientes al cierre de la vigencia 2020, de las cuales se ejecutaron en la vigencia de análisis 96%, configurándose de esta manera \$227 millones de reservas a cancelar.

De forma agregada se calcula que la constitución de reservas presupuestales disminuyó en un 20% real en el periodo analizado, lo que denota presuntos avances en la planeación y ejecución de los recursos, si se tiene en cuenta que en 2019 las reservas constituidas tuvieron un comportamiento similar.

Esta situación representa un reto de gestión financiera para la administración distrital y evidencia la persistencia de debilidades en la planeación financiera y en la capacidad de ejecución del gasto.

3. Situación financiera del sector descentralizado

En 2020 el sector descentralizado del Departamento de Risaralda presentó una situación deficitaria agregada de \$17.948 millones.

Con base en la información disponible, se estima que seis de las nueve EDS del Departamento presentaron una situación deficitaria y dos muestran superávit. El mejor resultado fiscal lo obtuvo el LOTERIA DE RISARALDA (\$7.538 millones). Este resultado contrasta con los déficits del Hospital San Jorge (\$10.533 millones), el E.S.E HOSPITAL SANTA MÓNICA (\$8.597 millones) y E.S.E HOSPITAL SAN PEDRO Y SAN PABLO (\$5.334 millones).

Cabe resaltar que el déficit del Hospital San Jorge pasó de \$17.699 millones en 2019 a \$10.533 millones en 2019.

4. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

El Departamento de Risaralda reporta una red pública de prestadores del servicio de salud viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social en octubre de 2013. La red pública hospitalaria la conforman 16 Empresas Sociales del Estado - ESE, 4 de carácter departamental y 12 de carácter municipal.

De esta red pública, 1 ESE (6% del total) cuenta con un Plan de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF) viabilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP y es la ESE HOSPITAL CRISTO REY, que muestra a corte 30 junio de 2019, un cumplimiento parcial del PSFF; ya que no se ha efectuado en su totalidad; el saneamiento de pasivos, la recuperación de cartera de vigencias anteriores y la racionalización del gasto. Por lo anterior, la entidad se encuentra en riesgo moderado de incumplir el PSFF, configurándose una ALERTA MEDIA.

Por su parte, la ESE Hospital San José se encuentra viabilizada a junio de 2019 ya que cumplió con su PSFF.

³ Decreto 637 de 2020.

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

5.1 Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 no reportó para el Departamento de Risaralda riesgo alto en ninguno de los componentes sectoriales: Prestación de Servicios, Salud Pública y Fondo Local de Salud, razón por la cual, no fue priorizado para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones. El avance de las gestiones en el marco de la Estrategia, estará sujeto a la nueva priorización que se efectuó en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectuó el MSPS de la Vigencia 2020.

5.2 Educación

En octubre de 2015 se aprobó un Plan de Desempeño en el sector educación para el Departamento de Risaralda, el cual ha sido extendido y reformulado en tres ocasiones, hasta la superación de los eventos de riesgo que le dieron origen a la medida. La última extensión se ordenó en septiembre de 2019 y obedeció a que persisten inconvenientes asociados con pasivo sin depurar y demoras en la entrega de la dotación al personal, y se identificaron hechos sobrevinientes como el exceso del gasto administrativo y problemas en el reporte de la información financiera al Formulario Único Territorial (FUT).

6. Pasivos contingentes

La información disponible a 2020 advierte que existen 1.719 procesos judiciales en curso (134% más que los registrados en 2019), valorados en \$164.840 millones que representan el 37% de los ingresos corrientes de la vigencia. Por lo que se recomienda una estrategia jurídica que pueda contener los eventuales impactos negativos de dichas contingencias. Si bien hay más procesos judiciales en la vigencia, el valor de las pretensiones es menor de un año a otro. La acción contractual y la acción de reparación directa representan el 51% de las pretensiones, es decir, más de la mitad de las mismas.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al corte de junio de 2021 el Departamento de Risaralda registró déficit parcial por \$12.127 millones, explicado por un importante aumento en el déficit de capital, en un contexto donde el déficit corriente disminuyó. Al incorporar el endeudamiento neto, el cual resultó negativo, y los recursos de balance (principalmente originados en disponibilidades de años anteriores) la entidad obtuvo un resultado presupuestal positivo transitorio por \$65.723 millones.

Los ingresos tributarios registraron un aumento del 29% real frente al mismo corte del año anterior. Hubo aumentos considerables del recaudo en varios impuestos, especialmente estampillas (96%), otros impuestos (83%) y registro y anotación (75%). Los demás impuestos también experimentaron crecimientos, a excepción del impuesto de cigarrillos y tabaco que decreció 1%. Estos resultados son el reflejo de una recuperación económica parcial y la adecuada gestión administrativa del departamento de Risaralda para recuperar su capacidad de recaudo tributario.

Cabe destacar, las medidas adoptadas por el departamento para mitigar el impacto derivado de la crisis como modificaciones presupuestales, ajustes al Plan Financiero, entre otros.

El cumplimiento de los principales indicadores financieros al cierre del 2020, demuestran que no hay riesgos evidentes del incumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal. La última calificación de riesgo expedida por Fitch Ratings para el Departamento fue en diciembre de 2020, y fue valorada de largo y corto plazo en 'AA(col)' y F1+(col) respectivamente, con perspectiva de largo plazo estable. Las calificaciones de Risaralda consideran la situación de estrés económico como consecuencia de la contingencia derivada de la propagación del coronavirus. Además, refleja la expectativa de Fitch de que el Departamento preservará un desempeño presupuestario estable y un nivel de deuda adecuado.

El departamento está sujeto a un plan de desempeño en el sector educación desde 2015 en el marco de la estrategia de Monitoreo Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP.

El resultado fiscal y presupuestal del Departamento evidencia una recuperación económica parcial tras la crisis por el Covid-19, y el buen comportamiento de las finanzas del Departamento es un reflejo de los síntomas de reactivación, reapertura económica, apoyo del gobierno central y estabilidad financiera.

DEPARTAMENTO DE RISARALDA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

| CONCEPTOS | jun-21 |
|---|----------------|
| INGRESOS (sin financiación) | 230.932 |
| INGRESOS CORRIENTES | 228.009 |
| Tributarios | 99.817 |
| No Tributarios | 30.053 |
| Transferencias | 98.139 |
| GASTOS (sin financiación) | 243.060 |
| GASTOS CORRIENTES | 220.243 |
| Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud) | 35.605 |
| Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud | 3.918 |
| Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional | 55 |
| Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales | 0 |
| Gastos Operativos en Sectores Sociales | 178.248 |
| Intereses y Comisiones de la Deuda | 2.417 |
| BALANCE CORRIENTE | 7.766 |
| INGRESOS DE CAPITAL | 2.924 |
| GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital) | 22.817 |
| BALANCE DE CAPITAL | -19.894 |
| BALANCE TOTAL | -12.127 |
| FINANCIACIÓN | 77.851 |
| Endeudamiento Neto | -8.109 |
| Desembolsos | 0 |
| Amortizaciones | 8.109 |
| Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas) | 85.960 |
| RESULTADO PRESUPUESTAL | |
| INGRESOS TOTALES (incluye financiación) | 316.892 |
| GASTOS TOTALES (incluye financiación) | 251.169 |
| DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL | 65.723 |
| EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR | |
| Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003) | 8.991 |
| Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones) | 3.920 |
| RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS | 5.071 |