

VIABILIDAD FISCAL TERRITORIAL

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA



Junio
2021

I. ANTECEDENTES

Al cierre de 2020 reportó superávit presupuestal, sin embargo, este fue menor al promedio generado en el histórico hasta 2019, debido a la disminución en el recaudo de los ingresos por la pandemia. La firma Fitch Ratings Colombia ratificó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del Departamento de Antioquia en 'AAA(col)' y en 'F1+(col)', respectivamente, con "perspectiva Estable" para las finanzas del Departamento, dado que cuenta con perfil de riesgo "Medio Bajo"; así mismo, la información reportada evidencia capacidad legal de endeudamiento, desempeño operativo sostenible, moderada dependencia de las transferencias nacionales y dinámica positiva de sus ingresos fiscales, así como la poca inflexibilidad de su estructura de gastos¹.

Se observan riesgos financieros por las demandas judiciales en contra del departamento, el pasivo del sector salud, la situación deficitaria que vienen presentando algunas entidades descentralizadas y los efectos en la deuda ante un escenario de riesgo cambiario.

La entidad se encuentra en medida preventiva de Plan de Desempeño en el marco de la estrategia de seguimiento, monitoreo y control al uso eficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones del sector educación. Por otro lado, el departamento cuenta con una problemática en el sector salud, derivada de los pasivos acumulados por la facturación de servicios no incluidos en Plan Obligatorio de Salud – No Pos, lo cual demanda acciones por parte de la administración departamental para determinar el espacio fiscal y sanear dichos pasivos.

II. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Acorde con la información reportada en el Formulario Único Territorial FUT, durante el primer semestre de 2021 el Departamento recaudó ingresos por \$1.923.696 millones y adicionó recursos del balance por \$117.414 millones, para un total de ingresos y rentas de capital por \$2.041.110 millones, 17% inferiores en términos reales a los recaudados en el mismo periodo de 2020 y correspondiente al 42% del presupuesto definitivo a junio de 2021.

La composición de los ingresos departamentales estuvo encabezada por los ingresos propios (Tributarios y no tributarios) con el 55%, seguidos de las Transferencias (34%) y los ingresos de capital (11%) (Tabla 1). Los cambios en la composición de los ingresos corresponden al proceso de reactivación económica pos pandemia, y la disminución en los recursos del balance generados al cierre de 2020, principal determinante de la caída de los ingresos totales.

¹ Calificación de Riesgo de Fitch Ratings consultado en el link: <https://www.fitchratings.com/research/es/international-public-finance/departamento-de-antioquia-18-08-2020>.

Tabla 1

INGRESOS 2020 - 2021 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Tributarios y no tributarios	820.162	1.126.202	33%	35%	55%
Transferencias	809.678	696.412	-17%	34%	34%
Ingresos de capital	732.473	218.495	-71%	31%	11%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	599.557	117.414	-81%	25%	6%
Otros ¹	132.916	101.081	-27%	6%	5%
RECAUDOS DEL AÑO	2.362.313	2.041.110	-17%	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

Los ingresos tributarios (\$834.452 millones) aumentaron 27% en términos reales, en los cuales la mayor proporción se concentra en los impositivos (37%), seguido por el impuesto de vehículos automotores (35%), registro y anotación (15%), sobretasa a la gasolina (5%), estampillas (4%), y el agregado de otros impuestos (3%) que en su totalidad corresponde a degüello de ganado mayor y a la contribución sobre contratos de obras públicas. Los cambios en la composición frente a 2021, igualmente se sustentan en las acciones para acelerar el recaudo pos pandemia.

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS 2020 - 2021

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Impuestos al consumo	251.885	306.670	17%	40%	37%
Cerveza	106.260	140.248	27%	17%	17%
Licores	20.673	26.804	25%	3%	3%
Cigarrillos y tabaco	124.952	139.618	8%	20%	17%
Registro y anotación	77.066	123.929	55%	12%	15%
Vehículos automotores	207.477	293.376	36%	33%	35%
Estampillas	39.908	37.406	-10%	6%	4%
Sobretasa a la gasolina	35.052	44.814	23%	6%	5%
Otros impuestos	24.155	28.256	13%	4%	3%
TOTAL	635.543	834.452	27%	100%	100%

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

Los ingresos no tributarios (\$291.750 millones) aumentaron en términos reales frente al mismo periodo de la vigencia anterior como consecuencia principalmente del mayor recaudo por operaciones comerciales.

Por otra parte, las transferencias en conjunto presentaron una caída real de 17%, fundamentalmente en otras transferencias otorgadas por la Nación, diferentes a las del SGP, que en el primer semestre de 2021 correspondieron en buena parte a las ayudas para solventar la pandemia (Fome).

2. Gastos

A junio de 2021, el Departamento comprometió gastos por \$2.242.762 millones, monto 3% superior al comprometido en el mismo periodo de la vigencia anterior. Este aumento se explica esencialmente por los mayores gastos de inversión en la mayoría de los

sectores, especialmente en los sectores de salud, y otros sectores. Los gastos reportados representan el 47% del presupuesto definitivo aprobado para la vigencia.

Dentro de la composición del gasto, el 74% se orientó a la inversión, el 13% a funcionamiento, y el restante 13% a servicio de la deuda. La estructura de gastos del departamento varió frente al de la vigencia anterior, principalmente por el aceleramiento en el gasto de inversión en la etapa pos pandemia. (Tabla 4).

Tabla 4

COMPROMISOS 2020 - 2021 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Funcionamiento	454.935	299.036	-37%	22%	13%
Inversión	1.375.115	1.658.513	16%	65%	74%
Servicio de la deuda	278.856	285.213	-1%	13%	13%
COMPROMISOS DEL AÑO	2.108.906	2.242.762	3%	100%	100%

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

Los gastos de funcionamiento (Sin incluir sectores de Educación y Salud) disminuyeron 37% frente al mismo periodo de la vigencia anterior, debido a la menor adquisición de bienes y servicios, y reducción en costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización, por la transformación de la Fábrica de Licores de Antioquia de ser una dependencia de la Secretaría de Hacienda a Empresa Industrial y Comercial del Estado, proceso que se surtió en diciembre de 2020.

Los gastos de funcionamiento fueron equivalentes al 37% del presupuesto definitivo a junio de 2020. En la composición, las transferencias tienen la mayor representación (61%), seguidas de los gastos de personal (31%), gastos generales (6%), y otros gastos de funcionamiento (2%) (tabla 5).

Tabla 5

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2020 - 2021

valores en millones de \$

Sin incluir sectores de educación y salud

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Gastos de personal	71.191	88.015	19%	16%	31%
Gastos generales	30.524	16.571	-48%	7%	6%
Transferencias	164.018	171.493	1%	37%	61%
Déficit fiscal de funcionamiento	0	0	N/A	0%	0%
Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización	167.275	0	-100%	38%	0%
Otros gastos de funcionamiento	5.425	4.205	-25%	1%	2%
TOTAL	438.433	280.283	-38%	100%	100%

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

Los gastos de inversión realizados con fuentes diferentes al Sistema General de Regalías evidenciaron un incremento real del 16% frente a junio de 2020, especialmente en vías, educación y salud; al mismo tiempo, se observó una disminución en el componente de proyectos para la adquisición y/o construcción de vivienda.

El 42% de los gastos de inversión se ha financiado con recursos del SGP, 6% cofinanciación nacional, 30% con recursos de recaudo propio y 28% con otras rentas de destinación específica y recursos del crédito.

En la composición de los gastos de inversión persiste mayor participación en los sectores de educación (47%), salud (17%), vías (17%), agua potable (3%), y otros sectores (15%).

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Educación	704.259	779.599	11%	51%	47%
Salud	175.286	288.070	159%	13%	17%
Agua Potable	36.888	42.494	11%	3%	3%
Vivienda	5.110	2.500	-53%	0%	0%
Vías	102.632	280.600	264%	7%	17%
Otros Sectores	223.654	251.261	18%	16%	15%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	127.285	13.989	-89%	9%	1%
TOTAL	1.375.115	1.658.513	16%	100%	100%

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

3. Deuda Pública

Con corte a junio de 2021 el Departamento registró compromisos del servicio de la deuda pública por \$285.213 millones. Teniendo en cuenta que en el semestre la entidad no obtuvo desembolsos de crédito interno, el saldo de la deuda fue de \$1.536.306 millones.

En mayo de 2021, la firma Fitch Ratings Colombia afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del Departamento de Antioquia en 'AAA(col)' y en 'F1+(col)', respectivamente, con "perspectiva Estable" para las finanzas del Departamento.

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos² del primer semestre de 2021 resultaron inferiores en \$316.684 millones a los gastos comprometidos durante el mismo periodo³. Teniendo en cuenta que el Departamento disminuyó su endeudamiento neto en \$142.977 millones e incorporó recursos del balance por \$117.414 millones, el resultado presupuestal transitorio a junio fue deficitario en \$201.653 millones, producto de la dinámica de reactivación económica en mayores compromisos de inversión (Tabla 8).

² Los recaudos efectivos del semestre no consideran los obtenidos en vigencias anteriores y que fueron incorporados en el presupuesto de la vigencia.

³ Por gastos comprometidos en el semestre se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2021.

Tabla 8

RESULTADO FISCAL PARCIAL		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia	
	jun-20	jun-21
Resultado balance corriente	40.555	140.594
Resultado balance de capital	-253.925	-316.684
Déficit o superávit fiscal	-213.370	-176.090
Financiamiento	466.777	-25.562
Endeudamiento neto	-132.780	-142.977
Recursos del balance	599.557	117.414
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	253.407	-201.653

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

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

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

Con el objetivo de conjurar la crisis proveniente del Covid-19, la administración departamental aplicó las estrategias establecidas en los Decretos 461 y 678 de 2020, en especial la utilización de los recursos del balance del año 2019, la reorientación de rentas por \$27.586 millones y los traslados presupuestales por \$76.189 millones, para fortalecer la inversión en población vulnerable, potenciar el sector salud para la atención del coronavirus y los ajustes al POAI para la reactivación económica.

2. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

El Departamento compromete en promedio el 86% del presupuesto definitivo y al cierre de la vigencia constituyó reservas presupuestales que representan cerca del 3% del total del gasto comprometido. La ejecución de las reservas en 2020 alcanzó el 69%, lo que significa cancelación de reservas por \$40.231 millones para incorporarlos en el presupuesto de 2021.

3. Situación financiera del sector descentralizado

En 2020, las entidades descentralizadas del Departamento de Antioquia registraron ingresos distintos al SGR por \$2.6 billones, equivalentes al 72% de los ingresos corrientes del departamento, cifra que continúa demostrando su importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial.

Los mayores déficits fiscales se presentaron en la Universidad de Antioquia, los hospitales y la Universidad Digital de Antioquia. En contraste, los mayores superávits fueron generados por la Beneficencia de Antioquia, la empresa de vivienda de Antioquia, y el instituto departamental de deportes de Antioquia. Las entidades con funciones de gobierno (Establecimientos Públicos y Otros) generaron en su agregado un déficit de \$218.198 millones, mientras que las empresas generaron superávits fiscales por \$46.053 millones.

Entre tanto, se contabilizaron pasivos contingentes por demandas judiciales en contra por \$556.591 millones, equivalentes al 21% del total de los ingresos del sector descentralizado. Las entidades con mayor valor de contingentes fueron la ESE Hospital San Rafael y la Universidad de Antioquia.

4. Pasivos Contingentes ⁴

De acuerdo con la información reportada por la Secretaría Jurídica, a finales de 2020 el departamento registró un total de 2.892 procesos, con cuantías estimadas en \$6,9 billones.

5. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

A 31 de diciembre de 2020, el 15% (14 ESE) de la red pública hospitalaria, cuentan con un Programa viabilizado y son sujetas de evaluación por parte de este Ministerio. Estas ESE son: Ese Hospital San Fernando; Ese Hospital José María Córdoba; E.S.E. Hospital Padre Clemente Giraldo – Granada; Ese Hospital Gabriel Peláez Montoya; E.S.E. Hospital San Juan De Dios – Marinilla; Ese Hospital San Miguel; Ese Hospital San Jose Salgar; Ese Hospital San Vicente De Paul - San Carlos; Ese Hospital Santamaría; Ese Hospital San Rafael; Ese Hospital San Juan De Dios Segovia; Ese Hospital Tobías Puerta De Uramita Antioquia; Ese Hospital San Rafael Venecia; Ese Hospital San Juan De Dios Yarumal.

El informe publicado por el Ministerio de Hacienda a cierre de 2020, menciona que: “El Agregado de las 14 ESE con PSFF viabilizado, para el cuarto trimestre de 2020, registra un déficit de la relación recaudo compromisos de \$9.241 millones ; como tendencia, se tiene que el déficit disminuye respecto a los años anteriores, y respecto al año anterior disminuye en 22.71%.Lo anterior indica de manera clara que los esfuerzos en conjunto de las ESE hospitales en programa, dan como resultado unos menores gastos comprometidos, sin embargo no alcanza a compensar los menores ingresos recaudados, que finalmente hace que persista el déficit en conjunta de las 14 E.S.E”.

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

a. Educación

En enero de 2020 se aprobó un Plan de Desempeño en el sector educación para el Departamento de Antioquia, el cual ha sido extendido hasta la superación de los eventos de riesgo que le dieron origen. La extensión de la medida obedeció a que persisten inconvenientes asociados con el reporte de información en el Formulario Único Territorial (FUT) y la contratación del servicio educativo.

b. Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Departamento de Antioquia ha sido priorizado para dar inicio a la etapa de seguimiento en atención a lo enunciado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el Informe de Monitoreo, por medio del cual indica riesgo alto frente al componente de Salud Pública y Prestación de Servicios. La etapa de pre diagnóstico realizada generó alertas asociadas a debilidades en materia de administración de los recursos del Fondo Local de Salud; conductas no acordes con lo dispuesto en la normatividad vigente respecto a la presupuestación y ordenación del gasto de los recursos que financian y cofinancian el régimen subsidiado y el instrumento jurídico para definir el compromiso presupuestal; incertidumbre de la deuda cierta derivada de prestación de servicios, riesgo en la sostenibilidad financiera de la red pública.

⁴ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ El resultado fiscal transitorio para el primer semestre fue negativo, esencialmente por el aumento significativo del déficit de capital, frente al ahorro corriente generado parcialmente, al presentarse un descenso de los gastos de funcionamiento ante un aumento de los ingresos propios.
- ✓ A junio de 2021, el departamento comprometió amortizaciones de la deuda por \$142.977 millones y no obtuvo desembolsos de crédito, con lo cual, el saldo de la deuda fue de \$1.536.306 millones.
- ✓ En mayo de 2021 la firma Fitch Ratings Colombia afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del Departamento de Antioquia en 'AAA(col)' y en 'F1+(col)', respectivamente, con "perspectiva Estable" para las finanzas del Departamento.
- ✓ En cuanto a los riesgos financieros, persisten los asociados principalmente a las demandas en contra de la Departamento; no obstante, la administración resalta que la estrategia de defensa judicial asumida ha logrado reducir el número de procesos en contra y por lo tanto su impacto en las finanzas departamentales.
- ✓ Se sugiere evaluar el impacto y las limitaciones fiscales que se derivan de las inflexibilidades presupuestales por la utilización del mecanismo de vigencias futuras, que entre 2019 y 2021 suman cerca de \$882.164 millones.

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	jun-21
INGRESOS (sin financiación)	1.923.696
INGRESOS CORRIENTES	1.822.614
Tributarios	834.452
No Tributarios	291.750
Transferencias	696.412
GASTOS (sin financiación)	2.099.786
GASTOS CORRIENTES	1.682.021
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	280.283
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	18.753
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	63.186
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	1.240.748
Intereses y Comisiones de la Deuda	79.050
BALANCE CORRIENTE	140.594
INGRESOS DE CAPITAL	101.081
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	417.765
BALANCE DE CAPITAL	-316.684
BALANCE TOTAL	-176.090
FINANCIACIÓN	-25.562
Endeudamiento Neto	-142.977
Desembolsos	0
Amortizaciones	142.977
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	117.414
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	2.041.110
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	2.242.762
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	-201.653
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	186.328
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	92.014
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	94.314

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