MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO DEL MUNICIPIO DE CAJAMARCA – TOLIMA

1. INTRODUCCION.

En Colombia se ha dado una transformación, la cual ha sido la descentralización administrativa, debido al traslado de competencias y recursos de la nación a los municipios; por tanto el municipio ya no es solo el prestador de los servicios públicos, como tradicionalmente se le conoció, sino que además de velar por el bienestar de su población, propende por convertir su territorio en una unidad económica y social donde sus habitantes puedan tener oportunidades y desarrollo.

La administración publica ha dejado de ser espontánea para convertirse en una administración con objetivos a corto, mediano y largo plazo; es por eso que la nación ha dictado leyes en las cuales obliga al ente territorial a contar con una programación financiera y presupuestal que precise aspectos claves de la gestión fiscal, como son la disponibilidad real de recursos para cada una de las vigencias fiscales, las estrategias para mantener el equilibrio fiscal, los niveles convenientes de endeudamiento y los flujos de ingresos y gastos determinando la meta de pagos durante cada año.

Es precisamente un proceso de planificación financiera y para que este se pueda dar con los debidos requerimientos legales, es necesaria la aplicación de normas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, mediante la aplicación de la ley 819 de 2003, la cual establece la realización del Marco Fiscal de Mediano Plazo, teniendo en cuenta los lineamientos de la política de disciplina fiscal, que busca que el proceso de descentralización se consolide en los municipios, de tal manera que la autonomía territorial sea una realidad evidenciada en mejores ingresos, ahorro y capacidad de pago, que junto a los recursos transferidos por la Nación garanticen la inversión social que soporte el desarrollo de cada región.

2. MARCO LEGAL

- **Constitución política.** Artículos:

  Asamblea: 300, 305
  Concejo: 313, 315
  Presupuesto: 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353.

- **Leyes.**

  Ley 358 de 1997. Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento. Ante la tendencia creciente de la deuda contraída por las entidades territoriales durante la segunda mitad de la década de los 90, surge la Ley 358 de 1997 a partir de la cual las administraciones deben realizar análisis de su capacidad de generación de ahorro operacional para financiar el pago de servicio de la deuda y por ende calcular su capacidad de endeudamiento. El objetivo final de esta herramienta es determinar el nivel de deuda que las entidades pueden sostener en el largo plazo, teniendo en cuenta su estructura de ingresos y costos del servicio de deuda, incorporando el análisis de solvencia y sostenibilidad de ésta.

  Ley 617 de 2000. Establece normas tendientes a la racionalización del gasto público. El objetivo principal es el de facilitar la racionalización de los gastos de funcionamiento en las administraciones centrales, sus órganos de control, asambleas y concejos y permitir el ajuste gradual de los mismos de acuerdo con el nivel de ingresos corrientes de libre destinación que, según su categoría, pueden generarse en cada entidad. En este marco normativo se ofreció como herramienta los programas de saneamiento fiscal y financiero bajo el esquema de deuda con garantía de la Nación, a los cuales se acogieron cerca de 59 entidades territoriales.

  Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Como complemento a las reglas y herramientas que en materia fiscal se habían creado, surge la Ley 819 de 2003 incorporando elementos de permanente rendición de cuentas y de mayor transparencia que buscan cumplir el objetivo de estabilidad fiscal y financiera en el tiempo mediante la definición del marco fiscal de mediano y largo plazo y una mejor ejecución presupuestal (uso de vigencias futuras y rezago presupuestal). Adicionalmente se incorporan elementos de control al endeudamiento territorial tales como los límites para créditos de tesorería, moras y calificaciones de riesgo. El resultado

último de estas medidas deberá ser la generación de superávit primario que soporte incrementos de la deuda sin afectar la estructura financiera de la entidad.

Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto legislativo 01 de 2001) de la constitución política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. En el año 2001 surge la Ley 715 en reemplazó de la Ley 60 de 1993, como herramienta que permite la ejecución de gasto e inversión sectorial de acuerdo con las responsabilidades asignadas a las entidades territoriales. Así pues el objetivo de esta norma es la asignación de las competencias entre Nación, Departamento y Municipio en términos de los servicios de educación, salud y sectores de propósito general, tales como agua potable y saneamiento básico. De igual manera determina la destinación de los recursos de transferencias de la Nación frente a cada uno de los sectores.

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Ley 179 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

- **Decretos.**

Decreto 111 de 1996. Este Decreto compila las normas de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1991 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Decreto 568 de 1996. Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.

Decreto 115 de 1996. Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras.

3. PRESENTACION METODOLOGICA.

Para la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo se utilizó como base conceptual y teórica la cartilla de aplicación de la ley 819 de 2003 en las entidades territoriales, igualmente se tuvo en cuenta como fuente de información las ejecuciones presupuestales de los años 2002, 2003 y 2004 del municipio de Cajamarca. Dichas ejecuciones se trabajan de forma anual, para el análisis histórico, asimismo es necesaria la información mensualizada para estudiar los cambios significativos ocurridos en este periodo y obtener con mas precisión el índice de proyección para cada una de las cuentas del municipio, sin embargo en el año 2002 no se cuenta con la información mensualizada de las ejecuciones por lo tanto se trabajó únicamente con las ejecuciones acumuladas a 31 de Diciembre.

En este contexto se procedió a analizar la tendencia histórica tanto de ingresos como de gastos con cada una de las cuentas de las ejecuciones presupuestales, posteriormente se busca determinar el índice de proyección de acuerdo a la tendencia de cada ingreso en cada uno de los años a analizar, para ello es necesario promediar los recaudos de cada cuenta eliminando los datos atípicos para finalmente obtener el índice para la proyección el cual se encuentra entre un rango de 0% a 20%. El Sistema General de Participaciones se proyecta de acuerdo a lo que se estipula en la ley.

El presente documento se realizó en conjunto con la Secretaria de Hacienda Municipal y fundamentalmente se proyectaron a 10 años los ingresos y gastos del municipio, utilizando la base histórica.

Como herramienta para convalidar los diferentes componentes del presente documento, se utilizó el aplicativo del Marco Fiscal de Mediano Plazo diseñado para los municipios elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Publico.

4. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Tiene como objetivo construir un sendero factible a diez años en el que el comportamiento de los ingresos y de los gastos de la entidad territorial sea tal que garantice el cumplimiento de las normas vigentes de endeudamiento (Ley 358 de 1997), racionalización del gasto (Ley 617 de 2000) y de responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003). Obviamente, encaminar las finanzas locales dentro de los límites de las leyes de disciplina fiscal significa autonomía fiscal y esta última es uno de los pilares que sustenta el proceso de descentralización. El diseño de esta herramienta es un proceso que demanda estar al tanto de los pasivos que tiene la entidad, hacer seguimiento a los procesos jurídicos en contra de la administración en todos los niveles, conocer al detalle la estructura actual de ingresos y gastos y establecer claramente si se cumplen los límites legales al endeudamiento, a la sostenibilidad de la deuda y al gasto de funcionamiento.

4.1 PLAN FINANCIERO

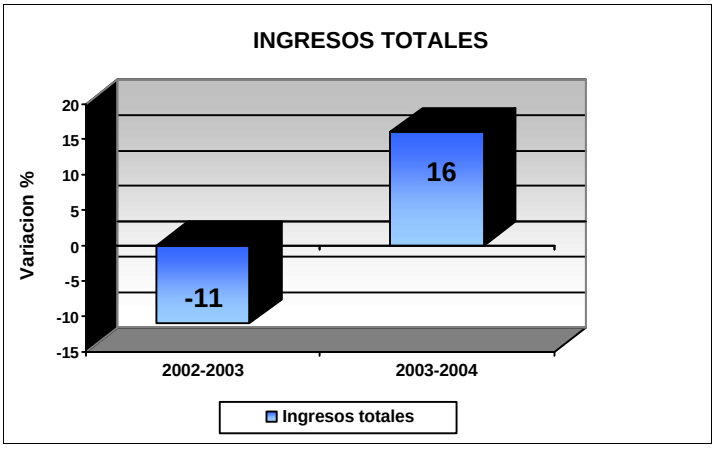
Instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las políticas cambiarias y monetarias.

4.1.1 DIAGNOSTICO

4.1.1.1 ANALISIS HISTORICO DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS

Los ingresos totales del municipio de Cajamarca presentaron una disminución entre los años 2002 y 2003 del 11%, pasando de $ 5.266.390 a $ 4.704.757 respectivamente (Ver tabla 1) (Ver grafico ingresos Totales), cabe anotar que en el 2003 culmina el periodo de gobierno, por lo tanto disminuye principalmente el pago de impuestos directos por parte de la población la cual se ve avocada a no pagar por la incertidumbre que le genera la nueva elección popular. Igualmente los recursos de capital disminuyen entre el entre el 2002 y el 2003 en un 98%, pasando de $ 1.229.558 en el 2002 años en el cual se adquirió un nuevo crédito de $ 28.297 y en el 2003 periodo en el cual no se contrajo ninguna deuda, lo cual explica dicha disminución. (Ver tabla 1)

Posteriormente entre el 2003 y el 2004 se presenta un aumento de 16% en el total de ingresos como resultado de un incremento significativo en recursos de capital representado por en 239%, igualmente en una menor proporción crecieron los fondos especiales en 39% y los ingresos no tributarios en 22%. (Ver tabla 1)



- **Ingresos propios**

Para el período 2002 - 2004, los ingresos propios (tributarios y no tributarios) del municipio de Cajamarca representan alrededor del 10.5% promedio dentro del total de ingresos corrientes (Ver tabla 2), con una tendencia decreciente para los ingresos tributarios representado en 6%, demostrando que el gobierno local no ha implementado las medidas necesarias para aumentar el recaudo de tributos, caso contrario para los ingresos no tributarios los cuales presentan una tendencia creciente del 6%. (Ver tabla 1)

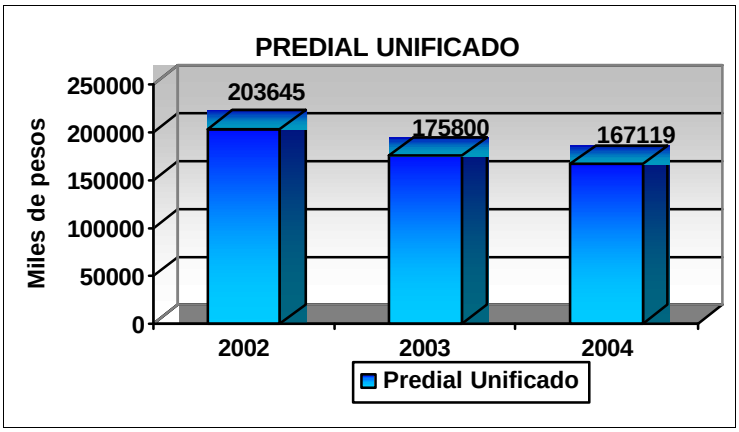
Dentro de los ingresos propios, los ingresos tributarios son los de mayor importancia representando el 72% del total de estos ingresos. (Ver tabla 2)

- **Ingresos tributarios**

Estos ingresos presentan una tendencia decreciente del 6% en el periodo 2002 – 2004, entre los años 2002 y 2003 estos ingresos disminuyen un 15%, pasando de $ 385.402 a $ 326.448 respectivamente y posteriormente presentan un leve aumento entre los años 2003 y 2004 de 3%, pasando de $ 326.448 a $ 336.858 respectivamente. (Ver tabla 1)

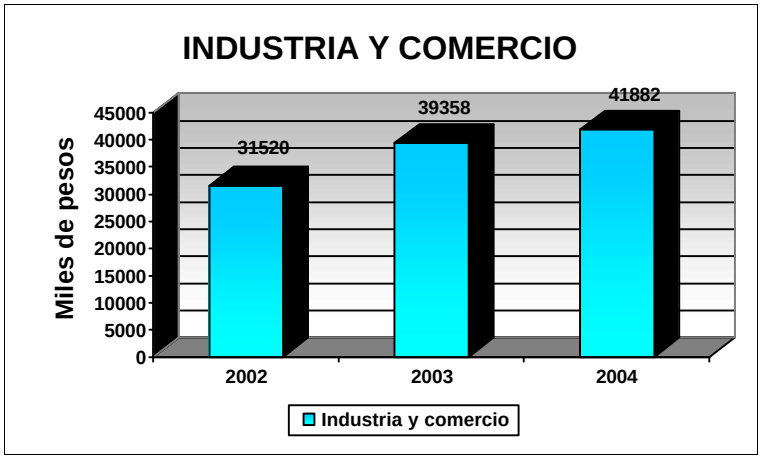
Dentro de los ingresos tributarios los impuestos de mayor importancia son los directos representando el 76% de estos ingresos y a su vez el recaudo de mayor importancia lo constituye el impuesto predial unificado representando el 67.9% promedio del total de impuestos directos (Ver tabla 2), éste se recauda con base en las tarifas establecidas en el estatuto tributario del municipio las cuales son: Para predios urbanos edificados (Vivienda) 13.5 x 1000; predios urbanos no edificados 33 x 1000; predios destinados al turismo, recreación y servicios 38 x 1000; predios destinados a instalaciones y montaje de equipos para la extracción y explotación de minerales e hidrocarburos, industria, agroindustria y explotación pecuaria. 40 x 1000; predios donde se extrae arcilla, balastro, arena o cualquier otro material para construcción 38 x 1000; parcelaciones, fincas de recreo, condominios, conjuntos residenciales cerrados o urbanizaciones campestres 40 x 1000; predios con destinación de uso mixto 35 x 1000; pequeña propiedad rural hasta 5 Ha. e inferior a 10 Ha. 11 x 1000; predios con extensión mayor a 10 Ha. 11.5 x 1000; una vez se adopte la nueva estratificación urbana el impuesto predial se cobrará de acuerdo al estrato en que quede ubicado el inmueble, esto no aplicará a la zona rural.

Para el periodo analizado el impuesto predial presenta una tendencia decreciente del 14% entre el 2002 y el 2003, pasando de $ 203.645 a $ 175.800 y de 5% entre el 2003 y el 2004, pasando de $ 175.800 a $ 167.119 (Ver tabla 1) (ver Grafico Predial Unificado), debido a que en este periodo la situación económica del municipio fue recesiva a causa de la violencia y del desplazamiento por parte de los grupos insurgentes, lo que ocasionó una disminución en la producción y teniendo en cuenta que el municipio es netamente agrícola el recaudo por este impuesto se vio gravemente afectado. Sin embargo en los meses que más se recauda este impuesto es en Enero y Febrero debido a los incentivos que da la alcaldía para que la población pague tempranamente el impuesto.



El impuesto de industria y comercio es el segundo impuesto de mayor importancia para el municipio representado por el 46.5% de los impuestos indirectos (Ver tabla 2) y la tarifa establecida para el cobro de dicho impuesto esta reglamentada en el estatuto tributario del municipio la cual es: Para actividades industriales 3.5 x 1000; para actividades comerciales como venta de alimentos y productos agrícolas; venta de textos escolares y libros (incluye cuadernos escolares); venta de drogas y medicamentos de alimentos, venta de madera y materiales para la construcción; venta de automotores incluida motocicletas, venta de cigarrillos y licores, venta de combustibles, derivados del petróleo y venta de joyas 5 x 1000; demás actividades comerciales entre 3.000.000. y 10.000.000 se cobrará el 5 x 1000; Entre 10.000.000 y 50.000.000 se cobrará el 6 x 1000 y De 50.000.000 en adelante se cobrará el 7 x 1000; para actividades de servicios entre 3.000.000. y 10.000.000 se cobrará el 5 x 1000; Entre 10.000.000 y 50.000.000 se cobrará el 6 x 1000 y De 50.000.000 en adelante se cobrará el 7 x 1000 y por ultimo para servicios financieros como corporaciones de ahorro y vivienda el 3 x 1000 y demás entidades financieras el 7 x 1000.

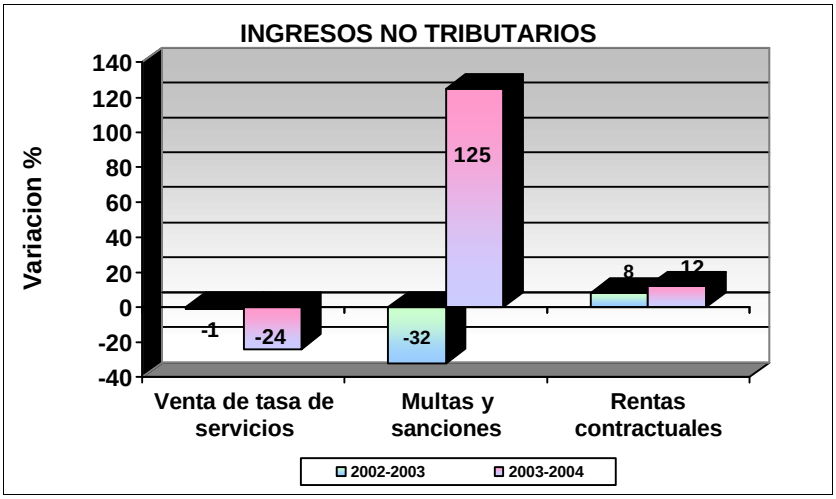
Para los años 2002, 2003 y 2004 el impuesto de industria y comercio presentó un aumento del 25% entre el 2002 y el 2003 y de 6% entre el 2003 y el 2004 (Ver tabla 1) (Ver grafico Industria y Comercio), lo cual se explica como consecuencia de la mala situación económica en el sector agrícola lo cual obligó a la población a desplazarse a la zona urbana y por consiguiente ubicar negocios comerciales para su manutención; por ello aumentó el recaudo de dicho impuesto. Al igual que este impuesto y debido a que avisos y tableros es directamente proporcional a industria y comercio se vio reflejado en este impuesto un aumento promedio del 5% en el periodo analizado (Ver tabla 1), sin embargo no es un impuesto que represente un peso importante dentro del total de impuestos indirectos ya que representa tan solo el 8.7% promedio de estos impuestos. (Ver tabla 2)



En cuanto a los ingresos no tributarios, el de mayor importancia fue el recaudo por venta de tasa de servicios el cual representó el 42.5% promedio de los ingresos no tributarios (Ver tabla 2), sin embargo presentó un disminución en el periodo analizado del 1% del 2002 al 2003 y de 24% del 2003 al 2004 (Ver tabla 1) (Ver Grafico Ingresos No Tributarios), esta ultima caída se puede explicar por la disminución total del cobro por alumbrado publico, según el estatuto tributario del municipio por este concepto ingresará el producto del impuesto del 15% sobre el consumo de energía eléctrica conforme a los recaudos que haga la Electrificadora del Tolima. Sin embargo en el 2004 no se cobra este impuesto debido a un aforo de lámparas que realizó Enertolima entre el 2003 y el 2004 y por el cual el municipio quedo endeudado con dicha entidad y por lo tanto no se traslada el porcentaje perteneciente a la entidad territorial, sino que se abona al pago de esta deuda con la Electrificadora.

Las multas y sanciones presentan inicialmente una disminución del 32% entre el 2002 y el 2003 y posteriormente aumentan en 125% del 2003 al 2004, variaciones que se explican por los intereses de mora los cuales entre el 2002 y el 2003 disminuyeron pasando de $ 44.631 a $ 29.538 y posteriormente aumentaron a $66.260 en el 2004 debido a una buena recuperación de cartera que se presentó en este año. (Ver Grafico Ingresos No Tributarios)

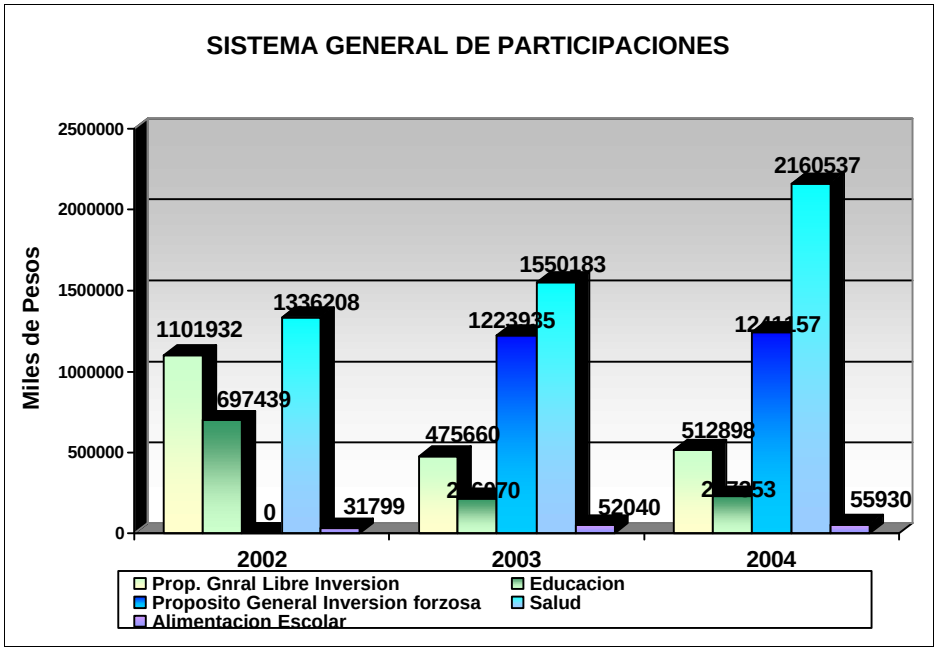
Por ultimo las rentas contractuales son una cuenta muy constante, por lo tanto no tiene una variación de gran importancia.



- **Sistema General de Participaciones SGP.**

Para el período analizado los recursos del SGP total representaron en promedio el 41.7% del total de los ingresos (Ver tabla 2), siendo éste rubro el mas significativo para los ingresos municipales, para los años 2002, 2003 y 2004 las participaciones del SGP representan el 45%, 42.1% y 38% respectivamente del total de ingresos para el municipio (Ver tabla 2) y además se observa una aumento del 7% en el periodo 2002-2003, pasando de $ 1.831.170 a $ 1.967.705 y posteriormente este rubro vuelve a crecer aunque en menor proporción en el periodo 2003-2004 del 4% pasando de $ 1.967.705 a $ 2.037.338 (Ver tabla 1). Los recursos del SGP para libre inversión, fueron realmente significativos en el año 2002 cuando representaron el 60.2% del SGP (Ver tabla 2) (Ver Grafico SGP); sin embargo durante el período analizado ésta relación disminuyó en promedio del 25% obligando al municipio a ajustar políticas de esfuerzo fiscal para financiar sus gastos de funcionamiento.

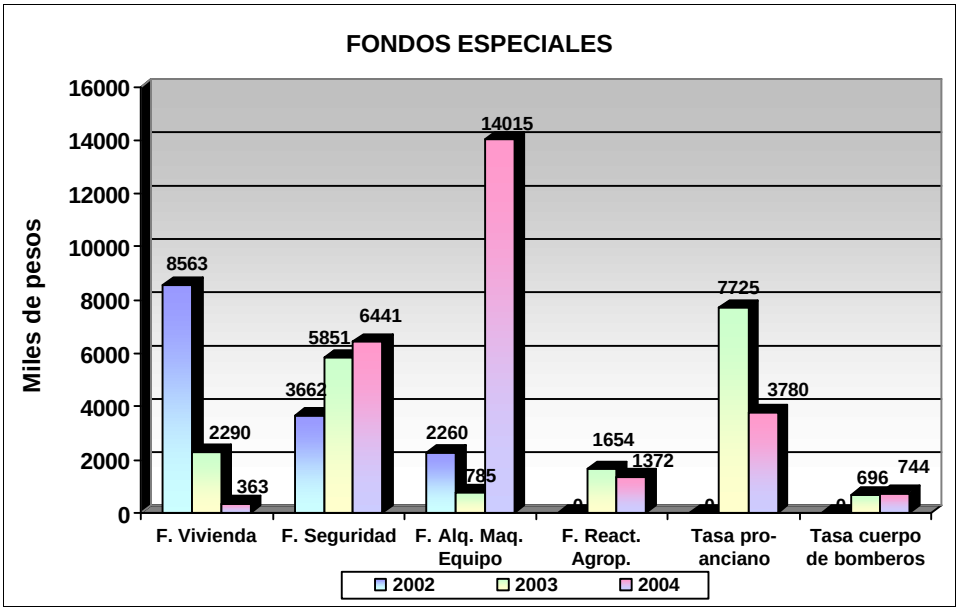
Por su parte, los recursos destinados a salud son el principal rubro del SGP seguidos por los recursos del SGP de inversión forzosa los cuales son el principal rubro de los ingresos municipales, lo que muestra que el municipio tiene una gran dependencia de estos recursos, para sostener su inversión social.



- **Fondos Especiales**

Esta cuenta varió en promedio 28% entre los años analizados, presentando el mayor aumento entre el 2003 y el 2004 (Ver tabla 1). Este acrecentamiento se debe principalmente al fondo de alquiler de maquinaria y equipo en el cual se establece una tarifa de cobro por hora de utilización de la maquinaria del municipio; este rubro varió en estos dos últimos años en 1.685%. En el 2003 se recaudaron $ 785 únicamente en 7 meses del año, cabe anotar que el 2003 es un año de elecciones y las cuentas del municipio tienden a disminuir. En el 2004 se recaudaron por este concepto $14.015, siendo los meses de febrero y mayo los de mayor recaudo y por lo tanto los mas rentables para el municipio.

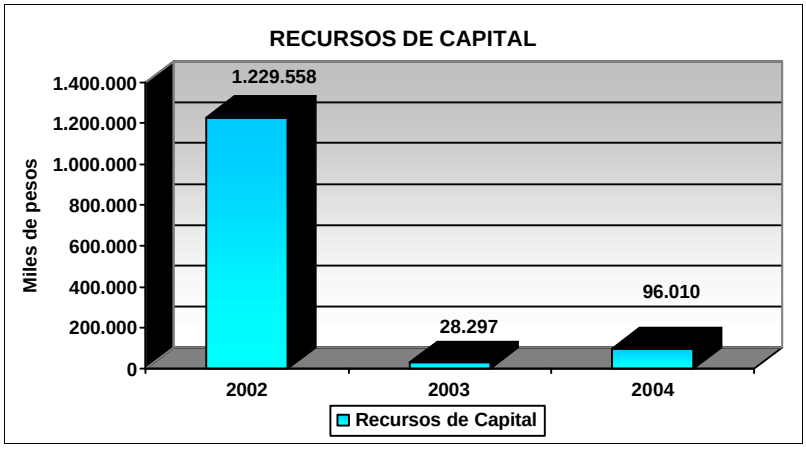
Otro de los fondos que presenta una gran variación es el de vivienda, el cual se establece de un 5% del impuesto predial y de el pago de algunas viviendas que pertenecen al municipio y no han sido totalmente canceladas, como consecuencia de la disminución del impuesto predial en estos años y por una mala gestión de cobro en las viviendas pertenecientes al municipio, este fondo se ve afectado presentando una drástica disminución principalmente entre el 2002 y el 2003.



- **Recursos del Capital**

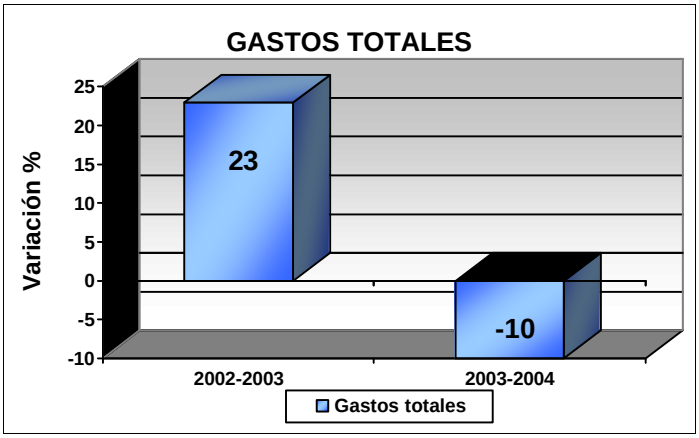
Para el periodo analizado, el 2002 fue un año muy significativo para la cuenta recursos de capital debido a que representa el 23.2% de los ingresos municipales,

en comparación al 2003 representado por el 0.6% y el 2004 con el 1.8% (Ver tabla 2), esto se puede explicar debido a que en el año 2002 se realizó un crédito por valor de $ 801.135 lo cual disparo el total de recursos de capital en este año en comparación al 2003 y 2004, años en los cuales no se adquirieron prestamos con ninguna entidad bancaria. (Ver grafico recursos de capital)



4.1.1.2 ANALISIS HISTORICO DE LA ESTRUCTURA DE GASTOS

Entre el periodo 2002-2004 el total de gastos del municipio de Cajamarca pasó de $ 4.153.774 en el 2002 a $ 5.091.636 en el 2003 y a 4.588.417 en el 2004 (Ver tabla 1) (Ver grafico gastos totales), lo cual se explica en un aumento del 23% en los dos primeros años principalmente por el acrecentamiento de la cuenta gastos generales la cual varió en 75% del 2002 al 2003, al igual que la inversión en cofinanciación departamental la cual aumentó en estos mismos años en 276%. Posteriormente entre el 2003 y el 2004 los gastos totales disminuyeron en 10%, debido principalmente a la caída en los gastos de inversión en 12%.

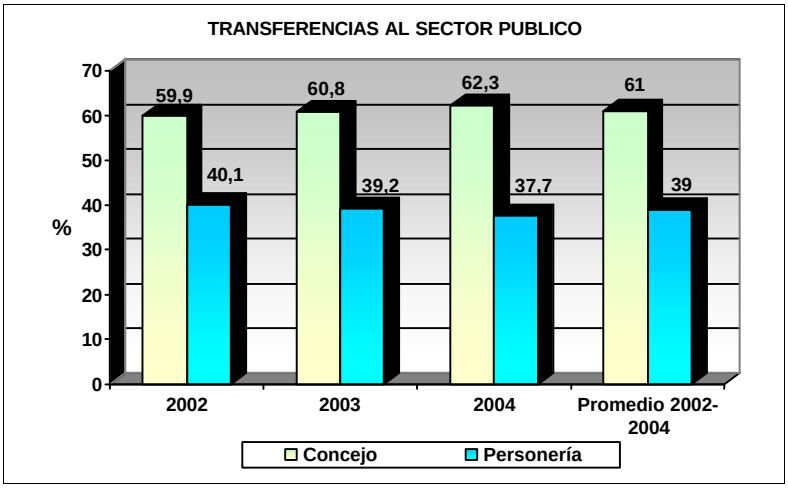


- **Gastos de Funcionamiento**

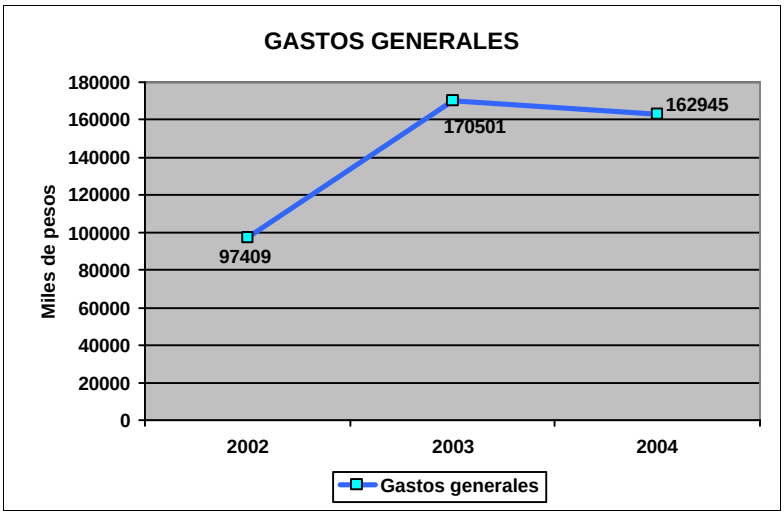
En el periodo 2002 - 2004 esta cuenta representa el 19.7% del total de gastos del municipio. Periodo en el cual se nota una disminución de esta cuenta del 4% en promedio, pasando de $ 679.625 en el 2002 a $ 950.627 en el 2003 y a $ 899.165 en el 2004 (Ver tabla 1), lo cual se puede explicar debido a la implantación del programa de saneamiento fiscal y financiero del municipio (Ley 617 de 2000) que rige desde el año 2001, el cual exige al municipio disminuir sus gastos de funcionamiento.

El principal rubro de estos gastos lo constituyen las transferencias ya que representan el 35.6% del total de gastos de funcionamiento; el rubro de mayor importancia en esta cuenta es el de las transferencias al sector publico representado por el 38% del total de transferencias (Ver tabla 2) debido a que aquí se encuentran las transferencias al concejo y a la personería municipal;

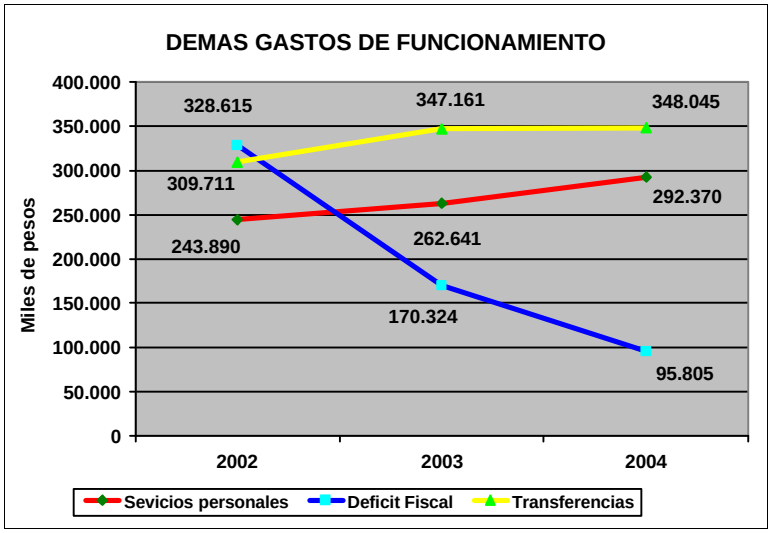
siendo el concejo la mas representativa en todos los años. (Ver grafico transferencias al sector público)



La cuenta que presenta mas variaciones entre el 2002 y el 2003 es la de gastos generales ya que presenta un aumento significativo del 75%, pasando de $ 97.409 a $ 170.501 aumento que se manifiesta especialmente en el rubro adquisición de bienes, por la compra de equipo, muebles de oficina y software en el 2003; sin embargo esta cuenta disminuye posteriormente en 4% en el 2004 (Ver tabla 1) (Ver Grafico Gastos generales).

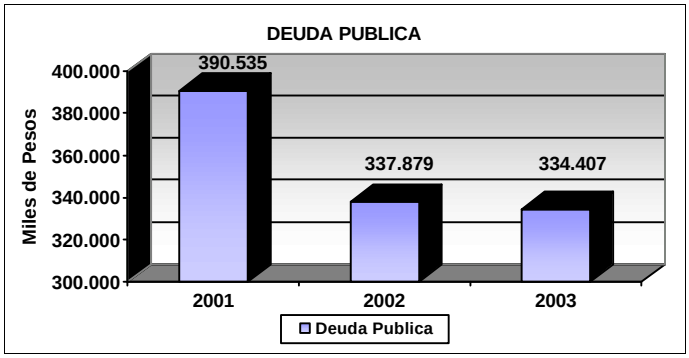


A pesar de que las demás cuentas de gastos de funcionamiento tienen un peso importante en este rubro; Servicios personales 28.3%, Déficit fiscal 20.7% y transferencias 35.6% (dentro de estas transferencias se encuentran las del concejo y la personería, por lo tanto el valor es mayor con respecto a los servicios personales). (Ver tabla 2) no logran una variación significativa entre el 2002 y el 2004 (Ver Grafico Demás Gastos de Funcionamiento)



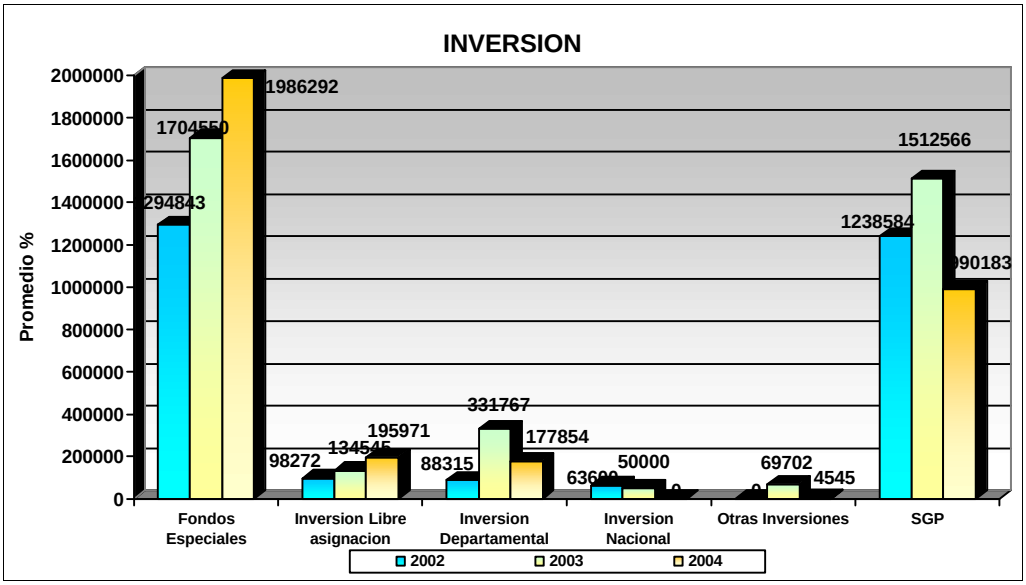
- **Deuda pública**

La deuda publica del municipio de Cajamarca representa el 7.4% promedio del total de gastos municipales (Ver tabla 2), esta ha tenido variaciones negativas de 7.4% en promedio (Ver grafico deuda publica), debido a que se ha ido cancelando de acuerdo a la reestructuración que hizo con la implantación de la ley 617 de 2000. Esta deuda se tiene principalmente con el Banco Popular y Bancolombia por concepto de capital e intereses y se planea terminar del pagarla en el año 2007.

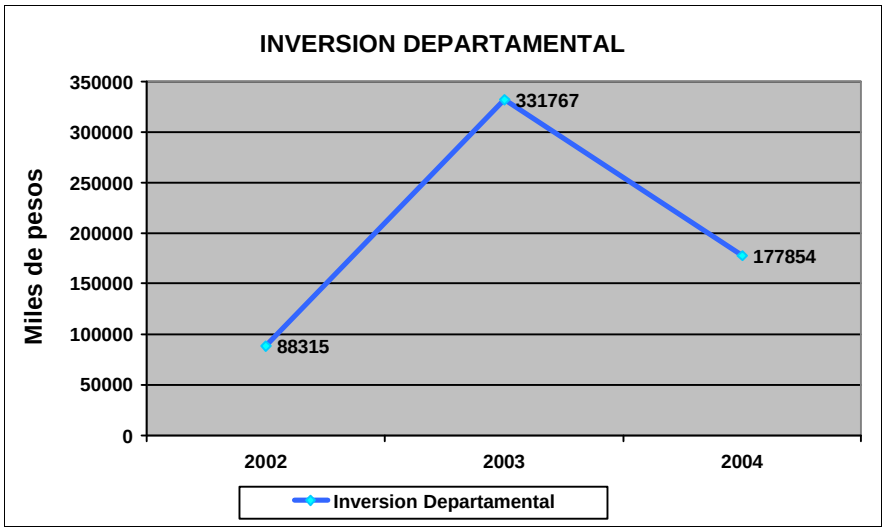


- **Inversión**

La inversión del municipio de Cajamarca es el rubro de mayor importancia en los gastos del municipio, ya que representa el 68.5% promedio del total de gastos (Ver tabla 2) y se compone por inversión nacional, departamental, otras inversiones, inversión libre asignación, fondos especiales y el sistema general de participaciones, siendo este ultimo el segundo rubro mas importante entre las inversiones representado por el 37.9% promedio del total de inversiones (Ver tabla 2) y estando como el principal los fondos especiales representados por el 50.2% (Ver tabla 2) (Ver Grafico Inversión), esto se explica por el fondo de salud el cual tiene los recursos del SGP destinados a la oferta y demanda de la salud del municipio.



En el periodo 2002 – 2004 el rubro de las inversiones que mas varió fue la inversión departamental, la cual aumentó en 276% entre el 2002 y el 2003 pasando de $ 88.315 a $ 331.767(Ver tabla 1), lo cual se puede explicar en una buena gestión del alcalde quien consiguió aumentar los recursos de cofinanciación mediante la ejecución de convenios realizados entre la gobernación del Tolima y el municipio. Posteriormente entre el 2003 y el 2004 esta cuenta disminuye en un 46%, pasando de $ 331.767 a $ 177.854 (Ver tabla 1) (Ver Grafico inversión Departamental).

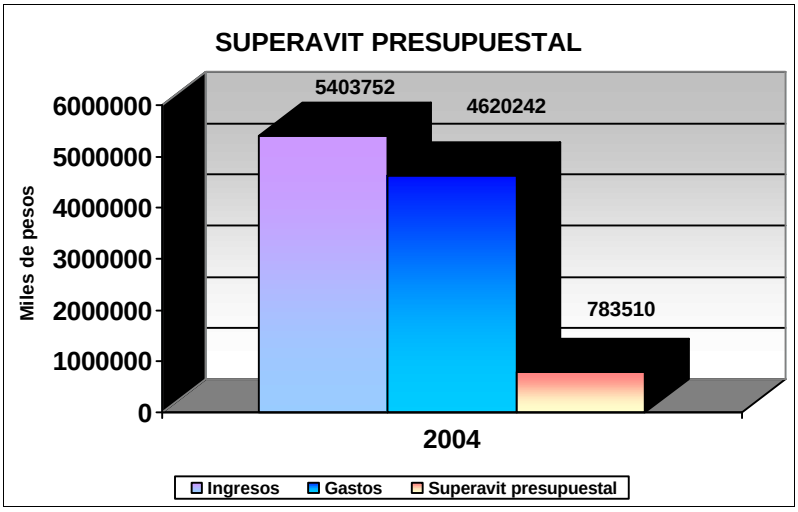

INVERSION DEPARTAMENTAL
Miles de pesos
350000
300000
250000
200000
150000
100000
50000
0
331767
177854
88315
2002
2003
2004
Inversion Departamental

4.1.1.3 RELACION ENTRE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS

En la vigencia 2004 el municipio obtuvo unos ingresos corrientes de $ 5.235.165, y unos gastos corrientes de $ 2.271.431 generando un ahorro corriente de $2.963.734, lo cual significa que el municipio cuenta con un excedente de recursos con los cuales se financian pagos de inversión o se apalancan recursos del crédito. En síntesis, la generación de ahorro corriente en forma permanente es condición básica para que la entidad territorial pueda cumplir su función social de provisión de servicios a la comunidad (inversión social) y no de simple circunscripción administrativa y política y para garantizar su viabilidad de largo plazo.

En el 2004 los gastos corrientes se financiaron principalmente con los recursos propios y las transferencias del SGP de libre destinación. Esto se demuestra con la relación "gastos corrientes/ingresos corrientes" la cual fue de 43.4%, lo cual indica que el presupuesto del 2004 presenta una situación fiscal equilibrada y viable para Cajamarca.

Por otro lado el municipio en la vigencia 2004 recibió ingresos por valor de $5.403.752 y obtuvo unos gastos por valor de $ 4.620.242, por lo tanto consiguió un superávit presupuestal de $ 783.510; es decir gasto menos de lo que recibió en la vigencia (Ver grafico Superávit presupuestal). La presencia de un superávit indica que la entidad territorial puede financiar efectivamente los niveles de inversión que decidió realizar.



Sin embargo Cajamarca obtuvo un déficit de capital por valor de $ 1.930.278, es decir que el municipio no cuenta con la capacidad de financiar inversión con recursos de capital. (Ver tablas 3-5)

4.1.1.3.1 CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO (Ley 358 de 1997).

De conformidad con lo dispuesto en la constitución política, el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago, entendiendo por esta el flujo mínimo de ahorro operacional que permita efectuar cumplidamente el servicio de la deuda, dejando un remanente para financiar inversiones.

El endeudamiento de la entidad territorial se sitúa en una relación intereses/ahorro operacional igual a 2.5% encontrándose en semáforo verde, cumpliendo con los limites establecidos por la ley de no exceder el 40%, por lo tanto la entidad podrá celebrar operaciones de crédito público siempre y cuando el saldo de la deuda anterior no se incremente a una tasa superior al índice de precios al consumidor. (Ver tabla 7)

En cuanto a la relación saldo de la deuda / ingresos corrientes durante la vigencia 2004 arrojó un índice de 6.4% que no excede el 80% dispuesto en la Ley, lo cual determina que el municipio puede sostener la deuda con la generación de ingresos propios. (Ver tabla 7)

El municipio de Cajamarca al registrar niveles de endeudamiento inferiores al límite señalado no requerirá autorizaciones de endeudamiento distintas a las dispuestas en las leyes vigentes.

4.1.1.3.2 FINANCIAMIENTO DEL GASTO CORRIENTE

En la vigencia 2004 los gastos corrientes se financiaron principalmente con los recursos del SGP de propósito general para libre destinación (66.8%) y en segundo lugar con recursos propios (63.4%), igualmente se observa que los recursos propios y las transferencias de libre inversión son suficientes para sufragar dichos gastos, la relación “gastos corrientes/ingresos corrientes” fue de 43.4%, lo cual indica que la administración no buscó otros recursos para poder financiarse; adicionalmente y con respecto a años anteriores se nota una mejoría en la relación debido básicamente al mayor crecimiento que presentaron los ingresos corrientes en relación con los gastos corrientes y los de funcionamiento y debido a la implantación de la Ley 617 de 2000.

4.1.1.3.3 CUMPLIMIENTO DE LOS LÍMITES DE AJUSTE DE GASTOS (Ley 617 de 2000)

El municipio de Cajamarca debido a la crisis fiscal e institucional que le impedía cumplir con algunas de las funciones legales y constitucionales como la creciente acumulación de pasivos, incapacidad de financiar la totalidad de sus gastos de funcionamiento con ingresos corrientes de libre destinación, la imposibilidad de acceder a recursos del crédito en los términos previstos por la Ley 358 de 1997 y la existencia de una estructura administrativa en la cual no hay claridad sobre las funciones y competencias de las dependencias que la conforman, se acogieron en el 2001 al programa de saneamiento fiscal y financiero con el Ministerio de Hacienda y Crédito Publico con el fin de superar la problemática descrita anteriormente y restablecer su solidez económica y financiera.

Como consecuencia de lo anterior el municipio durante la vigencia 2004 cumplió con los limites establecidos por la ley de gastos de funcionamiento financiados con ingresos corrientes de libre destinación al presentar un índice de 48.9% inferior al 80% dispuesto por la Ley 617 de 2000. (Ver tabla 6)

El concejo municipal también cumple con el ajuste de los gastos, debido a que el limite establecido por la ley para las transferencias al concejo de Cajamarca es de $89.652 y ellos están gastando $88.590, valor inferior al dispuesto por la ley. (Ver tabla 11)

Igualmente ocurre con los gastos de la personería para la vigencia 2004, debido a que se le está transfiriendo y por consiguiente gastando $ 53.699 y el límite establecido por la ley es de $ 53.700, cumpliendo con las disposiciones de la ley. (Ver tabla 11)

4.1.2 PROPUESTA DE ACTUALIZACION DEL PLAN FINANCIERO

4.1.2.1 REDEFINICION DE OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y METAS FINANCIERAS (Periodo de Gobierno)

OBJETIVOS

- Ampliar y estabilizar la capacidad fiscal del municipio en la cual la entidad territorial pueda generar ingresos propios, dado el contexto institucional, legal y económico de ella. Es decir, crear la habilidad para alcanzar sus niveles potenciales de ingresos propios.

- Dar cumplimiento al programa de saneamiento fiscal y financiero del municipio.

- Mantener la estructura financiera en la que los gastos de funcionamiento, no superen las disponibilidades de ingresos corrientes de libre destinación en los porcentajes señalados en la Ley 617 de 2000, de manera que permitan dejar un remanente para cancelar el déficit acumulado de vigencias anteriores y el servicio de la deuda.

ESTRATEGIAS

- Revisar y actualizar el estatuto tributario.

- Crear estímulos para el pago puntual de los impuestos.

- Mantener actualizado el inventario de los bienes muebles e inmuebles del municipio.

- Concienciar a los potenciales contribuyentes de la importancia de tributar y generar cultura tributaria entre los ciudadanos.

METAS

- Realizar cobros persuasivos y coactivos en el 100% de la cartera vencida.

- Mantener el nivel de endeudamiento por debajo del 40%, generando de esta forma confianza en el momento en que sea necesario contraer un crédito.

- La relación superávit primario / intereses no debe ser inferior al 100%, para que el superávit sea suficiente para cubrir el pago de los intereses y la amortización de la deuda publica.

- Los indicadores de la Ley 617 de 2000 deben mantenerse por debajo del 80% según la categoría correspondiente para el municipio.

4.2 ESTIMACION DEL COSTO FISCAL DE LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS (Vigencia anterior)

Luego de la revisión de los 17 acuerdos en la vigencia 2004 no se encuentran entre ellos exenciones tributarias que afecten la situación presupuestal del municipio.

4.3 COSTO FISCAL DE LOS ACUERDOS SANCIONADOS EN LA VIGENCIA ANTERIOR

Luego de la revisión de dichos acuerdos no se encuentran entre ellos acuerdos que ordenen gasto o decreten beneficios tributarios, por lo tanto no se hace necesario establecer el costo fiscal del acuerdo y así mismo la fuente de ingresos que servirá para cubrir tal gasto, es decir, en ninguno de los acuerdos se plantea un gasto adicional o una reducción de ingresos.

4.4 RELACION DE PASIVOS EXIGIBLES Y DE LOS CONTINGENTES QUE PUEDAN AFECTAR LA SITUACION FINANCIERA

4.4.1 ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

La identificación, valoración, reconocimiento y presupuestación de los pasivos exigibles y contingentes por parte de las Entidades Estatales tiene como objeto central conocer el riesgo fiscal que tienen de dichas entidades. Para el caso del municipio de Cajamarca los pasivos exigibles y contingentes en su gran mayoría parten de la reestructuración que se realizó en el 2001 con la implementación del programa de ajuste y saneamiento fiscal y financiero del municipio (Ley 617 de 2000), por lo cual aun existen procesos laborales ocasionados por la reducción que se realizó a la nomina de la alcaldía municipal e igualmente todavía existen créditos por pagar a la banca realizados para tal fin.

4.4.2 CARACTERISTICAS DE LOS PASIVOS EXIGIBLES

En el municipio de Cajamarca se encuentran los siguientes pasivos exigibles:

CONCEPTO	VALOR
• **OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO**	**$ 407.595.205**
Deuda Pública interna Largo Plazo por Am. Vigencia	**$ 120.107.683**
Banco Popular	$ 113.896.015
Bancolombia	$ 6.211.668
Deuda Publica Interna Largo Plazo	**$ 287.487.522**
Banco popular	$ 272.487..522
Bancolombia	$ 14.867.944
• **CUENTAS POR PAGAR**	**$ 1.454.762.760**
Adquisición de bienes y servicios	**$ 1.442.045.470**
Bienes y servicios	$ 1.442.045.470
Acreedores	**$ 11.553.009**
Aportes a fondos pensionales	$ 10.070.008
Reintegros a tesorería	$ 1.483.001
Impuestos, contribuciones y tasas por pagar	**$ 129.176**
Otros impuestos departamentales	$ 129.176
Impuesto al valor agregado - IVA	**$ 36.050**
Venta servicios	$ 36.050

Depósitos recibidos de terceros	**$**	**999.055**
Judiciales	$	999.055
• **OBLIGACIONES LABORALES**	**$**	**43.566.238**
Salarios y prestaciones sociales	**$**	**43.566.238**
Cesantías	$	34.556.357
Prima de vacaciones	$	3.196.764
Otros salarios y prestaciones	$	5.813.117
• **OTROS PASIVOS**	**$**	**130.678.412**
Recaudo a favor de terceros	**$**	**12.447.715**
Otros recaudos a favor de terceros	$	12.447.715
Ingreso recibos por anticipado	**$**	**11.413.708**
Otros ingresos recibidos por anticipado	$	11.413.708
Obligación e investigación administrativa	**$**	**106.816.989**
Cuentas por pagar	$	13.449.885
Acreedores varios	$	13.449.885
Comisiones y honorarios	$	13.449.885
Otras obligaciones	$	93.367.104
Otros impuestos municipales	$	56.310.749
Recaudos a favor de terceros	$	26.526.910
Ingresos recaudo por anticipado	$	10.529.445
TOTAL PASIVOS EXIGIBLES	**$**	**2.036.602.615**

4.4.3 CARACTERISTICAS DE LOS PASIVOS CONTINGENTES

Los pasivos contingentes son aquellos posibles gastos en que eventualmente tendría que incurrir alguna entidad pública a raíz de la ocurrencia de algún evento específico.

Para el municipio de Cajamarca se presentan las siguientes demandas en contra del municipio:

NOMBRE ENTIDAD O PERSONA	VALOR
• Néstor Gregory Díaz	$ 20.000.000
• Oscar Alonso Ospina	$ 2.238.102
• Asociación de Usuarios de Servicios Públicos de Ibagué	$ 103.000.000
• Municipio De Cajamarca	$ 71.305.041
• Julio Parra Ramos	$ 21.214.406
• Nancy Bedoya y Otro	$ 35.000.000
• Alivey Combita	$ 7.500.000
• Kelly Johana Ortiz	$ 7.500.000
• Víctor Ambrosio Otavo	$ 10.000.000
• Víctor Ambrosio Otavo	$ 1.917.000
• Luís Enrique Sandoval	$ 357.896.000
• Nancy Bedoya Y Otro	$ 17.100.000
TOTAL PASIVOS CONTINGENTES	**$ 654.670.549**

4.4.4 METODOLOGIA PARA EL CÁLCULO DE LOS PASIVOS CONTINGENTES

Para el cálculo del costo fiscal de los pasivos contingentes se realizó la sumatoria del valor de cada una de las demandas de acuerdo a la cuantía de la solicitud o la pretensión por parte de cada uno de los demandantes.

4.5 METAS DE SUPERAVIT PRIMARIO

La Ley 819 de 2003 en su artículo 2 precisa que cada año se determinará para la vigencia fiscal siguiente una meta de superávit primario durante las diez vigencias fiscales siguientes, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico.

La diferencia que arrojó la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones y la suma de los gastos de funcionamiento e inversión originó un superávit primario para la vigencia 2004 de $ 1.094.713, siendo este suficiente para cumplir con el pago de los intereses de la deuda logrando que dicha deuda sea sostenible. (Ver tabla 5)

Las metas de superávit primario para el municipio se establecen hasta el 2007, ya que es en este año donde se termina de pagar la presente deuda pública y no se ha programado contraer ningún otro crédito en los siguientes años.

De esta forma el superávit proyectado es de $1.203.382 para el 2005, $1.272.590 en el 2006 y $1.359.891 en el 2007. (Ver tabla 5)

4.5.1 PROYECCION FINANCIERA A 10 AÑOS

Una vez realizado el análisis histórico, es necesario tener una apreciación sobre lo que le espera a la entidad territorial en un futuro. Proyectar el comportamiento futuro facilita a la administración pública tomar decisiones que permitan prevenir inconvenientes futuros.

Se proyectará la situación financiera de la entidad, con base en el comportamiento del de los últimos tres años, es decir, suponiendo que la administración no emprenderá medidas especiales que puedan mejorar la situación financiera de la entidad, como por ejemplo, reestructuración de la planta de personal.

Para la proyección de los ingresos propios (Tributarios y no tributarios) 2005 – 2014 se estima un crecimiento de acuerdo a la tendencia mensual registrada en los tres últimos años, teniendo en cuenta los meses en los cuales se presentaron recaudos coyunturales los cuales no se tuvieron en cuenta para el índice de proyección ante la incertidumbre de que éstos se vuelvan a presentar.

Índice de proyección

Ingresos Tributarios:

- Predial Unificado 5%
- Sobretasa Ambiental 5%
- Industria y comercio 4.5%
- Sobretasa a la gasolina 7%
- Espectáculos públicos 4%
- Avisos y tableros 4.5%
- Degüello de ganado menor 7%
- Alumbrado publico 4%
- Sobretasa bomberil 7%
- Otros tributarios 5%

Ingresos No Tributarios:

- Tasas y multas 7%
- Arrendamientos 7%
- Alquiler de maquinaria y equipo 2%
- Degüello de ganado mayor 7%
- Fondo de seguridad 3%
- Otros fondos especiales 8%
- Otros no tributarios 7%

En cuanto a las transferencias por el Sistema General de Participaciones se toma como referencia el acto legislativo 01 del 30 de Julio de 2001, estableciendo un parágrafo transitorio hasta el año 2007 con un crecimiento de inflación causada (4%) mas 2.0 puntos. A partir del 2008 el crecimiento será de inflación causada (4%) mas 2.5 puntos.

Para las transferencias por ETESA, FOSIGA y demás del nivel nacional se proyecta un crecimiento de inflación causada (4%).

Los recursos de capital que son producto de la gestión financiera de la entidad territorial y que están sujetos a factores externos que impiden que su estimación sea cierta. Se trata básicamente de los excedentes financieros y venta de activos por lo que la Ley recomienda no proyectarlos como fuente del Marco Fiscal de Mediano Plazo. (Ver tabla 9)

Gastos:

El crecimiento proyectado para los diez años, es de acuerdo al índice de inflación (4%), teniendo en cuenta que los gastos inherentes a la nomina crecen por encima de la inflación, estos se proyectaron con el 5%, al igual que las transferencias al concejo y la personería.

En cuanto a los gastos de inversión con Sistema General de Participaciones se toma como referencia el acto legislativo 01 del 30 de Julio de 2001, estableciendo un parágrafo transitorio hasta el año 2007 con un crecimiento de inflación causada (4%) mas 2.0 puntos. A partir del 2008 el crecimiento será de inflación causada (4%) mas 2.5 puntos.

El servicio de la deuda se proyectó con base a los acuerdos de pago y a la proyección planteada por la entidad municipal. (Ver tablas 8, 10)

4.5.2 NIVEL DE DEUDA PÚBLICA

El municipio tiene una deuda actual que asciende a la suma de $463.016.918 contraída en vigencias anteriores con el Banco Popular y Bancolombia. Durante la vigencia 2004 el municipio canceló la suma de $311.204.070, de los cuales $249.946.107 son abonos a capital y $61.257.963 para pago de intereses.

4.5.3 METAS EN EL NIVEL DE DEUDA PÚBLICA Y ANALISIS DE SU SOSTENIBILIDAD

Se tiene proyectado cancelar en el 2005 un total de $268.623.000 de los cuales $223.616.000 son abonos a capital y $45.007.000 para pago de intereses.

Durante el 2006 se cancelará $240.967.000 de los cuales $225.595.000 son abonos a capital y $15.372.000 para pago de intereses.

Finalizando el 2007 se espera haber cancelado la totalidad de la deuda con abonos a capital de $13.805.918 e intereses de $2.498.000.

El municipio al generar un superávit cuya relación superávit primario / intereses es de 2.674% para el 2005, 8.279% para el 2006 y 54.439% para el 2007, cuenta con sostenibilidad para el pago del compromiso de la deuda. (Ver tabla 5)

4.5.4 CUMPLIMIENTO DE LOS LÍMITES DE AJUSTE DE GASTOS (Ley 617 de 2000)

Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ICLD, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes como provisional al pasivo pensional y prestacional y financiar al menos parcialmente la inversión publica autónoma de la misma.

Teniendo en cuenta las disposiciones de la ley el municipio cumple con los limites de ajuste planteados en la Ley 617 de 2000 (la cual establece que la relación Gastos de funcionamiento / ICLD no superen el 80%), durante los 10 años proyectados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, teniendo en cuenta que Cajamarca se encuentra dentro de un programa de ajuste saneamiento fiscal y financiero lo cual deja al municipio en una situación financiera estable. (Ver tabla 6)

4.6 ACCIONES Y MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE METAS Y CRONOGRAMA DE EJECUCION

4.6.1 CRONOGRAMA DE MEDIANO PLAZO (10 Años)

Todas las metas o actividades deben cumplirse para todo el escenario financiero a 10 años y deben empezar a cumplirse desde la vigencia 2005 (Tiempo de ejecución 1).

META O ACTIVIDAD	**TIEMPO DE EJECUCION**									
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
Realizar cobros persuasivos y coactivos en el 100% de la cartera vencida	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦
Mantener el nivel de endeudamiento por debajo del 40%, generando de esta forma confianza en el momento en que sea necesario contraer un crédito.	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦
La relación superávit primario / intereses no debe ser inferior al 100%, para que el superávit sea suficiente para cubrir el pago de los intereses y la amortización de la deuda publica.	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦
Los indicadores de la Ley 617 de 2000 deben mantenerse por debajo del 80% según la categoría correspondiente para el municipio.	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦	¦

4.6.2 RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

Recomendaciones:

- Incrementar los ingresos tributarios mediante la modernización del sistema tributario local, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la actualización de las bases de registro de los contribuyentes, de los avalúos de los predios y de las declaraciones de ingresos, la modificación de las tarifas y una política de cobro oportuno, mediante la adopción de incentivos por pronto pago de los impuestos.

- Controlar el crecimiento de los gastos de funcionamiento, adoptando una política salarial que se ajuste a la capacidad financiera del municipio, revisando la planta de personal acompañada de un estudio de análisis ocupacional, que permita determinar los recursos humanos realmente necesarios para que la administración municipal pueda prestar de manera eficiente los servicios a su cargo y aplicando la Ley 617 de 2000 de tal forma que permita sanear sus finanzas.

- Apalancar la inversión aprovechando la capacidad de endeudamiento del municipio, para financiar proyectos de gran impacto que permitan satisfacer las necesidades de la población.

- Se debe mantener la tendencia al ahorro corriente, originada por la aplicación de la Ley 617 de 2000; sin embargo es importante que la administración local inicie un proceso de actualización de bases de datos y cobros para aumentar sus recaudos por ingresos tributarios y de ésta forma lograr el crecimiento de los ingresos corrientes por encima del crecimiento de los gastos de funcionamiento.

Conclusiones:

- El municipio cuenta con una tendencia creciente de los ingresos corrientes municipales, situación que no compromete el financiamiento del gasto corriente, derivando en una situación superávitaria.

- El municipio presenta gran dependencia de los recursos del SGP.

- Con la aplicación de la Ley 617 de 2000 se logra aliviar el crecimiento acelerado de los gastos de funcionamiento, cabe anotar la importancia de

lograr los límites de gastos explícitos en dicha Ley con el fin de lograr un saneamiento total de las finanzas del municipio.

- El municipio tiene un potencial de ingresos tributarios que debe ser aprovechado.

- El desarrollo comercial del municipio puede jalonar el aumento de los ingresos tributarios.

- Los recursos del SGP se han utilizado en forma moderada para apalancar crédito, sin afectar la inversión.

- El municipio cuenta con una capacidad de endeudamiento alta y no requiere autorización externa para hacerlo (ya que esta en semáforo verde), de esta manera puede buscar financiamiento para fortalecer los gastos de inversión.

4.7 ANEXOS

Anexo 1. Constancia de la inexistencia de exenciones tributarias y acuerdos sancionados en la vigencia 2004.