

Departamento de Amazonas

Junio de 2017

I. ANTECEDENTES

Las finanzas del departamento del Amazonas cerraron la vigencia 2016 con superávit presupuestal, resultado que se caracterizó por un importante nivel de dependencia fiscal respecto de los recursos transferidos por el SGP, así como por una alta acumulación de disponibilidades de caja de vigencias anteriores y por un lento crecimiento en los compromisos inversión. Situación que es inconveniente dado que resume problemas relativos a la capacidad de ejecución de la administración.

La combinación del superávit presupuestal con el rezago presupuestal, recurrentes en los últimos años, confirman la persistencia de debilidades en la planeación financiera y en la capacidad de ejecución del gasto. Esta situación, sumada a los crecientes recursos de regalías, continúa siendo un reto de gestión financiera para la administración departamental.

Frente a las posibilidades de generación de recaudo propio, es prioritario que la administración territorial ejerza medidas de control tributario, que permitan impulsar crecimientos sobre impuestos que han tenido dinámica en el departamento, como son los impuestos al consumo.

Respecto al efectivo, llama la atención su representatividad, situación que debe evaluar la administración dado que en las últimas vigencias el departamento ha acumulado una cuantía importante de disponibilidades de caja de vigencias anteriores, que presupuestalmente han venido siendo incorporadas como recursos del balance.

Es importante tener en cuenta que la entidad acumuló importantes recursos con destinación específica diferentes a los transferidos por el SGP, que al término del 2016 no habían sido comprometidos, originando con ello excedentes que representaba el 56% del total.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, se recomienda de manera reiterada un riguroso fortalecimiento de los ingresos propios y realizar el seguimiento inflexible a sus gastos de funcionamiento y corregir la destinación de recursos de inversión a gastos de funcionamiento, ya que estas prácticas afectan el cálculo del indicador establecido en la Ley 617 de 2000.

El pasivo contingente estimado por demandas judiciales, el revelado en la información contable como no financiero y el generado constituyeron un escenario de riesgo evidente y preocupante para sus finanzas. Como recomendación, se reitera seguir avanzando en la depuración de sus estados financieros, fortalecer los mecanismos de defensa judicial, valorar los posibles fallos en contra, aprovisionar recursos en un fondo de contingencias.

Durante la vigencia la entidad no registró contrataciones de deuda financiera.

II. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

A. INGRESOS

De acuerdo con información reportada en el Formulario Único Territorial, al primer semestre de 2017 los ingresos del departamento, sin incluir los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), ascendieron a \$50.580 millones lo que significó una caída del 44% real¹ frente a lo observado en el mismo periodo de 2016 y un porcentaje de ejecución del 39% con respecto al presupuesto

¹ Para el cálculo de las variaciones reales, se deflataron los datos registrados en el primer semestre de 2016, teniendo en cuenta la inflación interanual causada a junio de 2017, medida por el IPC (3,99%)

definitivo. El 100% de los ingresos correspondió a recaudos de la vigencia. El 87% corresponden a transferencias, 11% a ingresos tributarios y no tributarios y el 2% a ingresos de capital.

La caída en los ingresos se explicó fundamentalmente por el bajo dinamismo de los recursos de capital – principalmente recursos del balance (100% -recursos de forzosa inversión \$100 millones) y otros recursos de forzosa inversión. Los ingresos de recaudo propio registraron un crecimiento del 14%, producto de una mayor captación de recursos en los impuestos al consumo al crecer 25% y las estampillas que crecieron 24%. Por otro lado, las transferencias cayeron 21% que componen el 87% del total de ingresos.

TABLA 1

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR

valores en millones de \$

Concepto	jun-16	jun-17	Variación Real 2017/2016	Composiciones	
				2016	2017
Tributarios y no tributarios	4.532	5.377	14%	5%	11%
Transferencias	53.593	43.962	-21%	62%	87%
Ingresos de capital	28.988	1.242	-96%	33%	2%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	28.649	100	-100%	33%	0%
Otros ¹	339	1.142	224%	0%	2%
TOTAL	87.113	50.580	-44%	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 de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento en el recaudo de los ingresos tributarios fue explicado principalmente por los crecimientos registrados en estampillas (40%, adulto mayor – pro-cultura), impuestos al consumo (51%, especialmente licores y cigarrillos) que llevaron a que el total de los ingresos tributarios creciera 28% real. Sin embargo, registro y anotación, sobretasa a la gasolina y otros impuestos presentaron caídas.

Los ingresos tributarios contabilizaron un incremento real del 25%. Los impuestos al consumo, vehículos automotores y estampillas – con tasas de crecimiento real de dos dígitos -, lograron compensar las caídas registradas en, registro (23%), sobretasa a la gasolina (16%) y el grupo denominado otros ingresos tributarios (95%)².

La modificación del impuesto al consumo de cigarrillos establecida en la Ley 1819 de 2016 (incremento tarifario y cambio en la base gravable de la sobretasa) repercutió positivamente en un mayor recaudo, al tiempo que, según estimaciones de la Dirección General de Apoyo Fiscal, se redujo su consumo³. De igual forma, los ingresos por concepto del impuesto al consumo de licores fueron impulsados por la Ley 1816 de 2016, la cual modificó el esquema tarifario (unificando los rangos por grado de alcohol) y adicionó un componente *ad valorem* (progresividad con respecto a los precios)⁴. Las reformas a los tributos mencionados, sumadas a los esfuerzos anti - contrabando adelantados por la Gobernación, fueron elementos determinantes del destacable desempeño evidenciado en el recaudo de licores y cigarrillos.

² Representaban el 1% del total de ingresos tributarios.

³ Ver, *Recaudo Tributario Territorial Primer Semestre 2017. Anexo 2. Seguimiento a Impuestos al Consumo Departamentales*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁴ *Ibid.*

TABLA 2
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	jun-16	jun-17	Variación Real 2017/2016	Composiciones	
				2016	2017
Impuestos al consumo	2.031	2.640	25%	47%	51%
Cerveza	1.012	1.075	2%	23%	21%
Licores	126	277	111%	3%	5%
Cigarrillos y tabaco	893	1.288	39%	21%	25%
Registro y anotación	228	183	-23%	5%	4%
Vehículos automotores	31	66	105%	1%	1%
Estampillas	1.503	1.933	24%	34%	38%
Sobretasa a la gasolina	361	315	-16%	8%	6%
Otros impuestos	202	11	-95%	5%	0%
TOTAL	4.356	5.147	14%	100%	100%

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

Con corte a 30 de junio de 2017, el departamento contó con recursos incorporados del SGR para el bienio 2017 - 2018 por \$33.267 millones. La composición se distribuye por los fondos (Compensaciones, desarrollo y ciencia y tecnología en innovación) que representaron 99% y recursos para el fortalecimiento secretarías de planeación y OCADS 1%.

TABLA 3
INCORPORACIONES PRESUPUESTALES DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - SGR

valores en millones de \$

Concepto	Bienalidad	Composiciones
	2017-2018	
Asignaciones Directas	0	0%
Fondos (Compensación; desarrollo; ciencia, tecnología e innovación; y municipios ribereños)	33.033	99%
Recursos para el fortalecimiento secretarías de planeación y OCADS	234	1%
Recursos de Capital	0	0%
TOTAL INGRESOS INCORPORADOS SGR	33.267	100%

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

B. Gastos

Los compromisos de gastos financiados con recursos distintos al SGR totalizaron \$74.326 millones en el acumulado enero a junio de 2017, monto superior en 22% real frente a lo registrado al primer semestre de 2016. Con respecto al presupuesto definitivo, la ejecución de gastos alcanzó el 59%.

Los gastos en el semestre se explicaron en lo fundamental por la expansión de la inversión (tanto gastos operativos en inversión social como formación bruta de capital), la cual creció 24%. Todos los sectores registraron crecimientos importantes principalmente agua potable y saneamiento básico (transferencia PDA inversión \$7.924 millones), excepto el sector vivienda.

Contrario a lo observado en vigencias anteriores, los gastos de funcionamiento crecieron (15%), dinámica impulsada por el crecimiento real de todos sus componentes, indicando una política en contravía de racionalización de los gastos de funcionamiento en el marco de lo establecido por la Ley 617 de 2000.

TABLA 4
COMPROMISOS SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	jun-16	jun-17	Variación Real 2017/2016	Composiciones	
				2016	2017
Funcionamiento	10.609	12.677	15%	18%	17%
Inversión	47.996	61.649	24%	82%	83%
Servicio de la deuda	0	0	N/A	0%	0%
TOTAL	58.606	74.326	22%	100%	100%

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

Los compromisos financiados con recursos del SGR durante el tercer semestre del bienio 2017-2018 ascendieron a \$32.163 millones. Lo componen la inversión 96% y gastos operativos de inversión 4%.

TABLA 5
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SGR

valores en millones de \$

Concepto	Bienalidad	Composiciones
	2017-2018	
Inversión	30.952	96%
Gastos Operativos de Inversión	1.211	4%
Servicio de la Deuda	0	0%
Compromisos adquiridos antes del 31 de diciembre de 2011	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	32.163	100%

C. DEUDA PÚBLICA

Durante la vigencia fiscal 2016 el departamento no registró desembolsos ni amortizaciones de deuda financiera.

El departamento del Amazonas no cuenta con calificación de riesgo.

III. Principales Indicadores de Desempeño Fiscal y Financiero

A. Resultado Fiscal

Los ingresos del primer semestre de 2017 fueron inferiores en \$23.846 millones a los compromisos de gasto, contabilizó un déficit fiscal parcial, con la misma tendencia observada en el saldo de junio de 2016.

El resultado deficitario estuvo determinado por dos componentes. Por un lado, la reducción del ahorro corriente, dado que el ritmo de crecimiento de los ingresos de recaudo propio fue inferior al exhibido por el gasto de funcionamiento; y por otro, el aumento del déficit de capital.

Al tener en cuenta los recursos del balance, el departamento registró un resultado presupuestal negativo de \$23.746 millones, cifra inferior a la observada al primer semestre de 2016.

TABLA 6

RESULTADO FISCAL DE LA AGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	jun-16	jun-17
Resultado balance corriente	4.119	-10.809
Resultado balance de capital	-4.261	-13.037
Déficit o superávit fiscal	-142	-23.846

Financiamiento	28.649	100
Endeudamiento neto	0	0
Recursos del balance	28.649	100
Venta de activos	0	0

RESULTADO PRESUPUESTAL	28.507	-23.746
-------------------------------	---------------	----------------

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

Adicionalmente, con corte al 30 junio de 2017 los ingresos incorporados del SGR superaron los compromisos efectivamente realizados en \$1.104 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD, pues la relación compromisos versus ingresos incorporados alcanzó el 97%.

TABLA 7

RESULTADO PARCIAL SGR

valores en millones de \$

Concepto	Bienalidad
	2017-2018
Total ingresos incorporados SGR	33.267
Total compromisos SGR	32.163
RESULTADO SGR	1.104
Compromisos / Ingresos Incorporados	97%

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

III. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$5913 millones para completar su proceso de ejecución en 2017, correspondientes a recursos de libre destinación y recursos diferentes al SGP para forzosa inversión. Al primer semestre de 2017 el 34% de dichas reservas se habían obligado y el 32% pagado.

B. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El sector descentralizado obtuvo ingresos distintos al SGR en 2016 equivalentes al 15% de los ingresos del departamento, magnitud que revela la importancia de dichas entidades dentro de las finanzas de la entidad territorial. Pese a desempeñar un rol destacado en la ejecución de la inversión departamental al 2016 el sector descentralizado contabilizó un déficit estimado en \$4.319 millones. Por otra parte, se encontró que en 2016 el 5% de los ingresos totales de la EDS provino de transferencias corrientes de la Gobernación. En relación con el endeudamiento público, no se reportó pasivos por concepto de deuda pública al cierre de 2016, y no contaba con calificación de riesgo crediticio vigente. Al cierre de 2016 existían problemas de liquidez, Por otra parte, llama la atención el monto de pasivos contingentes por demandas judiciales en contra,

C. Programas de Saneamiento Fiscal y Financieros de Hospitales Públicos

El departamento del Amazonas, presentó una propuesta de reorganización, rediseño y modernización de la red pública de prestadores del servicio de salud del departamento ante el Ministerio de Salud y Protección Social, siendo viabilizada e informada a este Ministerio el 27 de noviembre de 2013, mediante la comunicación No. 1-2013-085184. Según la propuesta viabilizada, la red pública hospitalaria la conforma una Empresa Social del Estado - ESE, de carácter departamental, del segundo nivel de atención. Esta Red tenía dos ESE, del orden departamental, con una ESE del primer nivel de atención y una de segundo nivel, la ESE de primer nivel de atención fue fusionada en el 2011.

En cumplimiento de lo establecido por las Leyes 1438 de 2011 y 1608 de 2013, las ESE categorizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en riesgo medio o alto, debían someterse a un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero-PSFF- el cual es viabilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los términos y condiciones allí previstos.

Respecto a la categorización de riesgo efectuada por el Ministerio de Salud y Protección Social con la Resolución 1893 del 29 de mayo de 2015, del Departamento del Amazonas, La ESE Hospital San Rafael pasa de riesgo medio a alto.

El PSFF presentado dentro de los términos de ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo viabilizó, ya que cumplió con todos los criterios generales de viabilidad.

La tendencia de la ejecución presupuestal al cierre de las vigencias 2012, 2013 y 2014 respecto a la vigencia 2011, muestra para el caso de los ingresos recaudados un crecimiento del 11.5% en 2012, 31.1% en 2013 y 40.2 en 2014; para el caso de los gastos comprometidos se evidencia el crecimiento anual del 12.9% en 2012, 15.8% en 2013 y 41.0 en 2014 en 2014.

Para los cortes intermedios, se observa una variación anual de los recaudos con una disminución del 6.9% a junio de 2013 respecto al mismo corte de 2012 y un crecimiento del 56.7% en el 2014 respecto al 2013 y del 8.6% en el 2015 respecto al 2014; en los compromisos, por su parte se evidencia un crecimiento del 6.3% en el 2013 respecto al 2012 y del 31.2% en el 2014 respecto al 2013 y una disminución del -10.1% en el 2015 respecto al 2014.

Dichos resultados evidencian la situación deficitaria recurrente de la institución, que persiste a junio del 2015; el déficit en este corte intermedio llega a \$2.201 millones.

El pasivo reportado con corte a junio de 2015 de la ESE viabilizada fue de \$8.168 millones, la cual es de segundo nivel. El total de pasivos representa el 61% del total de ingresos recaudados a la fecha de corte.

La disminución observada en los conceptos de servicios personales, cuentas por pagar y otros pasivos, se contrarresta con el aumento en los pasivos estimados, particularmente por la incorporación de las contingencias judiciales que le permitirá a la ESE constituir el respectivo fondo de contingencias que las proteja de futuros fallos o gastos extraordinarios.

Realizadas las evaluaciones del avance en la ejecución del PSFF Viabilizado en los cortes de diciembre de 2014 y junio de 2015, es probable que no cumpla con el escenario y PSFF.

E. Pasivos Contingentes⁵

De acuerdo con la información remitida por la Oficina Asesora Jurídica del departamento, al término del año 2016 cursaban 21 procesos judiciales en contra de la entidad (98 menos que en 2015), cuyas pretensiones ascendían a \$1.214 millones 61% menos que en 2015.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con información reportada en el Formulario Único Territorial, al primer semestre de 2017 los ingresos del departamento, cayeron 44% real frente a lo observado en el mismo periodo de 2016 y un porcentaje de ejecución del 39% con respecto al presupuesto definitivo. El 100% de los ingresos correspondió a recaudos de la vigencia. La caída en los ingresos se explicó fundamentalmente por el bajo dinamismo de los recursos de capital – principalmente recursos del balance y otros recursos de forzosa inversión. Los ingresos de recaudo propio registraron un crecimiento del 14%, producto de una mayor captación de recursos en los impuestos al consumo al crecer 25% y las estampillas que crecieron 24%.

Con corte a 30 de junio de 2017, el departamento contó con recursos incorporados del SGR para el bienio 2017 - 2018 por \$33.267 millones. Durante la vigencia fiscal 2016 el departamento no registró desembolsos ni amortizaciones de deuda financiera. El departamento del Amazonas no cuenta con calificación de riesgo.

Los compromisos de gastos financiados con recursos distintos al SGR totalizaron un monto superior en 22% real frente a lo registrado al primer semestre de 2016. Con respecto al presupuesto definitivo, la ejecución de gastos alcanzó el 59%. Los gastos en el semestre se explicaron en lo fundamental por la expansión de la inversión (tanto gastos operativos en inversión social como formación bruta de capital), la cual creció 24%. Los compromisos financiados con recursos del SGR durante el tercer semestre del bienio 2017-2018 ascendieron a \$32.163 millones.

Los ingresos del primer semestre de 2017 fueron inferiores en \$23.846 millones a los compromisos de gasto, contabilizó un déficit fiscal parcial. Al tener en cuenta los recursos del balance, el departamento registró un resultado presupuestal negativo de \$23.746 millones, cifra inferior a la observada al primer semestre de 2015.

⁵ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

	CONCEPTOS	jun-17
1	INGRESOS (sin financiación)	50.480
2	INGRESOS CORRIENTES	49.339
3	Tributarios	5.147
4	No Tributarios	230
5	Transferencias	43.962
6	GASTOS (sin financiación)	74.326
7	GASTOS CORRIENTES	60.147
8	Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	10.804
9	Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	1.874
10	Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
11	Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
12	Gastos Operativos en Sectores Sociales	47.470
13	Intereses y Comisiones de la Deuda	0
14	BALANCE CORRIENTE	-10.809
15	INGRESOS DE CAPITAL	1.142
16	GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)	14.179
17	BALANCE DE CAPITAL	-13.037
18	BALANCE TOTAL	-23.846
19	FINANCIACIÓN	100
20	Endeudamiento Neto	0
21	Desembolsos	0
22	Amortizaciones	0
23	Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)	100
RESULTADO PRESUPUESTAL		
25	INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	50.580
26	GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	74.326
27	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	-23.746

RESULTADO SGR BIENIO jun-16-jun-17

29	Ingresos SGR (Incorporados + Disponibilidad inicial)	33.267
30	Gastos SGR (Compromisos: Inversión + Servicio de la deuda)	32.163
31	RESULTADO SGR	1.104

EJECUCION RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR

33	Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	5.913
34	Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	1.991
35	RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	3.922