

Metodología

Viabilidad
Fiscal Territorial
2022

Tabla de Contenido

I.	Contexto y antecedentes	3
II.	Organización institucional	4
III.	Estructura y dinámica fiscal	4
1.	Ingresos	4
2.	Gastos.....	6
3.	Deuda Pública	7
IV.	Principales Indicadores de Desempeño Fiscal y Financiero	7
1.	Resultado Fiscal	7
2.	Situación Financiera desde la Perspectiva Contable	10
3.	Liquidez y Solvencia de Corto Plazo	10
4.	Límites de Endeudamiento	12
5.	Límites Gastos de Funcionamiento.....	15
6.	Aportes al FONPET	18
V.	Fortalezas y Vulnerabilidades Fiscales	18
1.	Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales	19
2.	Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999).....	20
3.	Situación Financiera del Sector Descentralizado.....	20
4.	Riesgos en el Uso del SGP (Decreto Ley 028/08)	23
5.	Programas de saneamiento fiscal y financieros de hospitales públicos.....	23
6.	Pasivos Contingentes.....	23

I. Contexto y antecedentes

De acuerdo con estándares internacionales ampliamente reconocidos, los factores socio-económicos afectan el desempeño fiscal de los gobiernos regionales y locales, y los esfuerzos de gestión fiscal se pueden identificar de una manera más clara, cuando son examinados desde la perspectiva del contexto socio-económico en el cual actúan las autoridades regionales y locales.

Los informes de viabilidad fiscal contienen una síntesis de los rasgos socio – económicos más distintivos de las administraciones territoriales; la cual es elaborada a partir de los siguientes indicadores: tamaño y composición poblacional por edades; variación del PIB departamental, nivel per cápita y composición sectorial (en el caso de los municipios, valor agregado), tasa anual de desempleo, tasa anual de inflación¹; pobreza monetaria, pobreza multidimensional², y el coeficiente de GINI, que mide la desigualdad por el nivel de ingresos.

Las fuentes de información empleadas para realizar esta síntesis son las estadísticas económicas sociales y demográficas publicadas por el DANE, los informes sobre economía regional elaborados por el DANE y el Banco de la República, y las fichas de caracterización departamental y municipal producidas por el Departamento Nacional de Planeación.

Adicionalmente, en esta parte de los informes se presentan las características más relevantes del desempeño fiscal de las administraciones centrales desde un punto de vista histórico. El objetivo es presentar una visión general de la solvencia financiera a la luz de los aspectos más relevantes de su historia fiscal reciente.

Esta perspectiva se circunscribe a los siguientes aspectos: programas de ajuste fiscal suscritos, la tipología de éstos y sus eventuales modificaciones; cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal en años anteriores; calificación de riesgo crediticio, así como los retos y riesgos financieros más destacados en informes anteriores de desempeño fiscal.

¹ En los departamentos este indicador se toma usando como referencia el cálculo de la inflación de la ciudad capital, pues la inflación nacional se calcula a través de las variaciones de los índices de precios al consumidor (IPC), medidas en las ciudades más pobladas del país.

² Este indicador determina si una persona es pobre de acuerdo con sus condiciones educativas, de vida, la situación de la niñez y la juventud, las características del trabajo, la salud, el suministro de servicios públicos y condiciones de la vivienda.

Las fuentes de información empleadas para realizar este análisis fueron los Informes de Viabilidad Fiscal (IVF), elaborados por la DAF, y las calificaciones de riesgo emitidas por las firmas evaluadoras autorizadas por la Superintendencia Financiera para tal fin.

II. Organización institucional

La capacidad de gestión institucional es crucial en el desempeño fiscal de los territorios. La evolución de las instituciones está estrechamente relacionada con la formación de capital humano y las reglas de juego fijadas para el logro de los objetivos organizacionales. En esta sección se detalla la estructura organizacional de la entidad territorial, así como el inventario de entidades descentralizadas, identificando tanto la naturaleza jurídica como el sector en el cual operan.

III. Estructura y dinámica fiscal³

El informe correspondiente a la vigencia 2022 tiene en cuenta cifras reportadas por las entidades territoriales en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario, el cual está basado en el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas (CCPET). Se realiza un empalme con la vigencia 2021, garantizando la comparabilidad estadística en la mayoría de conceptos de ingreso y objetos de gasto. Las inconsistencias identificadas fueron ajustadas teniendo en cuenta las ejecuciones presupuestales enviadas por las entidades a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1. Ingresos

El análisis separa los ingresos del Sistema General de Regalías (SGR) de los recursos provenientes de fuentes diferentes a este sistema, en razón de que, en el marco de lo establecido en la Ley 2056 de 2020⁴, el manejo presupuestal del SGR⁵ se define con un

³ El objetivo de esta parte del informe es evidenciar la estructura y dinámica de los ingresos, gastos y la deuda pública de la entidad. Con base en el contexto socio- económico e institucional se destacan las razones que explican la dinámica de estas variables y el mantenimiento o cambio de estas estructuras respecto al año anterior. Las variaciones reales se calculan teniendo en cuenta valores a precios constantes de 2022, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

⁴ El artículo 211 de la Ley 2056 de 2020 derogó la Ley 1530 de 2012, excepto los artículos 106 al 126 y 128.

⁵ El análisis del SGR se realiza hasta el 31 de diciembre de 2022.

esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos de los proyectos de inversión viabilizados y aprobados que se encuentran garantizados con dichos recursos.

Igualmente, en los ingresos totales diferentes al SGR se excluyen los recursos que amparan las reservas presupuestales excepcionales; cuya constitución y ejecución se examinan por separado, al no formar parte de los ingresos totales de la vigencia⁶. Lo anterior, en línea con los criterios de clasificación del CCPET.

En la suma de los ingresos corrientes se computan los siguientes recaudos⁷ de ingresos: tributarios, no tributarios, así como las transferencias corrientes, principalmente las provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y otras transferencias recurrentes realizadas por la Nación y otras entidades.

En los recursos de capital se incluyen los recursos del balance; es decir, los recursos financieros que al cierre de la vigencia anterior quedaron como saldos disponibles en las cuentas bancarias de la entidad y se adicionaron al presupuesto en los conceptos de cancelación de reservas y superávit fiscal de vigencias anteriores, al igual que los recursos de crédito, los cuales se toman como una partida de financiamiento en la evaluación del balance financiero. Así mismo, se suman los retiros de FONPET, los excedentes financieros y utilidades de entidades descentralizadas, los rendimientos financieros, las transferencias de capital, la disposición de activos, el diferencial cambiario, la recuperación de cartera y los reintegros y otros recursos no apropiados.

Para el análisis de la vigencia 2022, la clasificación de los ingresos es coherente con el CCPET.

Sin embargo, en el proceso de elaboración de los IVF, la DAF compara la información reportada por las administraciones territoriales a través del FUT con las ejecuciones presupuestales respectivas, y en el evento de encontrarse alguna discrepancia priman los datos de la ejecución presupuestal, para lo cual se realizan los ajustes en el Sistema que

⁶ De acuerdo con los lineamientos presupuestales para las Entidades Territoriales, la constitución de reservas presupuestales debe ser excepcional, y al igual que las cuentas por pagar que se constituyen al cierre de una vigencia fiscal, deben contar con los recursos financieros en caja para garantizar su pago, de lo contrario, se debe proceder al reconocimiento del déficit.

⁷ Con Situación de Fondos y Sin Situación de Fondos

utiliza la DAF, sin modificar los datos del FUT. En todo caso, se tienen en cuenta exclusivamente los ingresos efectivamente percibidos, con y sin situación de fondos. En tal sentido, no computan ni los reconocimientos ni las cuentas por cobrar.

Los recursos del SGR se presentan de forma separada debido a que la Ley 2056 de 2020 y su decreto único reglamentario 1821 de 2020 disponen que los recursos de este sistema tienen un régimen presupuestal diferente del que rige para los demás recursos; el cual se caracteriza, entre otros aspectos, porque el presupuesto abarca una bienalidad, la cual comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio, y porque sigue el método de caja en su ejecución.

En el caso de los ingresos del SGR se tiene en cuenta el presupuesto definitivo, es decir, el estimativo de recursos para financiar la totalidad de las apropiaciones presupuestales. La fuente de información empleada es el reporte que realizan las entidades a la Contraloría General de la República (Categoría Sistema General de Regalías).

2. Gastos

Al igual que en los ingresos, el análisis separa los gastos del SGR de los gastos financiados con fuentes de financiamiento diferentes a este sistema.

En los gastos totales diferentes al SGR se excluyen las reservas presupuestales constituidas en vigencias anteriores, las cuales se examinan por separado, al no formar parte de los gastos totales de la vigencia.

Los gastos totales de la vigencia sin SGR se calculan como la suma de los objetos de gasto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda; datos que corresponden a los compromisos de gasto efectuados en la vigencia analizada.

Para el análisis de la vigencia 2022, la clasificación de los gastos es coherente con el CCPET.

En esta versión del informe no se incluye una diferenciación entre la formación bruta de capital fijo y la inversión social, pues se identificaron inconsistencias en la clasificación de los activos no financieros y las transferencias de capital para la adquisición de activos.

Los gastos del SGR se analizan de forma separada⁸. En este caso se consideran los compromisos presupuestales suscritos durante la vigencia. La fuente de información empleada es el reporte que realizan las entidades a la Contraloría General de la República (Categoría Sistema General de Regalías).

3. Deuda Pública

El análisis de la deuda pública se basa en la definición de este tipo de pasivos contenida en las normas de endeudamiento, que incluye todas las operaciones de crédito público que implican la suscripción de contratos, por parte de las entidades territoriales, para la obtención de bienes y/o servicios con plazo para su pago; lo cual deriva obligaciones de pago futuro para las entidades territoriales en términos de intereses, comisiones (en los casos que aplica) y amortizaciones de capital.

El objetivo de este análisis es presentar el saldo de la deuda al cierre de la vigencia fiscal de análisis, destacando las principales características del portafolio de la deuda financiera de la entidad, en términos de su composición por tipo de moneda, tipo de tasas de interés, margen promedio de las tasas de interés, y el perfil de vencimientos de estos pasivos.

La fuente de información de la deuda pública y su perfil es el reporte efectuado por las ET en la categoría deuda pública a través del Formulario Único Territorial.

IV. Principales Indicadores de Desempeño Fiscal y Financiero

1. Resultado Fiscal

Se calcula un resultado fiscal sin ingresos y gastos del SGR, y por separado se presenta el balance presupuestal del SGR. Lo anterior debido a que el balance del SGR es un acumulado presupuestal bienal.

⁸ Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.

Para el cálculo del resultado fiscal sin SGR se emplea el principio de caja en el ingreso y de causación en el gasto, siguiendo los requisitos previstos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Específicamente, el artículo 82 del Decreto 111 de 1996, al establecer la disponibilidad efectiva de los ingresos como condición para su adición o incorporación al presupuesto. Este requisito está orientado a garantizar que los ingresos que respaldan la asunción de compromisos presupuestales se encuentren en caja, bancos o en inversiones temporales, o en caso extremo, se recauden efectivamente durante la vigencia fiscal cuyo presupuesto se pretende comprometer.

Esta condición constituye un elemento orientador de la técnica presupuestal, en cumplimiento del principio presupuestal de la anualidad. Adicionalmente esta metodología busca ajustarse, en el marco de las leyes colombianas, a metodologías internacionales validadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para estimar los resultados fiscales de entidades públicas, las cuales se fundamentan en la causación del gasto.

El balance del SGR es un resultado presupuestal, medido como la diferencia entre los ingresos disponibles y los gastos comprometidos en el año de análisis. En el caso de evaluarse una vigencia fiscal que coincida con un último año de bienalidad del sistema, tanto los ingresos como los gastos son los acumulados durante el bienio.

El resultado fiscal sin SGR busca que el lector haga un análisis realista, a manera de indicador de riesgo fiscal, de la situación financiera de las entidades territoriales en cada vigencia. Mediante este tipo de análisis se pretende determinar si los ingresos obtenidos por una entidad en la vigencia estudiada fueron o no suficientes para cubrir los compromisos de gasto adquiridos durante la misma, complementando el análisis presupuestal al permitir identificar si una entidad debió recurrir al crédito y/o a ingresos percibidos y no ejecutados en años anteriores para honrar sus compromisos de gasto incorporados en el presupuesto de la vigencia objeto de análisis, o si incurrió en atrasos de pagos con sus proveedores.

De esta manera el indicador de resultado fiscal presentado en este informe permite analizar las verdaderas características del gasto y del ingreso, tales como el déficit o ahorro corriente, el déficit o ahorro de capital y el déficit o superávit total, los cuales son de compleja identificación y evaluación en la clasificación presupuestal tradicional. Así, por ejemplo, en la clasificación presupuestal tradicional los recursos del crédito se registran como ingreso y la

totalidad de las amortizaciones de deuda pública como gasto, lo cual impide formarse una idea clara de los resultados fiscales de la vigencia, mientras en la clasificación presentada en el balance financiero de este informe, estos rubros forman parte de las fuentes de financiamiento.

A continuación, se especifica la definición de las variables de resultado incluidas en el informe:

Superávit o Déficit Total (Balance Total): Un resultado positivo significa que los compromisos fueron inferiores a los ingresos efectivamente recaudados en la vigencia, quedando un remanente para el pago de las amortizaciones de la deuda causadas y que se debieron pagar en la vigencia; por el contrario, un resultado negativo significa que, en dicha vigencia, los ingresos efectivamente recaudados fueron inferiores a los compromisos de gasto incorporados en el presupuesto y aún quedarían pendientes de financiar las amortizaciones de la deuda que se causaron en la vigencia fiscal, por lo que para cubrir la diferencia se acudió a la financiación.

Financiación: La financiación es el resultado de la suma de las variables endeudamiento neto y el valor total de los recursos del balance y la disposición de activos). Por definición, si el endeudamiento neto (desembolsos menos amortizaciones) es negativo implica que el saldo de la deuda pública disminuyó en dicho año; es decir, que la entidad recibió del sector financiero menos recursos por concepto de desembolsos (o no acudió a recursos del crédito) de los que la entidad territorial le pagó a éste por concepto de amortizaciones por préstamos adquiridos en años anteriores o en la vigencia y viceversa.

Superávit o Déficit Presupuestal (Resultado Presupuestal): Corresponde a la diferencia entre el total de los recaudos y los compromisos (incluida la financiación en las dos variables). Se debe tener en cuenta que este es un resultado neto de referencia porque se supone que con el total de los recaudos se financia cualquier tipo de compromiso o gasto; por lo tanto, considerando las particularidades que tienen los ingresos de las entidades territoriales, en las que existen ingresos de libre destinación y de destinación específica, durante una vigencia fiscal se pueden presentar situaciones de superávit, equilibrio y/o déficit, que, en suma, deben corresponder al resultado neto aludido.

Un resultado presupuestal negativo significa que, en dicha vigencia, los ingresos efectivamente recaudados fueron inferiores a los compromisos de gasto incorporados en el presupuesto, y la diferencia no alcanzó a cubrirse completamente con recursos del crédito, venta disposición de activos e ingresos disponibles de vigencias anteriores, caso en el cual se debe reconocer el correspondiente déficit tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Un resultado presupuestal igual a cero significa que, en la vigencia de análisis, la totalidad de los ingresos financiaron la totalidad de los compromisos adquiridos. En tanto que, un resultado positivo significa que los compromisos del gasto fueron menores a la totalidad de los ingresos totales; en cuyo caso, los recursos disponibles, según su característica de ser de libre o de destinación específica y siguiendo las normas deberá adicionarse al presupuesto de la vigencia en que se realiza el cierre presupuestal.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

En esta parte del informe se evidencia la situación financiera de las administraciones centrales territoriales desde una óptica contable. Las variables analizadas se relacionan con la situación patrimonial (activos y pasivos), y la capacidad de la entidad para cubrir sus pasivos corrientes (de hasta un año de vencimiento) con sus activos corrientes y sus activos líquidos.

A partir del 1º de enero de 2018 las Entidades de Gobierno preparan y presentan su información contable aplicando el nuevo Marco Normativo adoptado por la Contaduría General de la Nación, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).

Los datos son tomados de los reportes que hacen los gobiernos territoriales a través del formulario CGN saldos y movimientos de la categoría información contable pública convergencia de acuerdo con lo establecido en la Resolución 706 del 2016 y sus modificatorias.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El objetivo de esta parte del informe es analizar por las fuentes del presupuesto ordinario, la disponibilidad neta de recursos financieros generada por las administraciones centrales territoriales al cierre de la vigencia fiscal objeto de análisis, luego de cubrir la totalidad de sus exigibilidades y reservas presupuestales con los saldos de efectivo en bancos,

los saldos en encargos fiduciarios y las inversiones temporales reportadas con base en los extractos de cada cuenta sin incluir el Sistema General de Regalías SGR.

Ello, en línea con la nueva arquitectura internacional de información financiera, la cual está avanzando hacia la armonización plena entre la tesorería, el presupuesto, la contabilidad y el cálculo de resultados con base devengado, sin descuidar el análisis de liquidez.

Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

El indicador, construido con información reportada por las ET a través de la categoría cierre fiscal del FUT⁹, se sustenta en lo siguiente:

a) Al total de disponibilidades en caja, bancos (saldos en extracto de cuenta), encargos fiduciarios e inversiones temporales, de las agrupaciones por fuentes de recursos contenidas en la Categoría Cierre Fiscal del FUT, se descuentan el total de las exigibilidades registradas por la ET para el agregado de las citadas fuentes, cuyas exigibilidades corresponden a recursos de terceros, cheques no cobrados, giros electrónicos rechazados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y las reservas presupuestales.

b) El resultado puede ser positivo, lo cual indica que luego de cubrir las exigibilidades con el total de disponibilidades, la entidad cuenta con recursos financieros disponibles para ser adicionados al presupuesto de la vigencia fiscal siguiente. Es de tener en cuenta que algunas fuentes se agregaron, por lo cual, en el detalle o desagregación de las fuentes, es posible que se presenten resultados negativos que deberán evaluarse de acuerdo con la situación.

Un resultado negativo o faltante, advierte que con los recursos disponibles por fuente o por agregado de fuentes no se alcanzan a cubrir las exigibilidades y las reservas

⁹ Estos formatos fueron actualizados al cierre de 2022, con el fin de acercar el lenguaje a las definiciones y conceptos del CCPET.

presupuestales, y, por lo tanto, la entidad debe tomar las acciones del caso para cubrir la situación deficitaria.

c) Para todos los efectos, en el análisis de liquidez y solvencia se indica el total de saldos superavitarios y el total de fuentes deficitarias, para determinar el resultado neto.

En síntesis el indicador advierte la situación o dimensión superavitaria de recursos en caja al cierre de una vigencia fiscal; en el caso de un superávit de recursos de libre destinación, la decisión de utilizar dichos recursos estará en función de la situación o resultado de las otras fuentes, esto, porque de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111/96), en el presupuesto de se deben incluir forzosamente las partidas para financiar el déficit.

En el análisis no se incluyen los valores de depósitos judiciales por embargos que han sido ordenados por autoridades judiciales.

4. Límites de Endeudamiento

Los criterios para estimar los límites de endeudamiento tienen como base las leyes 358/97, que define la capacidad de pago territorial, 715/01 y 1176/07 que regulan el Sistema General de Participaciones, 795/03 que fija el estatuto orgánico del sistema financiero y 819/03 que contiene procesos y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas sobre las decisiones de gasto y deuda en un marco de referencia de mediano plazo.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 358 de 1997, el cálculo el ahorro operacional y los ingresos corrientes se realiza con base en las ejecuciones presupuestales soportadas en la contabilidad pública del año inmediatamente anterior, con un ajuste correspondiente a la meta de inflación establecida por el Banco de la República para la vigencia presente; por lo tanto, aplicando lo establecido en la norma, la referencia del límite de endeudamiento contenida en el IVF se estima para la vigencia 2023 con base en los reportes de información de la vigencia 2022.

De igual manera, en aplicación del artículo 30 de la Ley 2155 de 2021, mediante el cual se modificó el artículo 6° de la Ley 358 de 1997, el indicador de solvencia (relación de intereses

de la deuda sobre el ahorro operacional de la ley 358/97), se ajustó al 60% y el indicador de sostenibilidad de la deuda (relación del saldo de la deuda a ingresos corrientes de la ley 358/97), se ajustó al 100% como límites de referencia para aquellas entidades territoriales que, con la nueva operación de crédito, superen alguno o los citados índices, en cuyo caso deberán dar cumplimiento a lo establecido en los requisitos establecidos en el citado artículo 30 de la Ley 2155 de 2021.

Así mismo, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 2155 de 2021, que modificó el artículo 3° del Decreto 678 de 2020, los créditos de tesorería contratados en 2022 y su pago se pactó hasta la vigencia 2023, en la medida que hayan sido incorporados al presupuesto de la entidad, el valor del citado crédito no se tiene en cuenta dentro del saldo de la deuda para la medición del indicador de sostenibilidad. De los créditos condonables otorgados por la Nación para el saneamiento fiscal de los hospitales solo computan en el indicador de sostenibilidad de la deuda las cuotas que no sean condonadas.

El cálculo de la capacidad de pago legal incluye los ingresos corrientes definidos en el artículo 2 de la Ley 358 de 1997, sin tener en cuenta los percibidos en favor de terceros que, por mandato legal, las ET estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar¹⁰. Las partidas del SGP de educación y salud no se incluyen ni como ingresos ni como gastos para estimar la capacidad de pago. Esto considerando que el Artículo 18 de la Ley 715/01 impide a las ET dar en garantía las rentas de destinación específica del SGP del sector educativo en la celebración de nuevas operaciones de crédito público. Esta prohibición se extiende a los recursos con destinación específica del sector salud, excepto cuando el Gobierno Nacional otorgue préstamos condonables a los gobiernos territoriales con el fin de adelantar programas de organización y modernización de redes, los cuales serán considerados como gastos de inversión del sector de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 3° del Artículo 54 de la mencionada Ley.

Para el cálculo de la capacidad legal de endeudamiento, los gastos de funcionamiento comprenden los gastos efectivamente pagados y los causados durante la vigencia fiscal inmediatamente anterior. Tales gastos corresponden a los gastos de personal, incluidos aquellos que se encuentren presupuestados como gastos de inversión, los gastos generales y

¹⁰ Esto en cumplimiento del artículo 2.2.2.1.2 del Decreto Único del Sector Hacienda No. 1068 de 2015, compilatorio del artículo 2° de decreto 696 de 1998, que reglamentó la ley 358/97.

las transferencias que por todo concepto realice la entidad territorial, financiados con las fuentes que hacen parte del cálculo de los ingresos corrientes.

La estimación de la capacidad de pago también considera lo dispuesto en la ley 1483 de 2011 sobre vigencias futuras. De acuerdo con esta norma, los montos anuales comprometidos por las ET a través de la figura presupuestal de vigencias futuras ordinarias y excepcionales se deben descontar de los ingresos corrientes¹¹ con los cuales se determina la capacidad de endeudamiento, ello debido a la inflexibilidad presupuestal que este tipo de gastos puede generar en los fiscos de las ET.

Los indicadores de ley 358/97 aquí estimados no incluyen los recursos del SGR, por lo que se excluyen del servicio y del saldo de la deuda los empréstitos pagados con regalías, en razón a que el endeudamiento con cargo a estos recursos tiene sus propias reglas establecidas en la ley 2056 de 2020 y su decreto único reglamentario 1821 de 2020.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de endeudamiento presentados en el IVF son datos indicativos, basados en información histórica. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Adicionalmente, de carácter ilustrativo, se calcula un indicador de capacidad real de pago; no tiene efectos legales. Intenta evidenciar los siguientes riesgos sobre la capacidad de pago de las ET: el cómputo de ingresos no recurrentes, que tienden a sobrevalorar las posibilidades reales de apalancamiento; la exclusión de gastos de inversión de carácter permanente que tienden a subestimar el gasto; la existencia de pasivos corrientes con más de un año de vencimiento que no tienen fuente de pago cierta. Riesgos que la normatividad sobre endeudamiento territorial no contempla, pero que la DAF considera pertinente destacar. Así, para calcular este indicador, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance y los rendimientos financieros (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica para gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud y al saldo de la

¹¹ Solo aquellas que estén financiadas con ingresos corrientes que hacen parte del cálculo de esta variable del indicador de sostenibilidad de la deuda

deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que tiene más de un año de causación¹². En el caso de las entidades que se encuentran ejecutando acuerdos de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999, se incorpora como deuda el saldo de las acreencias (sin tener en cuenta los pasivos contingentes).

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Los criterios para clasificar y obtener los indicadores cuantitativos de las leyes de responsabilidad fiscal relacionados con los límites a los gastos de funcionamiento se fundamentan en las leyes 617/00 y 1416/10¹³.

Teniendo en cuenta las normas vigentes, para calcular los Ingresos Corrientes de Libre Destinación –ICLD se descontaron los valores equivalentes a los porcentajes de destinación específica dados por la constitución y las leyes¹⁴ a cada uno de los recaudos del componente de ingresos corrientes, así como aquellos para los cuales se contaba con la información de destinación otorgada mediante acto administrativo (ordenanza o acuerdo). Los recaudos de ingresos tributarios y no tributarios de vigencias anteriores se clasificaron como ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), debido a que independiente de la vigencia en que se recaudan estos conceptos, no pierden su naturaleza de ser tributarios o no tributarios. En el balance financiero éstos también se ubicaron como ingresos corrientes.

Los ingresos que componen los Fondos Especiales se clasificaron de acuerdo con su naturaleza de ser tributarios, no tributarios y/o transferencias; así mismo, dada la destinación específica que ostentan, igualmente fueron descontados para la determinación de los ICLD.

En el total de los gastos de funcionamiento se incluyen aquellos causados en la Secretaría de Educación y en el Fondo Territorial de Salud (o secretarías de salud) autorizados por las normas vigentes para ser financiados con el porcentaje para gastos administrativos del SGP

¹² El Pasivo No Financiero de Vigencias Anteriores - PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

¹³ Esta norma reformó el cómputo del límite de gastos de las contralorías territoriales.

¹⁴ Para 2022 igualmente se incorporó en el cálculo la destinación específica asociada al impuesto sobre el servicio de alumbrado público.

del sector educación¹⁵ y con rentas cedidas¹⁶. Los gastos financiados con estas fuentes, no computan para el cálculo de los indicadores establecidos en la Ley 617/00.

Las mesadas pensionales y/o cuotas partes de mesadas pensionales se clasifican como gastos de funcionamiento. No obstante, los valores por compromisos de estos rubros surten un proceso de depuración para descontar del límite de gasto de funcionamiento de la Ley 617/00 los siguientes casos: el valor que se pagó en la vigencia con cargo a los recursos registrados como ingresos recaudados por concepto de cuotas partes de mesada pensional que otras entidades transfieren a las ET, como por ejemplo la Nación a través de convenios de concurrencia; las mesadas pensionales a cargo de la ET y las cuotas partes de mesada que se pagaron con cargo al 20% de los recaudos por estampillas¹⁷ ; las que se pagan con el equivalente al 8% del impuesto de registro¹⁸ (solo aplica para departamentos); las que se pagan con los correspondientes retiros de los recursos ahorrados por las ET en el FONPET y los Fondos Territoriales de Pensiones¹⁹ constituidos de manera directa.

Los pagos por concepto de bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales tipo A y B no afectan el indicador del gasto de funcionamiento de la Ley 617/00, porque según lo dispuesto en el artículo 72 de la ley 617/00, estos se clasifican en el servicio de la deuda.

Los gastos en personal docente financiados con recursos propios no se consideran como gastos de funcionamiento para efectos de estimar el indicador de la Ley 617/00. Lo anterior con fundamento en concepto del Ministerio de Educación del 27 de abril de 2005.

¹⁵ En cumplimiento del artículo 31 de la Ley 1176 de 2007, el Gobierno Nacional define anualmente el porcentaje de los recursos distribuidos por Población Atendida que se podrá destinar para gastos administrativos (incluida la financiación anteriormente conocida como cuota de administración).

¹⁶ El artículo 60 de la ley 715 de 2001 autoriza a los departamentos, distritos y municipios a destinar hasta un 25% de las rentas cedidas destinadas a salud para financiar los gastos de funcionamiento de las dependencias y organismos de dirección (Fondos Locales de Salud). En concordancia con lo anterior y lo reglado por el Decreto 780 de 2016, el porcentaje en mención aplica sobre el total de lo recaudado por concepto de derechos por la explotación de juegos de suerte y azar por lotería tradicional, apuestas permanentes o chance, rifas y juegos promocionales; no obstante, en el caso del impuesto al consumo de cervezas, sifones refajos y mezclas, como solo la sexta parte del total recaudado se destina a salud (16,67%), el 25% en cuestión equivale al 4,17% del total recaudado. De otra parte, en el caso del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, como solo el 37% del total recaudado se destina a salud, el 25% que puede ser destinado a gastos de funcionamiento del sector equivale al 9,3% del total recaudado.

¹⁷ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 863 de 2003.

¹⁸ La ley 1450 de 2011 en su artículo 25 cambió la destinación del impuesto de registro que se transfería al FONPET como parte del 10% de los ICLD, el cual se destinará en adelante al pago de cuotas partes de mesadas pensionales. Ese monto corresponde a 8% del recaudo total del impuesto (10% del 80% del impuesto, una vez descontado el 20% que va directamente a FONPET).

¹⁹ En estos casos, la DRESS del MHCP debe certificar el cumplimiento por parte de las ET de los requisitos definidos en la ley 549/99 para tales fines.

Las transferencias de las ET a las universidades de su propiedad son gastos de funcionamiento, pero no computan en el límite de gastos de la ley 617/00. Esto con sustento en concepto del Ministerio de Educación del 27 de abril de 2005.

En los casos que se identificó claramente el reporte de gastos de funcionamiento dentro del objeto de gasto inversión, con el pretexto de estar siendo financiados con rentas de destinación específica, estos se reclasificaron como gastos de funcionamiento teniendo en cuenta que la fuente de financiación no cambia la naturaleza del gasto.

De acuerdo con la certificación entregada por la Dirección de Regulación de la Seguridad Social (DRESS) algunos departamentos tenían cubierto el 125% de su cálculo actuarial y por tal razón la ley los eximió de efectuar aportes al FONPET; en consecuencia, en estas ET el cálculo de los ICLD se efectuó sin descontar el 20% del impuesto de registro ni el 10% de los ingresos corrientes. En otros casos, de acuerdo con la información suministrada por la DRESS se aplicaron los porcentajes de reducción de acuerdo con el Modelo de Administración Financiera – MAF.

El cálculo de los límites de gasto de funcionamiento de ley 617/00 se presenta con el fin de identificar el riesgo de posibles excesos de gastos de este tipo, dentro de un examen integral del desempeño fiscal de las ET. En todo caso, la facultad legal de certificar el cumplimiento de estos límites corresponde a la CGR en el caso de las administraciones centrales, las Asambleas, los Concejos y las Personerías, y a la Auditoría General de la Nación en el caso de las contralorías territoriales.

Así mismo, se estudian las situaciones de excepción a las medidas por el incumplimiento de los límites establecidos en la Ley 617 de 2000, tales como: tener que reclasificarse en la categoría presupuestal inmediatamente inferior. (parágrafos 2 y 3 de los Arts. 1 y 2, respectivamente); la adopción de programas de saneamiento fiscal y financiero (Arts. 19 y 26); la valoración de “falta gravísima” por el incumplimiento de los límites. (Art. 84), y la suscripción previa de planes de desempeño, con entidades financieras, en la contratación de operaciones de crédito público. (Art. 90).

6. Aportes al FONPET

De acuerdo con la información certificada por las DRESS sobre la aplicación del MAF y las excepciones por cubrimiento del pasivo pensional por parte de los departamentos, se evaluó el deber ser de los aportes al FONPET acorde con la ley 549/99 y sus decretos reglamentarios.

Para tal efecto, con base en la información reportada por la ET, en los IVF de departamentos, la tabla de datos refleja el valor comprometido como aportes al FONPET para la vigencia objeto de análisis (2022) y, con base en los recaudos de los ingresos corrientes, se refleja el deber ser del límite de los aportes, al cual se le descuentan: el porcentaje de disminución de aportes según el MAF aprobado y el valor de la disminución de aportes por la aplicación del artículo 41 de la Ley 2159 de 2021.

Una diferencia positiva del resultado significa que, frente al valor del deber ser del límite de aportes, la entidad registró en la ejecución presupuestal un mayor valor de compromisos para el FONPET; un valor de cero (0) en la diferencia, significa que tanto el valor del deber ser del límite de aportes y el valor registrado en la ejecución presupuestal como compromisos para el FONPET, son iguales; por el contrario, un valor negativo en la diferencia significa que, frente al valor del deber ser del límite de aportes, la entidad registró en la ejecución presupuestal un menor valor de compromisos para el FONPET.

Para todos los efectos, se debe tener en cuenta que es competencia de la DRESS la determinación del estado de la deuda por aportes, para lo cual, entre otros datos, toma como referencia la información del deber ser de los aportes que se determinan en el IVF.

V. Fortalezas y Vulnerabilidades Fiscales

El objetivo de esta parte del informe es hacer un breve análisis de las principales fortalezas y vulnerabilidades fiscales de la entidad territorial, con base en la información de los capítulos anteriores y el análisis de: la ejecución y constitución de reservas presupuestales, el cumplimiento de los programas de ajuste fiscal (ley 550/99 y ley 617/00); el monto autorizado de vigencias futuras; la estimación del pasivo pensional y su cobertura financiera; la situación fiscal del sector descentralizado, y dentro de este, los programas de saneamiento

fiscal de los hospitales públicos; los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra y los riesgos en el uso de los recursos del SGP (decreto ley 028/08).

De acuerdo con lo anterior en esta parte del informe, y dependiendo si la situación de cada entidad así lo amerita, el IVF incluye, como soporte del análisis anterior, los siguientes subcapítulos:

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se examina la consistencia de la información sobre reservas presupuestales, lo cual implica verificar que las reservas constituidas con cargo al presupuesto de la vigencia anterior²⁰ no hayan sido incorporadas en el ingreso y ejecutadas en el gasto de la vigencia analizada.

Igualmente, se analiza la relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas, entendiendo este concepto como las obligaciones que se materializaron durante el año analizado. Lo ideal es que esta diferencia sea cero, pero puede ocurrir que las obligaciones sean menores que los compromisos constituidos como reserva presupuestal, lo cual implica realizar el proceso de cancelación de reservas para el año siguiente; en algunos casos, salvo las suspensiones de contratos por orden judicial y/o situaciones exógenas a la administración y al proveedor del bien o servicio, la no ejecución de las reservas presupuestales durante la vigencia en que se constituyen es indicio de deficiencias en la planeación de la ordenación del gasto y riesgos de constituir pasivos exigibles y/o contingentes.

De todos modos, la constitución de reservas presupuestales es una práctica presupuestal de carácter excepcional, puesto que la Ley 819/03 establece que las reservas presupuestales se constituirán solamente ante eventos de fuerza mayor o casos fortuitos. Lo anterior en el entendido que desde la programación presupuestal se debe propender por la ejecución de todos los recursos dentro de la vigencia.

²⁰ Para el informe de 2022 se trata de las reservas presupuestales constituidas en los primeros meses del año y que correspondían a la vigencia 2021.

2. Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999)

Para las ET que han adoptado procesos de reestructuración de pasivos de que trata la ley 550 de 1999, se señalan los principales logros alcanzados y retos existentes en la ejecución de este tipo de programa de ajuste fiscal. Así mismo, se analiza el comportamiento del saldo de las acreencias reestructuradas y la dinámica de los pagos desde la suscripción del acuerdo hasta el 31 de diciembre de la vigencia analizada.

3. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Los indicadores empleados para identificar los riesgos fiscales que las EDS pueden representar para las finanzas de las ET son:

a) La relación entre los ingresos totales de las EDS como porcentaje de los ingresos corrientes de la administración central, con el cual se analiza la importancia presupuestal relativa de las EDS respecto a la ET. Un indicador por encima de 100% revela una alta incidencia de las EDS sobre las finanzas de la ET analizada.

b) El riesgo de déficit fiscales recurrentes. Este análisis pretende medir el resultado generado en el periodo fiscal en términos del *resultado fiscal de la vigencia*. Así, de los ingresos totales se excluyen los recursos del crédito, las disponibilidades y la disposición de activos, y en los gastos las amortizaciones, de tal manera que el resultado sea comparable con el calculado para las entidades territoriales. En el caso específico de las empresas (ESE, EICE, sociedades de economía mixta y otras), no se descuentan las disponibilidades en virtud del Decreto 115 de 1996. Entre tanto, por el lado de los gastos es preciso considerar que, desde la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario, solo se tienen en cuenta las variables de vigencia del gasto correspondientes a vigencia actual y vigencias futuras – vigencia actual

c) La dependencia fiscal se identifica como la relación entre aportes/transferencias realizadas a la entidad descentralizada por parte de la administración central como porcentaje de sus ingresos totales. El rango va entre 0% y 100%. Un indicador cercano a cero indica mínima dependencia y viceversa, un indicador cercano a 100% indica mayor dependencia.

d) El riesgo de un excesivo endeudamiento se identifica mediante la relación entre el saldo de la deuda de cada EDS y sus ingresos corrientes. Una relación cercana a cero revela un bajo riesgo, mientras que una cercana a uno reflejaría posibles riesgos de endeudamiento. Este indicador se complementa con la evaluación de la calificación de pago vigente, la cual de acuerdo con el decreto 610 de 2002, compilado en el Decreto Único Reglamentario – DUR 1068 de 2015, es obligatoria para contratar deuda pública por parte de las EDS. Las calificaciones de riesgo internas que se presentan en la tabla son las de largo plazo y éstas van desde E hasta AAA, siendo AAA la de menor riesgo y viceversa. En el caso de los INFIS se verifica la calificación de riesgo vigente para identificar si, a la luz de la normativa vigente, cumplen con uno de los requisitos para captar excedentes de liquidez de las ET y sus EDS²¹.

e) El riesgo de liquidez se mide mediante la relación entre activos líquidos y pasivos corrientes. Un indicador cercano a cero indica incapacidad para cubrir con activos líquidos los pasivos corrientes y viceversa.

f) El riesgo patrimonial (o endeudamiento de largo plazo) se mide a través de la proporción de los pasivos totales con respecto a los activos totales. Un indicador cercano a uno indica debilidad patrimonial, mientras uno mayor a uno revelaría patrimonio negativo (pasivos totales serían mayores que los activos totales). Por el contrario, un indicador cercano a cero indica fortaleza patrimonial.

g) El riesgo de acumulación de pasivos contingentes se mide teniendo en cuenta el reporte de las EDS a la CGN en las cuentas de orden acreedoras, concretamente en la cuenta 9.1, correspondiente a “Responsabilidades Contingentes”.

h) El Margen EBITDA (calculado como la relación entre la utilidad operacional más los gastos de depreciación, amortización y provisiones con respecto a los ingresos operacionales), permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad operativa. Esta relación no se calcula para los INFIS.

²¹ En el caso de los INFIS, además de la calificación de riesgo de crédito vigente estos institutos deberán contar con “autorización de la Superintendencia Financiera de Colombia, que les permita formar parte del régimen especial de control y vigilancia. Artículo 2.3.3.5.1.1 del Decreto 1068 de 2015

i) El Rendimiento sobre el patrimonio (ROE), calculado como la relación entre la utilidad neta y el patrimonio, permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad), identificar riesgos de solvencia de las E.I.C.E y/o S.E.M y dar señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Sobre los indicadores de EDS es preciso advertir que estos pueden presentar deficiencias como consecuencia de posibles errores de reportes de información realizados a través CUIPO y a la CGN, además de inconsistencias en el inventario de entidades del sector descentralizado. En todo caso, tanto el inventario como la información financiera de las EDS es validada directamente con las entidades territoriales.

El análisis sobre EDS no pretende evidenciar la totalidad de la realidad económica y financiera de estas, sino exclusivamente advertir sobre la presencia de riesgos fiscales y contables identificados con fundamento en las leyes de responsabilidad fiscal vigentes en el país²². Así las cosas, el capítulo sobre EDS se elaboró con base en información financiera y contable básica, por lo cual no considera indicadores de desempeño específicos aplicables al contexto económico, legal e institucional en el cual operan este tipo de entidades; la incorporación de variables de este tipo sobrepasa los objetivos de este informe.

Para el análisis financiero del sector descentralizado se empleó, hasta la vigencia 2020, información reportada por las entidades en el formato CGR-Presupuestal. Con la implementación del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas, desde la vigencia 2021 se captura esta información por medio del reporte realizado en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO). Con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, se excluye el SGR tanto en ingresos como en gastos. Para los indicadores contables se tienen en cuenta cifras de la Contaduría General de la Nación (CGN). Las calificaciones de riesgo se consultaron directamente de las páginas web de las firmas calificadoras de riesgo.

²² Para ampliar sobre este tema se recomienda ver el documento "PROPUESTA METODOLÓGICA PARA IDENTIFICAR RIESGOS FISCALES DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS SUBNACIONALES, Dirección General de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, agosto de 2012.

4. Riesgos en el Uso del SGP (Decreto Ley 028/08)

En cada informe se incluye un análisis ejecutivo de riesgos sectoriales, fundamentado en las competencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cabeza de la Dirección General de Apoyo Fiscal, frente a la estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones (Decreto 28 de 2008). Para consultar el detalle de los riesgos allí identificados, se recomienda acceder a la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la ruta: Entidades de Orden Territorial >> SGP Decreto 028.

5. Programas de saneamiento fiscal y financieros de hospitales públicos

Esta parte se focaliza en el seguimiento a la situación de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud del sector público territorial clasificadas en riesgo financiero medio y alto por parte del Ministerio de Salud, como parte de lo dispuesto por las leyes 1438/2011 y 1608/2013 en materia de monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los programas de saneamiento fiscal y financiero de este grupo de entidades.

El análisis se realiza con una metodología y con fuentes de información diseñadas exclusivamente para dar cumplimiento a las competencias legales de la DAF en materia de saneamiento fiscal de las citadas entidades. En consecuencia, este cálculo utiliza una metodología y fuentes de información diferentes a las empleadas para identificar los riesgos fiscales del sector descentralizado territorial²³.

6. Pasivos Contingentes

Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra, basado en información directamente suministrada por la entidad territorial.

Finalmente, de acuerdo con el procedimiento establecido, previo a su publicación, los resultados de los informes fueron puestos a consideración de los representantes legales y el respectivo secretario de hacienda de las entidades territoriales y sus observaciones fueron tenidas en cuenta en tanto tuvieron justificación en errores cometidos por parte del Ministerio

²³ Al respecto ver, Dirección General de Apoyo Fiscal, Lineamientos Generales para realizar el Monitoreo, Seguimiento y Evaluación a los Programas de Saneamiento Fiscal y Financieros adoptados por las Empresas Sociales del Estado Categorizadas En Riesgo Medio o Alto y Viabilizados Por El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, febrero de 2015.

de Hacienda, o en correcciones válidas y oportunamente soportadas a la información suministrada por las propias entidades. En los casos en que las observaciones obedecieron a diferencias de interpretación de las normas se mantuvo la posición del MHCP, considerando que dicha interpretación se encuentra sustentada en esta metodología y en la posición institucional que la DAF ha venido asumiendo a través de su función de asesoría en la materia.