

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Perspectivas Fiscales 2018

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es presentar un panorama de las perspectivas fiscales del Departamento de Antioquia para el año 2018, análisis que se realizó con base en el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que presentó la administración a la Asamblea Departamental.

Por mandato de la Ley 819/03 el MFMP constituye una herramienta de planeación que hace parte del Sistema Presupuestal Colombiano, allí debe quedar plasmada la evaluación del desempeño fiscal de la entidad, sus perspectivas futuras en un horizonte de 10 años, entre otros elementos; lo cual lo convierte en la carta de navegación financiera de los gobiernos territoriales.

Este reporte se divide en tres partes: en la primera se analiza la completitud del MFMP de acuerdo con los parámetros mínimos que establece la Ley 819/03; en la segunda se presentan las perspectivas para 2018 con énfasis en los ingresos, los gastos, la deuda pública, el resultado fiscal, la sostenibilidad de la deuda pública y el cumplimiento de los límites de gasto de la Ley 617/00; la tercera parte contiene el análisis de los principales riesgos fiscales; y finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

I. COMPLETITUD DEL MARCO FISCAL 2017

El MFMP del Departamento de Antioquia 2018-2027 contiene los elementos definidos en el artículo quinto de la Ley 819/03; sin embargo, se sugiere incorporar acciones y medidas para el cumplimiento de Metas Fiscales.

Aspecto Evaluado	Inclusión	Observaciones Sobre Calidad de los Contenidos
Plan Financiero	Si	El MFMP contiene estimaciones detalladas de ingresos, gastos, endeudamiento y compromisos presupuestales aprobados mediante vigencias futuras. Las proyecciones de ingresos se sustentan en metodologías, que consideran las características específicas de cada rubro, el entorno económico, sus perspectivas nacionales e internacionales y el marco legal de responsabilidad fiscal vigente. Las proyecciones de gastos y deuda consideran los mandatos legales.
Metas de Superávit Primario y Sostenibilidad de la Deuda Pública	Si	La proyección del balance primario se realiza con base en la metodología definida por el artículo 2o de la ley 819/03, igual a la utilizada por la DAF, que para las entidades territoriales permite incorporar en dicho cálculo los recursos del balance. Por otro lado, se evidencia la proyección de solvencia y sostenibilidad reflejando una tendencia creciente del superávit primario a partir del 2018, el cual permite cubrir como mínimo los intereses que se generarían en cada vigencia.
Acciones y Medidas para el Cumplimiento de Metas Fiscales	NO	Se sugiere incluir un plan de acción para el cumplimiento de las metas del plan financiero y que permita el seguimiento en el logro de las metas propuestas con relación a la gestión fiscal y racionalización del gasto de funcionamiento, la estimación del margen de inversión con recursos propios.
Informe de Resultados Fiscales de la Vigencia Anterior	Si	Se expone un análisis de los resultados fiscales de 2016. Además se incorpora una evaluación de resultados fiscales consolidada para establecimientos públicos como : IDEA, Instituto de Cultura, y Patrimonio de Antioquia, Indeportes Antioquia, Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, Instituto Tecnológico de Antioquia.
Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias	Si	Se estima el costo del descuento por pronto pago y sobre intereses moratorios. Su costo estimado, asciende a \$34.746 millones. Cabe mencionar que el departamento no aclara la metodología llevada a cabo para estimación del costo. Por consiguiente, se recomienda que se realice un análisis de impacto con y sin la aplicación de las exenciones tributarias.
Estimación de Pasivos Contingentes	Si	Se estima el valor de las obligaciones contingentes de la administración central y del sector descentralizado. Adicionalmente, se revela la estimación del pasivo pensional (Cálculo actuarial) así como la estimación de los pasivos exigibles. Por otro lado, se evidencia la valoración del perfil del riesgo del tipo de contingencias (probabilidad de fallo en contra).
Costo Fiscal de los Acuerdos Sancionados en Vigencia anterior	Si	La entidad resalta en su MFMP que desde el 2004 hasta julio de 2017 fueron aprobadas 552 ordenanzas; y en el año 2016 y 2017 se sancionaron en total quince (15) ordenanzas con costo fiscal que comprometen al departamento a destinar recursos del presupuesto de cada vigencia, lo que se constituye como un gastos permanente.

II. PLAN FINANCIERO

A. INGRESOS

El departamento proyectó los ingresos de la vigencia 2017 tomando como base el presupuesto con corte a junio del mismo año. Según afirma la entidad, la programación de los ingresos 2018-2027 se realizó considerando la tendencia histórica y la incidencia de variables económicas de tipo fundamental.

Para el cierre del 2017 el departamento proyectó ingresos diferentes al Sistema General de Regalías por \$4.218.897 millones (Tabla 1), monto superior en 4% en términos nominales a la ejecución presupuestal del año anterior. El recaudo tributario se programó sustentado en el crecimiento histórico de cada renta; los desembolsos de crédito se esperarían para el 2017 y 2018, no se contemplaron mecanismos de financiación a través de venta de activos; y los recursos del SGP se estimaron con base en la ejecución de 2017 reportada en el FUT, dado que han sido un rubro constante y representativo en la estructura presupuestal del departamento.

En las estimaciones se observa la incorporación de recursos de balance con base en los resultados de 2016 y los esperados de 2017 y 2018.

Tabla 1

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR (1)					
valores en millones de \$					
Concepto	Ejecución 2016	Preliminar 2017	Proyección 2018	Variación Nominal 2017/2016	Variación Nominal 2018/2017
Ingresos de la Vigencia	3.533.635	3.394.249	3.714.921	-4%	9,4%
Tributarios y no tributarios	2.055.380	2.111.190	2.313.339	3%	10%
Transferencias	1.272.825	1.225.134	1.276.636	-4%	4%
Ingresos de capital (2)	205.430	57.925	124.946	-72%	116%
Financiamiento	518.532	824.648	758.241	59%	-8%
Recursos del Balance (Superávit fiscal, Cancelación de Reservas)	518.532	604.240	604.241	17%	0%
Venta de Activos	0	0	0	#¡DIV/0!	#¡DIV/0!
Desembolsos de Crédito (3)	0	220.408	154.000	#¡DIV/0!	-30%
TOTAL INGRESOS	4.052.167	4.218.897	4.473.162	4%	6%

(1) No incluye los recaudos que amparan reservas presupuestales.

(2) Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, desahorros del FONPET, y regalías del sistema anterior al SGR.

3). El dato 2016 es el desembolso efectivo, el de 2017 es la proyección con base en lo ejecutado a 30 de noviembre de 2017 y la proyección 2018 es la programación presupuestal del MFMP 2018.

Fuente: DAF con base en MFMP 2018

Para el cierre del 2017, el departamento presupuestó ingresos tributarios por \$1.280.292 millones, cifra inferior en 2%, en términos nominales, al recaudo del año anterior. Los impuestos al consumo de licores, cerveza y licores explican en mayor medida la dinámica decreciente del agregado de los tributarios (Tabla 2).

Para 2018 los ingresos tributarios se programaron con una reducción del 16% frente a 2017, dado que, por la aplicación de la ley de licores, el impuesto al consumo se redefine como Participación y Derechos de explotación por el ejercicio del monopolio de Licores y Alcoholes Potables y pasa a sumar en los Ingresos No Tributarios y no en los Tributarios.

Tabla 2

PERSPECTIVA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Ejecución 2016	Preliminar 2017	Proyección 2018	Variación Nominal 2017/2016	Variación Nominal 2018/2017
Cerveza (Libre Destinación e IVA Cedido Para Salud)	266.477	257.516	274.461	-3%	7%
Licores	371.147	359.124	44.623	-3%	-88%
Cigarrillos (Libre Destinación, IVA Cedido y Sobretasa Para Salud)	134.556	136.312	173.873	1%	28%
Registro	167.186	167.173	178.039	0%	6%
Vehículos	171.744	191.405	205.846	11%	8%
Estampillas	67.565	47.369	67.619	-30%	43%
Sobretasa a la gasolina	83.006	81.178	86.455	-2%	7%
Otros	44.575	40.215	39.120	-10%	-3%
TOTAL	1.306.256	1.280.292	1.070.036	-2%	-16%

Fuente: DAF con base en MFMP 2018

En resumen, las proyecciones continúan mostrando que la estructura de ingresos del departamento conservaría ventajas comparativas en el recaudo propio, pues en promedio representa aproximadamente el 50% del total de ingresos. Asimismo, los recursos de crédito continuarían siendo un mecanismo importante de financiación.

En general las previsiones de ingresos no se alejan de la tendencia histórica, tanto en niveles como en crecimientos, y su programación se realizó bajo escenarios conservadores.

B. GASTOS

El departamento proyectó los gastos de la vigencia 2017 tomando como base el presupuesto con corte a julio del mismo año. Según afirma la entidad, la programación de los gastos 2018-2027 se realizó considerando la tendencia histórica y la incidencia de variables económicas de tipo fundamental.

Para el cierre de la vigencia 2017, la entidad programó apropiaciones por \$3.496.984 millones (Tabla 3), inferior en 4% nominal a la ejecución presupuestal del año anterior. La inversión explicaría el recorte en los compromisos totales; caso contrario ocurriría con los gastos de funcionamiento, pues se proyectaron con un incremento nominal de 7%, situación que, según la entidad, se ajusta a los límites dispuestos por la Ley 617 de 2000. En cuanto al servicio de la deuda (amortizaciones, intereses y comisiones), se previó un descenso, ritmo que se asemeja a la tendencia histórica.

Los gastos totales para 2018 se programaron con un crecimiento nominal de 11% frente al año anterior, superior al ritmo histórico de crecimiento de los últimos 4 años¹. A la misma tasa se proyectaron los gastos de funcionamiento, pese a ello es indispensable notar que el nivel de los compromisos está por encima del histórico.

La inversión financiada con recursos distintos al SGR para 2017 se proyectó con un descenso del 6%. En cuanto al servicio de deuda, para el 2017 se prevé un declive nominal de 23% y para 2018 un incremento del 103%; esto último debido a los vencimientos de amortizaciones y a la programación del pago de bonos pensionales clase A y B.

¹ En promedio anual crecieron a una tasa real de 3% por año.

Tabla 3

COMPROMISOS DE GASTO SUSCRITOS SIN SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	Compromisos Suscritos 2016	Preliminar 2017	Proyecciones 2018	Variación Nominal 2017/2016	Variación Nominal 2018/2017
Funcionamiento	934.286	1.003.376	986.210	7%	-2%
Inversión	2.426.793	2.282.592	2.454.235	-6%	8%
Servicio de la deuda	274.792	211.016	427.477	-23%	103%
TOTAL COMPROMISOS SIN SGR	3.635.871	3.496.984	3.867.922	-4%	11%

Fuente: DAF con base en MFMP 2018

En resumen, el departamento proyectó una estructura de gastos que se concentra principalmente en la inversión (más del 60% del total). El crecimiento del agregado de los gastos es coherente con la tendencia histórica, y el departamento advierte que los gastos de funcionamiento se ejecutarán bajo los límites establecidos por la Ley 617 de 2000.

C. DEUDA PÚBLICA

En 2017 el departamento presupuestó recursos de crédito por \$220.408 millones; en 2016 no recibió desembolsos. Asimismo, proyectó realizar amortizaciones de deuda por \$90.931 millones, pagar intereses por \$117.674 millones y pagar bonos pensionales por \$119.885 millones, lo que en suma representa un descenso de 23% en términos nominales, respecto al año anterior.

En el mismo año Fitch Ratings Colombia ratifica la calificación de riesgo “AAA (col)” de largo plazo y “F1+(col)” de corto plazo, con perspectiva estable para las finanzas del departamento.

Para el 2018 prevé recibir desembolsos por \$154.000 millones, suma inferior de lo presupuestado en la vigencia 2017, también programó realizar amortizaciones por \$149.995 millones, pagar intereses por \$145.715 millones y pagar bonos pensionales por \$131.767 millones. Así las cosas, el saldo de la deuda pública al término del 2018 sería de \$1.485.639 millones, de la cual aproximadamente el 70% corresponde a deuda interna y 30% a externa con banca multilateral.

D. RESULTADO FISCAL

El resultado fiscal del departamento al cierre de 2017 es altamente sensible a la ejecución de los programas de inversión. En este sentido cabe resaltar que al culminar septiembre de la ejecución presupuestal de los gastos inversión respecto al presupuesto definitivo fue de 76% a nivel de compromisos.

Para el 2018 se estima un déficit fiscal de \$3.006 millones, explicado, en lo fundamental, por la aceleración de los gastos de inversión. En este escenario el repunte de los ingresos tributarios y de las transferencias nacionales no compensaría la expansión de la inversión. Este déficit sería financiado con recursos del crédito y disponibilidades que estima el departamento en su plan financiero (Tabla 5).

Tabla 4

Estimación Balance Fiscal Gobernaciones sin Sistema General de Regalías
Millones de pesos

Concepto	2016	2017	2018	Variación	Variación
		Preliminar	Proyectado	Nominal 2017/2016	Nominal 2018/2017
INGRESOS	4.052.167	3.394.249	3.714.921	-16%	9%
INGRESOS CORRIENTES	3.328.205	3.336.324	3.589.975	0%	8%
Tributarios	1.306.256	1.280.291	1.070.036	-2%	-16%
No tributarios	749.124	830.899	1.243.303	11%	50%
Transferencias	1.272.825	1.225.134	1.276.636	-4%	4%
GASTOS	3.548.821	3.523.527	3.717.927	-1%	6%
GASTOS CORRIENTES	2.572.391	3.044.183	3.202.538	18%	5%
Funcionamiento	934.286	1.003.376	986.210	7%	-2%
Intereses y comisiones	96.052	117.674	145.715	23%	24%
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas					
Partes de Bono Pensional	91.690	119.885	131.767	0	
Gastos operativos en sectores sociales (Inversión social) (1)	1.450.363	1.803.248	1.938.846	24%	8%
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	755.814	292.141	387.437	-61%	33%
INGRESOS DE CAPITAL	723.962	57.925	124.946	-92%	116%
Regalías Esquema anterior al SGR	0	0	0	Ne	Ne
Otros	723.962	57.925	124.946	-92%	116%
GASTOS DE CAPITAL	976.430	479.344	515.389	-51%	8%
Formación Bruta de Capital	852.777	479.344	515.389	-44%	8%
Déficit Fiscal de Vigencias anteriores por inv	123.653	0	0		
DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL	-252.468	-421.419	-390.443	67%	-7%
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL SIN SGR	503.346	-129.278	-3.006	-126%	-98%

(1) Gastos relacionados con pago de personal docente, personal médico y subsidios para educación, salud y agua potable.

Fuente: Cálculos DAF con datos de Secretarías departamentales de Hacienda

E. LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO Y BALANCE PRIMARIO

La proyección de la deuda incluida en el plan financiero del MFMP refleja el cumplimiento de los indicadores de sostenibilidad y solvencia establecidos por la Ley 358/1997. Asimismo, en todo el horizonte temporal se observan resultados positivos de balance primario, de manera que, si el departamento cumple las metas financieras propuestas, se encontraría en instancia autónoma de endeudamiento.

F. LÍMITES DE GASTO DE LEY 617 DE 2000

En 2016 el departamento cumplió los límites de gastos de funcionamiento (GF) para el sector central y los órganos de control establecidos por la Ley 617 de 2000, resultado positivo de la adopción de un programa de saneamiento fiscal autónomo, mediante el cual buscaba racionalizar el presupuesto de funcionamiento y generar mayor espacio fiscal en

sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) que le permitan sanear el pasivo no financiero que venía acumulando en las últimas vigencias.

En el MFMP el departamento proyectó gastos de funcionamiento para el nivel central dentro de los límites dispuestos por la Ley 617 (50% para categoría especial), en particular en el horizonte temporal del plan programó la relación GF/ICLD dentro del rango de 45.83% y 47.19%.

III. RIESGOS FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

En las últimas anualidades el departamento ha acumulado recursos representativos mediante reservas presupuestales, y por ende fueron contempladas en el MFMP, en donde se realizó análisis histórico prospectivo al respecto, mencionando:

“El Departamento de Antioquia ha constituido reservas presupuestales en los últimos años por montos importantes. Por ejemplo, en el 2013 comenzó con unas reservas de \$274.461 millones de pesos, al cierre de la vigencia se ejecutaron en un 86% (en funcionamiento e inversión), quedando un saldo por cancelación de reservas de \$38.190 millones de pesos. En el 2014, las reservas tuvieron un crecimiento del 25%, ubicándose en \$342.967 millones, con una ejecución en el cierre de dicha vigencia en 93%, lo que representa una cancelación de reservas por \$22.438 millones. 0

Para la vigencia 2015, éstas crecieron frente a 2014 en un 20% pasando de \$342.967 millones a \$412.752 millones, ejecutándose en funcionamiento e inversión \$363.501 millones, es decir, un 88%, cifra menor al año inmediatamente anterior.

Referente a la vigencia 2016, las reservas presupuestales tienen un descenso frente a 2015 en 42%, iniciando la vigencia con un monto de \$310.267 millones, sin embargo, su ejecución sólo estuvo por el orden del 75%, es decir que \$76.576 millones no fueron ejecutadas.

Como bien se puede observar, las reservas no ejecutadas de 2014-2015 y 2015-2016 crecieron considerablemente en 119,5% y 55,5% respectivamente”.

Por lo anterior, aparte de incorporar el análisis de ejecución y constitución de reservas en el MFMP, se recomienda a la Administración Departamental realizar el procedimiento legal pertinente para incorporar en su presupuesto de 2018, las cancelaciones correspondientes a las reservas presupuestales no ejecutadas durante 2017 como un recurso del balance, con el objeto de no seguir generando atrasos en la ejecución presupuestal y evitar riesgos con la constitución de pasivos exigibles o vigencias expiradas sin fundamento legal vigente.

D. Pasivos contingentes por demandas judiciales y pasivos exigibles

El MFMP del departamento menciona que *“la consolidación del cálculo de los pasivos contingentes se contó al 31 de marzo de 2017 con la base de datos que contiene un total de 3.275 demandas en contra del Departamento, las cuales tienen unas pretensiones estimadas en 6,5 billones y 161 procesos en los cuales es el demandante con una cuantía de \$1.5 billones. De las 3.275 demandas en contra el Departamento, el 82,20% equivalentes a 2.692 procesos, deben ser resueltas por la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo, el 15,18% equivalentes a 497 procesos pertenecen*

a la Rama Laboral, el 1,86% es decir, 61 casos son de la Rama Civil y con el 0,76% la Jurisdicción Constitucional está encargada de resolver 25 procesos, es de observar que este año no se relacionan casos en la jurisdicción penal (...) Para el cálculo del valor de los fallos en contra se suman todos los procesos para los cuales la valoración jurídica indica que lo más probable es que una demanda en particular falle en contra, y al sumar los valores de estas demandas, se obtiene un total de \$294.319 millones de pesos...”

En consecuencia, se recomienda a la Administración Departamental siga realizando la depuración de los procesos judiciales, estableciendo el inventario de aquellos que cursan en su contra, teniendo en cuenta para el efecto, la naturaleza del proceso, las pretensiones y la cuantía, aprovisionando recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles.

E. Pasivos no financieros

En 2016 el departamento acumulaba pasivos diferentes a financieros por \$895.116 millones, situación que constituye un riesgo para la sostenibilidad financiera del departamento. En el MFMP se recomienda incluir el análisis del estado actual del pasivo, al igual que la formulación de un plan de acción para su depuración, los mecanismos de financiación e incorporación de provisiones para su saneamiento.

F. Pasivos pensionales

El departamento detalló el pasivo pensional acumulado al 31 de diciembre de 2016 por sector, el cual ascendía a \$6.047.950 millones. Asimismo, informa un nivel de cobertura del 81,27% con los recursos ahorrados en el FONPET.

G. Entidades Descentralizadas

El MFMP contiene el análisis del sector descentralizado del departamento, excepto de sus Empresas Sociales del Estado. En el análisis se refleja el contexto económico, plan financiero, acciones y medidas con su correspondiente cronograma de ejecución e indicadores de gestión y de cumplimiento, así como el detalle de los pasivos exigibles y contingentes, y relación de ordenanzas aprobadas.

El estado de las descentralizadas reportado por la administración departamental dentro de su MFMP, refleja que el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), es el que refleja más pasivos contingentes, seguido de Indeportes y Pensiones Antioquia. Dicha situación, genera la oportunidad por parte éstas Entidades Descentralizadas para auto monitorear su margen de riesgo de contingencia, el cual puede afectar la sostenibilidad de sus finanzas.

En cuanto a la red pública, que se encuentra conformada por 7 ESE de carácter departamental y 89 de carácter municipal; 24 ESE fueron categorizadas en riesgo medio o alto por el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS, mediante las Resoluciones 2184 y 3916 de 2016. Sin embargo, en cumplimiento de sus competencias, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP actualmente le hace seguimiento a la situación de 10 ESE que tenían un PSFF viabilizado por al 31 de diciembre de 2016.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El MFMP 2018-2027 del Departamento de Antioquia presenta la totalidad de los elementos definidos en el artículo 5 de la Ley 819 de 2003, y se recomienda incluir el plan de acción integral con acciones específicas de esfuerzo fiscal y de racionalización del gasto de funcionamiento.

- La proyección de ingresos muestra que el departamento conservaría ventajas comparativas en el recaudo propio, pues en promedio representa aproximadamente el 50% del total de ingresos. Asimismo, los recursos de crédito continuarían siendo un mecanismo importante de financiación del plan de desarrollo.
- Las proyecciones de gastos exhiben una estructura que se concentraría en inversión pública, sin embargo, los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda se prevén bajo incrementos nominales importantes, que implicarían crecimientos menores en el plan de inversiones del departamento.
- Es menester que los gastos de funcionamiento se ejecuten bajo los límites establecidos por la Ley 617 de 2000 y de acuerdo con las metas fijadas en el programa de saneamiento fiscal autónomo.
- Para el 2017 se prevén desembolsos de crédito por \$220.408 millones, suma superior a la registrada en la vigencia 2016, también programó realizar amortizaciones por \$90.931 millones. El saldo de la deuda pública al término del 2018 sería de \$1.485.639 millones, de la cual aproximadamente el 70% correspondería a deuda interna y 30% a externa con banca multilateral.
- Las proyecciones de endeudamiento se realizaron bajo el cumplimiento de los indicadores de sostenibilidad y solvencia establecidos por la Ley 358/1997. Asimismo, en todo el horizonte temporal se observan resultados positivos de balance primario.
- En los últimos años el departamento ha acumulado recursos representativos mediante reservas presupuestales, por cual incluyó análisis histórico y prospectivo al respecto, por lo cual plantearon acciones o medidas vinculadas con su gestión.
- Incorpora en su MFMP el análisis de sus Entidades Descentralizadas (EDS), excepto el de sus Empresas Sociales del Estado. Por consiguiente, se recomienda incorporar en el análisis todo el conjunto de las EDS.
- La administración departamental estimó obligaciones contingentes por \$294.319 millones, suma que sirvió de base para el cálculo de provisiones para contingencias para los próximos 10 años; sin embargo, no es posible determinar el rubro al cual fueron imputadas las provisiones en el plan financiero.
- Considerando que en años anteriores el departamento mostraba un alto nivel de endeudamiento por pasivo distinto al financiero, es indispensable que la entidad incluya un análisis del estado actual del pasivo, así como las acciones puestas en marcha para su contención, los mecanismos de financiación e incorporación de provisiones en el plan financiero para su saneamiento. Lo anterior, conforme con las metas financieras establecidas en el programa de saneamiento fiscal que suscribió en 2017.