

 <i>República de Colombia</i> <i>Gobernación de Santander</i>	DOCUMENTO	CÓDIGO	AP-AI-RG-110
		VERSIÓN	10
		FECHA DE APROBACIÓN	09/08/2016
		PÁGINA	Página 1 de 112

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

2019 - 2028

DIDIER ALBERTO TAVERA AMADO

Gobernador de Santander

ELSY CABALLERO OJEDA

Secretaria de Hacienda

Bucaramanga, octubre de 2018

TABLA DE CONTENIDO

		Pág.
	PRESENTACION	10
1	GENERALIDADES	12
1.1	GENERALIDADES	13
1.2	DEFINICIÓN	13
1.3	RESPONSABLES Y PRESENTACIÓN DEL MFMP	13
1.4	OBJETIVOS	14
1.5	MARCO NORMATIVO APLICABLE	15
1.6	ASPECTOS MACROECONOMICOS	16
1.6.1	Reseñas regionales	16
1.6.2	Crecimiento económico regional	18
1.6.3	La situación del PIB regional	19
1.6.4	Economía colombiana con un panorama más optimista	2º
1.6.5	Crecimiento del PIB en el Departamento de Santander - 2017	24
1.6.6	Inversiones petroleras	24
1.7	LA REGLA FISCAL	26
1.7.1	Cumplimiento de la regla fiscal	26
1.7.2	Balance estructural GNC - 2017	27
1.7.3	Consistencia de la meta establecida	27
1.7.4	Contingencias fiscales - 2017	28

1.7.5	Proyección de gastos de mediano plazo	28
1.8	DESEMPEÑO DE LA ECONOMIA COLOMBIANA 2017	29
1.8.1	Principales supuestos para la economía colombiana	30
1.8.2	Riesgos	32
1.9	INDICE DE COMPETITIVIDAD DEPARTAMENTAL	33
1.10	SISTEMA GENERAL DE REGALIAS	35
1.10.1	Presupuesto Sistema General de Regalías	36
1.10.2	Ajuste del presupuesto de regalías	38
2	PLAN FINANCIERO	40
2.1	PRESENTACION DEL PLAN FINANCIERO	41
2.2	GENERALIDADES DEL ENTORNO	41
2.3	INGRESOS HISTORICOS	41
2.3.1	Ingresos Corrientes	42
2.3.1.1	Ingresos Tributarios	43
2.3.1.2	Ingresos no Tributarios	45
2.3.2	Ingresos de Capital	46
2.4	GASTOS TOTALES HISTORICOS	48
2.4.1	Gastos Corrientes	48
2.4.2	Gastos de capital	49
2.5	DEFICIT O SUPERAVIT HISTORICO	50
2.6	FINANCIAMIENTO	51
2.7	PROYECCION DE INGRESOS	51
2.7.1	Criterios para la programación de ingresos	52

2.7.2	Estimación de ingresos 2019 – 2028	52
2.7.3	Recursos Isagen	55
2.7.4	Regalías	56
2.7.5	Contrato Plan	58
2.8	PROYECCION DE GASTOS	63
2.8.1	Criterios para la programación de los gastos	63
2.8.2	Gastos Corrientes	63
2.8.2.1	Gastos de Funcionamiento	64
2.8.2.2	Gastos de Inversión	64
2.8.2.3	Servicio de la deuda	64
2.8.3	Gastos de Capital	65
2.8.4	Recursos del Balance	65
3	METAS SUPERAVIT PRIMARIO	69
3.1	SUPERÁVIT PRIMARIO	70
4	DEUDA PÚBLICA Y SOSTENIBILIDAD	72
4.1	ANTECEDENTES	73
4.2	SITUACIÓN ACTUAL DE LA DEUDA	73
4.3	DEUDA CON LA NACION	74
4.3.1	Nuevo cupo de crédito	75
4.4	PROYECCIÓN DE LA DEUDA	75
4.5	EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS	78
4.6	VIGENCIAS FUTURAS	79
4.6.1	Ordenanza 018 de 2009	80

4.6.2	Ordenanza N° 021 de 2009	80
5	CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO	83
5.1	CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO	84
5.1.1	Indicador de solvencia	85
5.1.2	Indicador de sostenibilidad	85
6.	PASIVOS	86
6.1	PASIVO PENSIONAL	87
6.2	PASIVO SECTOR EDUCACIÓN	89
6.3	RECURSOS FONPET	90
7	METAS Y ACCIONES	92
7.1	METAS Y ACCIONES PROPUESTAS	93
8	INFORME DE EXENCIONES Y DESCUENTOS TRIBUTARIOS	95
8.1	EXENCIONES TRIBUTARIAS	96
8.2	ESTIMACIÓN DEL COSTO FISCAL - 2018	96
8.2.1	Incentivos al impuesto de vehículos automotores	96
8.2.2	Suspensión provisional estampilla prodesarrollo	96
8.2.3	Impacto por cambio de base gravable AIU	97
9	PASIVOS EXIGIBLES Y CONTINGENTES	98
9.1	PASIVOS EXIGIBLES	99
9.1.1	Pasivos de E.S.E. en programas de saneamiento fiscal y financiero y planes de gestión integral de riesgo vigencia 2018	99
9.2	PASIVOS CONTINGENTES	101
9.2.1	Procesos a favor del Departamento	101

9.2.2	Procesos en contra del Departamento	102
9.2.3	Resultado de la evaluación del riesgo	102
9.2.1	Procesos de Tesorería	103
10.	INDICADORES DE GESTION PRESUPUESTAL Y DE RESULTADO	104
10.1	INDICADOR DE LEY 617 DE 2000	105
10.2	RESPALDO DE LA DEUDA	106
10.3	IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS PROPIOS	107
10.4	DEPENDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS	107
10.5	MAGNITUD DE LA INVERSIÓN	108
10.6	CAPACIDAD DE AHORRO	108
	CONCLUSIONES	110
	RECOMENDACIONES	112

INDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla N° 1. Marco normativo	15
Tabla N° 2 Índice Departamental de Competitividad	34
Tabla N° 3 Resumen Plan de Recursos del SGR	37
Tabla N° 4 Ingresos Departamento de Santander 2014- 2017	42
Tabla N° 5 Destinación de los principales Ingresos tributarios y soporte legal	47
Tabla N° 6 Gastos totales 2014 – 2017	48
Tabla N° 7 Déficit o Superávit total (Millones)	50
Tabla N° 8 Proyección de Ingresos Totales	54
Tabla N° 9 Distribución sectorial de recursos ISAGEN	56
Tabla N° 10 Presupuesto del bienio 2017 - 2018	57
Tabla N° 11 Destinación de recursos por sectores	59
Tabla N° 12 Total de ejecución 2013 - 2018	59
Tabla N° 13 Proyección de Gastos Totales 2019 – 2028	66
Tabla N° 14 Plan Financiero	67
Tabla N° 15 Superávit Primario - Ley 819 de 2003	70
Tabla N° 16 Situación de la deuda bancaria a 30 de diciembre de 2017	73
Tabla N° 17 Distribución de la deuda por bancos	74
Tabla N° 18 Deuda con la Nación a 31 de diciembre de 2017	74

Tabla N° 19	Plan de pagos de la deuda bancaria.	77
Tabla N° 20	Proyección financiera - Ordenanza 018 de 2009	80
Tabla N° 21	Proyección financiera - Ordenanza 021- 2009.	81
Tabla N° 22	Vigencia futura autorizadas en 2017 y 2018	82
Tabla N° 23	Capacidad legal de endeudamiento proyectada	84
Tabla N° 24	Nómina de pensionados 2017	87
Tabla N° 25	Convenio de Concurrencia 326 de 1999	88
Tabla N° 26	Pasivos Secretaria de Educación	89
Tabla N° 27	Pasivo Pensional FONPET – 31 dic 2017	91
Tabla N° 28	Descuentos por pronto pago – vehículos - 2018	96
Tabla N° 29	Reducción del recaudo – estampilla prodesarrollo	97
Tabla N° 30	Reducción por cambio de base gravable AIU	97
Tabla N° 31	Pasivos Empresas Sociales del Estado del orden Departamental	101
Tabla N° 32	Procesos interpuestos por el Departamento	101
Tabla N° 33	Sentencias a favor del Departamento	102
Tabla N° 34	Procesos en contra del Departamento	102
Tabla N° 35	Probabilidad de fallo adverso	102
Tabla N° 37	Procesos Dirección Técnica de Tesorería	103
Tabla N° 37	Indicador Ley 617 de 2000 – Administración Central	105
Tabla N° 38	Indicador Ley 617 de 2000 – Asamblea Departamental	106
Tabla N° 39	Indicador Ley 617 de 2000 – Contraloría Departamental	106

INDICE DE GRAFICAS

	Pág.
Grafica N° 1 Balance estructural y total MFMP - 2017	27
Grafica N° 2 Ingresos Tributarios 2014-2017	44
Grafica N° 3 Evolución de Ingresos Corrientes Vs. Gastos Corrientes 2014 – 2017	46
Grafica N° 4 Evolución del Gasto Corriente Vs De Capital 2014 – 2017	49
Grafica N° 5 Ingresos Totales Vs Gastos Totales	50
Grafica N° 6 Servicio de la deuda 2018 – 2032	77
Grafica N° 7 Evolución de la DTF 2016 - 2018	78
Grafica N° 8 Índice Bancario de Referencia - 2016 - 2018	78

PRESENTACION

Este es el Marco Fiscal del último año del actual gobierno departamental que ha ejecutado el Plan de Desarrollo SANTANDER NOS UNE, con la satisfacción de haber puesto todo nuestro empeño en sacar adelante una gestión financiera responsable y equilibrada a tono con la situación real del Departamento, interpretando el espíritu de la administración y también las necesidades de la comunidad que requiere los recursos para la satisfacción de las necesidades.

La Ley 819 de 2003 que desarrolla “normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica”, que complementa el marco normativo de la disciplina fiscal compuesta además por las leyes 358 de 1997, 549 de 1999, 550 de 1999 y 617 de 2000, el Departamento de Santander presenta el siguiente documento, pretendiendo que la autonomía territorial sea una realidad evidenciada en mejores ingresos, generación de ahorro y capacidad de pago, que junto a los recursos por transferencias desde la Nación garanticen la inversión social que soporte el desarrollo regional del país.

El presente documento incluye un análisis detallado de los resultados fiscales observados en la vigencia anterior y la descripción de lo que se proyecta será el comportamiento futuro de las principales variables económicas y los resultados fiscales para la vigencia siguiente y para el mediano plazo.

Esta programación considera la programación financiera en una perspectiva de mediano plazo que debe garantizar la sostenibilidad financiera para la ejecución del Plan de Desarrollo 2016-2019 y con proyección hasta el año 2028. Para ello, se tomaron como base los lineamientos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación DNP y la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se realizó un análisis financiero considerando la situación fiscal del Departamento a través de la evolución de resultados fiscales de años anteriores (vigencias 2014 – 2017), la problemática actual de los ingresos, gastos y la evaluación de los riesgos financieros en el futuro por la acumulación de pasivos pensionales y contingentes; además del análisis detallado de la inversión y de los indicadores en materia de endeudamiento público, para luego establecer las proyecciones necesarias para lograr el óptimo desempeño fiscal del Departamento en los próximos diez años.

La perspectiva expuesta en el presente Marco Fiscal, permite observar que la entidad requiere un manejo prudente pero decidido de los recursos, del gasto y del crédito público, el nivel progresivo de ejecución de bienes y servicios para la demanda de la comunidad dentro de las limitaciones y garantías que nos brinda el panorama financiero del Departamento.

Todas las consideraciones que se exponen en este Marco Fiscal se hacen con el fin de trazar el derrotero encaminado a fortalecer el manejo de las finanzas con la seguridad que este esfuerzo

servirá para impulsar del desarrollo del Departamento a través de la materialización de los programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo “Santander nos UNE 2016 - 2019”.

ELSY CABALLERO OJEDA

Secretaria de Hacienda

1 - GENERALIDADES

1.1. GENERALIDADES

El departamento de Santander se caracteriza por ser extenso, diverso y complejo, está conformado por 87 municipios, con capital Bucaramanga. Tiene un área de 30.537 km² y una población 2018 proyectada¹ de 2.090.839 habitantes distribuida así: Cabeceras municipales 1.587.972 y rural 502.867 habitantes

Santander es uno de los 32 departamentos de Colombia, localizado en el nororiente del país, con una población de 2.090.839 habitantes, de los cuales 1.033.672 habitantes son hombres y 1.057.167 habitantes son mujeres. Esta región, es considerada como un polo de desarrollo petrolero donde se ubica la refinería más grande del país en la ciudad de Barrancabermeja y así mismo como una plataforma estratégica multimodal por la presencia del Río Magdalena que comunica el país desde el centro a los puertos del Caribe. Su cercanía a las principales ciudades del país y a la frontera con Venezuela, permite llegar a un mercado de más de 15 millones de habitantes.

La facilidad de acceso a esta región se percibe desde la llegada al aeropuerto internacional Palonegro, localizado a 30 minutos de Bucaramanga, que permite una conexión inmediata con las principales ciudades del país por medio de 220 vuelos semanales directos en trayectos entre los 30 a 45 minutos. Una ruta internacional directa a Panamá, que conecta a más de 35 destinos Sur, Centro, Norte América y el Caribe posicionan a Santander como centro geoestratégico del nor-oriente colombiano, con una localización cercana a EEUU, comunidad andina y cono sur.

1.2 DEFINICIÓN

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), es un instrumento de referencia con perspectiva de diez años para la toma de decisiones fiscales que debe orientar la elaboración del presupuesto anual. Además, es una herramienta de planeación financiera territorial a partir de la cual se determinan los techos tanto de ingresos como de gastos que permitan generar superávit primario² en cada vigencia del período proyectado en un espectro de metas posibles.

1.3 RESPONSABLES Y PRESENTACIÓN DEL MFMP

El marco fiscal de mediano plazo debe ser presentado anualmente por el Gobernador, a título informativo a la Asamblea Departamental; dicho marco se presenta en el mismo periodo en el cual se debe presentar el proyecto de presupuesto³.

¹ Proyecciones de población 2005-2020 DANE junio 30 de 2018

² Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial. – Parágrafo del Artículo 2 de la Ley 819 de 2003.

³ Artículo 5 de la Ley 819 de 2003.

1.4 OBJETIVOS

- Conocer y planear, con un horizonte de diez años, las finanzas del Departamento en concordancia con su realidad económica y sus posibilidades de gestión.
- Promover la sostenibilidad de las finanzas en el mediano plazo y de esta manera el crecimiento económico.
- Sustentar el desarrollo de la actividad del gobierno territorial, en el logro de sus objetivos de política, evitando la improvisación.
- Lograr consistencia entre el programa de gobierno, plan de desarrollo y los instrumentos financieros disponibles para su adecuada ejecución.

1.5 MARCO NORMATIVO APLICABLE**Tabla N° 1. Marco normativo**

NORMA	CONTENIDO
Constitución Política	Título XII Del régimen económico y de la hacienda pública
Ley 152 de 1994	Por el cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo
Decreto 111 de 1996	Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto
Ley 358 de 1997	Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento
Ley 617 de 2000	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dicta otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
Ley 715 de 2001	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros
Ley 819 de 2003	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones
Ley 795 de 2003	Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones
Decreto 4515 de 2007	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000
Acto Legislativo 05 de 2011	Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.
Ley 1530 de 2012	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías
Decreto 2190 de diciembre de 2016	Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018.
Contrato Plan Santander	Acuerdo estratégico para el desarrollo del territorio - 2013 - 2018

Este marco normativo busca que el proceso de descentralización ordenado desde la Constitución Política se consolide, con departamentos y municipios equilibrados desde el punto de vista fiscal, de tal manera que la autonomía territorial sea una realidad evidenciada en

mejores ingresos, ahorro y capacidad de pago que junto a los recursos transferidos desde la Nación garanticen la inversión social que soporte el desarrollo de cada región del país.

1.6 ASPECTOS MACROECONOMICOS

Según el Banco Mundial, el crecimiento de la economía mundial se acercará al 3,1 por ciento en 2018 después de un 2017 mejor de lo previsto, dado que continuará la recuperación de la inversión, las manufacturas y el comercio, y las economías en desarrollo exportadoras de productos básicos se beneficiarán con el alza en los precios de dichos productos.

No obstante, estos cambios se consideran en gran parte una mejora de corto plazo. En el largo plazo, la desaceleración del crecimiento potencial (que refleja la rapidez con que una economía puede expandirse cuando la mano de obra y el capital se utilizan a plena capacidad) pone en riesgo los avances logrados en los niveles de vida y la reducción de la pobreza en todo el mundo, advierte el Banco Mundial en su informe *Global Economic Prospects* (Perspectivas económicas mundiales) de enero de 2018.

Se espera que en las economías avanzadas el crecimiento se modere ligeramente hasta ubicarse en el 2,2 por ciento en 2018, a medida que los bancos centrales eliminen de forma gradual las iniciativas adoptadas después de la crisis, y el repunte de las inversiones se normalice. En los mercados emergentes y las economías en desarrollo en su conjunto, el crecimiento se consolidará hasta alcanzar el 4,5 por ciento en 2018, dado que la actividad de los países exportadores de productos básicos continuará recuperándose.

1.6.1 Reseñas regionales

Asia oriental y el Pacífico: Según los pronósticos, el crecimiento de la región disminuirá de un estimado del 6,4 por ciento en 2017 a 6,2 por ciento en 2018. Se considera que la desaceleración estructural de China contrarrestará el modesto repunte cíclico del resto de la región. Los riesgos de que este panorama se modifique se han vuelto más equilibrados. Un crecimiento mayor de lo previsto en las economías avanzadas podría generar a su vez un crecimiento más acelerado en la región. Por otro lado, el aumento en las tensiones geopolíticas, el incremento del proteccionismo en todo el mundo, el endurecimiento imprevistamente abrupto de las condiciones internacionales de financiamiento y una desaceleración más marcada de lo previsto en las principales economías, incluida China, constituyen riesgos adversos que amenazan las perspectivas de la región. Se prevé que en China el crecimiento se modere respecto del 6,8 por ciento de 2017 y se ubique en un 6,4 por ciento en 2018. Asimismo, según las proyecciones, Indonesia acelerará su crecimiento a un ritmo de 5,3 por ciento en 2018, mientras que en 2017 se ubicó en 5,1 por ciento.

Europa y Asia central: Se espera que el crecimiento de la región se atenúe respecto del 3,7 por ciento estimado para 2017 y se ubique en 2,9 por ciento en 2018. La zona oriental de la región continuará recuperándose, impulsada por las economías exportadoras de productos básicos,

pero con el contrapeso de la desaceleración gradual en la zona occidental, resultado de una actividad económica más moderada en la zona del euro. El aumento de la incertidumbre normativa y una nueva baja en los precios del petróleo podrían dar lugar a un crecimiento menor del esperado. Según las proyecciones, Rusia se expandirá un 1,7 por ciento en 2018, la misma tasa que la estimada para 2017. Se prevé que el ritmo de crecimiento de Turquía se ubique este año en 3,5 por ciento, una merma respecto del 6,7 por ciento registrado en el año que acaba de concluir.

América Latina y el Caribe: Se espera que la región crezca un 2 por ciento en 2018, lo que representa un aumento respecto del 0,9 por ciento estimado para 2017. Según los pronósticos, el crecimiento cobrará impulso a medida que la inversión y el consumo privado se consoliden, en particular en las economías exportadoras de productos básicos. No obstante, la intensificación de la incertidumbre normativa, los desastres naturales, el incremento en el proteccionismo comercial de Estados Unidos o un mayor deterioro de las condiciones fiscales de los propios países podrían desviar el curso del crecimiento. Se espera que México, por su parte, crecerá 2,1 por ciento este año, mientras que el año pasado registró 1,9 por ciento.

Oriente Medio y Norte de África: En esta región, el crecimiento pasará del 1,8 por ciento alcanzado en 2017 al 3 por ciento en 2018. Se espera que las reformas ganen impulso en la región y las limitaciones fiscales se atenúen a medida que se afirman los precios del petróleo. Asimismo, el aumento del turismo respaldará el crecimiento de las economías que no dependen de las exportaciones petroleras. No obstante, la persistencia de los conflictos geopolíticos y la baja de los precios del petróleo podrían obstaculizar la expansión económica. Se espera que en Arabia Saudita el crecimiento alcance el 1,2 por ciento en 2018 (un aumento respecto del 0,3 por ciento de 2017), y que en la República Árabe de Egipto repunte en relación con el 4,2 por ciento del período pasado y se ubique en el 4,5 por ciento en el ejercicio de 2018.

Asia meridional: Las proyecciones indican que la región crecerá un 6,9 por ciento en 2018, mientras que el crecimiento estimado para 2017 es de 6,5 por ciento. Se espera que el consumo se mantenga firme, las exportaciones se recuperen y las inversiones se reactiven como consecuencia de la implementación de reformas normativas y mejoras en la infraestructura. No obstante, el posible fracaso de los esfuerzos de reforma, los desastres naturales o el incremento de la volatilidad financiera mundial podrían desacelerar el crecimiento. Según se prevé, en el ejercicio de 2018/19, que comienza el 1 de abril, el crecimiento de India será del 7,3 por ciento, mientras que en el ejercicio de 2017/18 se ubicó en el 6,7 por ciento. Pakistán, por su parte, crecerá al 5,8 por ciento en el ejercicio de 2018/19 (que se inicia el 1 de julio), mientras que en el ejercicio anterior alcanzó una tasa del 5,5 por ciento.

África al sur del Sahara: El crecimiento en esta región pasará del 2,4 por ciento registrado en 2017 al 3,2 por ciento en 2018. La posibilidad de lograr un crecimiento más sólido dependerá de que se afirmen los precios de los productos básicos y se implementen reformas adecuadas. La posible caída en los precios de los productos básicos, un incremento mayor de lo previsto en las tasas de interés internacionales y la ausencia de medidas apropiadas para mejorar la

dinámica del endeudamiento podrían obstaculizar el crecimiento económico. Según las previsiones, en Sudáfrica el ritmo de la expansión pasará del 0,8 por ciento registrado en 2017 al 1,1 por ciento en 2018. En Nigeria, por otro lado, el crecimiento se acelerará hasta ubicarse en el 2,5 por ciento este año, mientras que en el año que acaba de finalizar se ubicó en un 1 por ciento⁴.

1.6.2 Crecimiento Económico regional

Con un PIB de 1,8% en 2017, Colombia está entre los que mejor desempeño tuvo en el continente donde buena parte de sus vecinos y socios comerciales experimentaron caídas.

El pasado 15 de febrero el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) hizo público el informe sobre el Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia durante el 2017, en el que revela que la economía colombiana creció 1,8%.

Los más optimistas, como el ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, destacaron que el crecimiento superó las expectativas del mercado, que apuntaba a un alza de 1,6%; aunque vale decir que 1,8% es el dato más bajo que ha presentado la economía de nuestro país desde 2009.

"El crecimiento de 1,8% para Colombia estuvo por encima del 1,3% de América Latina y también fue superior al 1,6% que esperaban la mayoría de los analistas. Sin embargo, queda claro que la dependencia de los ingresos petroleros es muy alta y que estos productos tienen periodos con bajos precios que afectan sensiblemente las finanzas de las naciones exportadoras", explica Horacio Cáceres Trstancho, director del Observatorio de Competitividad de la Cámara de Comercio de Bucaramanga (CCB).

Por ejemplo, Brasil, la principal economía del continente creció tan solo 1,04%, pero distintos sectores brasileños lo destacan como la prueba de que están saliendo de una "profunda recesión", mientras que Colombia creció 1,8% y los sectores parecen resignados.

"Es evidente que Brasil se encuentra en transición hacia un periodo de equilibrio en sus cuentas fiscales para asegurar mayores niveles de inversión pública y privada. En Colombia la situación es diferente, pues los aspectos macroeconómicos están en equilibrio, y como prueba de ello se mantiene la calificación de grado de inversión por parte de la mayoría de las centrales de análisis de riesgo para países", argumenta el Director del Observatorio de Competitividad.

Otro caso con el que vale la pena comparar el PIB de Colombia es con Chile, uno de nuestros socios en la Alianza del Pacífico, que registró un crecimiento económico de 1,6% el año pasado.

"Es indudable que se trata de economías con diferentes grados de desarrollo y que para alcanzarla en términos de PIB per cápita, Colombia necesitaría tener un incremento anual sostenido en su economía durante los próximos 20 años de 4,3%. Tarea dura más no imposible,

⁴ <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/01/09/global-economy-to-edge-up-to-3-1-percent-in-2018-but-future-potential-growth-a-concern>

pero depende no sólo de un aumento en la productividad de las empresas, sino también de cambios y reformas estructurales en todos los aspectos que afectan el desempeño empresarial", agrega.

1.6.3 La situación del PIB regional

PIB de Brasil: 1,04%

La principal economía de América Latina creció 1,04% en 2017, según el Índice de Actividad Económica del Banco Central (IBC-Br). Si bien no es el informe oficial que divulgará el 1 de marzo el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, los analistas aseguran que la metodología del IBC-Br permite prever anticipadamente el resultado del PIB y sus datos suelen muy parecidos. De confirmarse la cifra, Brasil habría salido de una profunda recesión, ya que representa la primera subida desde 2013. Aunque el crecimiento estaría incluso por debajo del que tuvo Colombia, a diferencia de nuestro país ésta es una buena noticia para el gigante suramericano. De hecho, en Brasil la producción industrial creció el 2,5% y el mercado financiero se expandió 1% en 2017. Para el 2018, la proyección de crecimiento es de 2,8% y 3% para 2019.

PIB de México: 2%

El segundo PIB más alto entre los países de la Alianza del Pacífico en 2017 lo registró México con 2%, sin embargo, tampoco es motivo de alegría para los mexicanos porque supone una ralentización de la economía si se compara con el aumento del PIB de 2,9% en 2016. De acuerdo con los datos difundidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el año pasado el sector primario subió 3,3% y el terciario 3%, mientras que el secundario cayó un 0,6%. México viene registrando un débil desempeño desde 2013, golpeado por la baja del precio del petróleo y un panorama inflacionario que obligó al Banco Central a subir su tasa de interés 11 veces desde diciembre de 2015, ubicándola en 7,25%.

PIB de Argentina: 2,8%

La tercera economía más grande del continente habría crecido en 2017 cerca del 2,8%. Aunque el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (Indec) dará a conocer el dato oficial el 21 de marzo, la estimación es del jefe de asesores del Ministerio de Hacienda, Guido Sandleris. En Argentina la noticia también es positiva, ya que vienen de una contracción económica de 2,2% registrada en el PIB de 2016. "El año pasado la economía argentina creció cerca de 2,8% y proyectamos para este año un crecimiento más elevado, cercano a 3,5%", dijo Sandleris a mediados de este mes. Especialistas argentinos estiman que la economía de su país crezca 3% en 2018 y 3,2% en 2019; con un crecimiento de la inversión del 8,6% el año pasado y 6,4% este año; y un crecimiento de la industria de 3,3% en 2017 y 3,4% en 2018.

PIB de Chile: 1,6%

Chile, el tercer socio de Colombia en la Alianza del Pacífico, registró el PIB más bajo del grupo en 2017 con 1,6%. Por supuesto la noticia golpeó el ego de los chilenos que son mucho más optimistas que otros países con respecto al comportamiento de su economía este año. Expertos del Banco Central mantienen en un 3,2% su pronóstico de crecimiento del PIB para 2018 y de 3,5% para 2019. De acuerdo con la encuesta Latin American Consensus Forecast, Chile dejaría el fondo de la lista con una expansión proyectada de 3,1% en 2018, cuatro puntos por debajo de lo estimado por la Encuesta Mensual de Expectativas Económicas que consulta a 47 académicos y expertos de instituciones financieras.

PIB de Perú: 2,5%

Perú fue el miembro de la Alianza del Pacífico con el PIB más alto, con 2,5% en 2017, sin embargo, el crecimiento económico del país no alcanzó la meta oficial que se proyectaba en 2,8%. Según el Instituto Nacional de Estadística del Perú (INEI), el crecimiento fue sustentado principalmente por el sector primario que se expandió 3,06%, siendo Minería e Hidrocarburos el de mejor comportamiento con 3,19%, lo que significa que mantuvo por tercer año consecutivo una trayectoria ascendente. A pesar de registrar uno de los PIB más altos del continente, los analistas consideran que Perú atraviesa una desaceleración de su economía, producto del menor rendimiento de sus exportaciones y de la inversión privada.⁵

1.6.4 Economía colombiana, con un panorama más optimista

Tras un difícil 2017 en materia económica, en donde el Producto Interno Bruto (PIB) fue de 1,8%, se espera que la economía del país en el 2018 sea más prometedora, pues para muchos analistas, entidades financieras y organismos internacionales, tras las dificultades de los últimos años, el panorama que se proyecta ahora es más favorable.

Las proyecciones más altas vienen del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del Gobierno Nacional, quienes proyectan un crecimiento de entre 2.7% y 3% durante este año, sustentado principalmente en el aumento de los precios del petróleo, el consumo de los hogares, de las exportaciones y de la inversión en el país. Por su parte, Fedesarrollo y entidades financieras como Grupo Bancolombia y BBVA Research consideran que este crecimiento estaría en un rango de entre 2% y 2,4%.

Para el analista económico Jorge Restrepo, la economía va a empezar un proceso de recuperación moderado durante los próximos años, pero el PIB del país seguiría siendo jalado por el sector agropecuario, las entidades financieras y de servicios.

⁵ <http://www.vanguardia.com/economia/negocios/425646-crecimiento-economico-en-el-vecindario>

"Se espera una aceleración del crecimiento moderada porque no vamos a volver a tasas espectaculares de 4 % o 5 %, pero sí vamos a tener un mejor panorama. Definitivamente lo peor ya pasó y la fase más baja del ciclo económico fue la que tuvimos el año pasado. Por eso sectores como la agricultura, entidades financieras y de servicios podrían seguir jalando la economía, porque van a tener unas tasas de crecimiento positivas. La construcción podría aportar de manera marginal, pero el trámite de la ley de infraestructura permitirá que haya más cierres financieros para que este año por fin las obras de cuarta generación inicien", indicó el analista.

Fondo Monetario Internacional, el más optimista

Este organismo internacional aumentó recientemente su perspectiva de crecimiento para Colombia al 3 %, indicador que se sustenta en un aumento de las exportaciones y el precio del petróleo, así como por una mayor inversión en temas de infraestructura en el país.

"En Colombia, el crecimiento se ha reavivado poco a poco a medida que se desvanecen los efectos negativos de la fuerte caída de los precios del petróleo. La disminución de la inflación ha dejado margen para una distensión monetaria favorable al crecimiento. Contra el telón de fondo de un mayor crecimiento mundial y un alza de los precios del petróleo, las perspectivas de recuperación se están afianzando y la inflación continuaría convergiendo hacia la meta fijada. Las perspectivas de crecimiento a mediano plazo son favorables, gracias a la expansión de las exportaciones y a la inversión en infraestructura", explicó Alejandro Werner, director del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI.

Banco Mundial, una de las proyecciones más altas

El Banco Mundial, en su documento Perspectivas económicas mundiales: América Latina y el Caribe, proyecta que Colombia tendría un crecimiento de 2,9 % debido al consumo privado, la recuperación de las exportaciones y la implementación de reformas estructurales que permitirían mejorar la competitividad del país.

"El crecimiento de Colombia estaría dado porque la moderación de la inflación respaldaría el consumo privado, además se presentaría un aumento de las exportaciones y de los precios del petróleo, y por la ejecución del programa de infraestructura vial 4G, y por la implementación de reformas estructurales para mejorar la competitividad y fomentar la diversificación", proyecta el Banco Mundial.

Gobierno Nacional, mantiene proyección

Uno de los mayores optimistas frente al crecimiento de la economía durante este año ha sido el Gobierno Nacional, el cual ha proyectado una variación de 2,7 %, gracias a un aumento del consumo de los hogares, de las exportaciones y un incremento de la inversión en el país.

"El 2018 se vislumbra mucho mejor en materia económica, por lo cual el Gobierno espera que el crecimiento de este año esté alrededor del 2,7%. Una inflación dentro del rango meta, la tasa de interés del Banco de la República en niveles no restrictivos, el aumento de los precios del petróleo, del consumo de los hogares y de las exportaciones, además de la tasa de riesgo del país en niveles históricamente bajos confirman que este año será sustancialmente mejor que el que acabó de pasar", indicó Mauricio Cárdenas, Ministro de Hacienda.

Banco de la República, por la misma senda del gobierno

El emisor proyecta un crecimiento de 2.7 % debido a la recuperación en términos de exportaciones, el consumo interno y a unos mejores precios del petróleo, que deberán mantenerse en lo alto para sostener el indicador. Asimismo, por la ejecución de obras civiles en el país.

"El equipo técnico mantuvo la proyección de crecimiento para 2018 en 2,7 %. Además de la mayor demanda externa esperada y de la recuperación que se proyecta en los términos de intercambio, existen otras razones que sugieren que el comportamiento del PIB será superior al registrado en 2017 y se daría porque las reducciones de las tasas de interés y una menor inflación podrían soportar una mejor dinámica del crédito, de la inversión y del gasto de los hogares. Además, la inversión estaría impulsada por una mayor ejecución en las obras civiles, en especial las vías 4G, y de las inversiones del sector petrolero, que se podría recuperar si se mantienen los precios en niveles altos", explicó Juan José Echavarría, presidente del Banco de la República.

Grupo Bancolombia, en la media de proyecciones

Este grupo financiero prevé un crecimiento de 2,5 % en 2018 dado que la economía del país se apresta a experimentar una recuperación gradual, que se consolidaría a partir del segundo semestre del año por el aumento del consumo y la inversión privada.

"Durante el 2018 la actividad económica ganaría tracción. Esperamos que la agricultura mantenga el dinamismo exhibido durante 2017, por cuenta de condiciones meteorológicas favorables, el buen momento en el ciclo de producción de algunos productos y el comportamiento favorable de la demanda externa. Para el sector financiero, después de la

desaceleración experimentada durante el 2017, auguramos un repunte debido a la aceleración en la colocación de créditos. Por su parte, la construcción se verá favorecida por la ejecución de proyectos de infraestructura y por los subsidios de vivienda a la clase media”.

Fedesarrollo, por encima del promedio de América Latina

Para el Centro de Investigación Económica y Social (Fedesarrollo), la economía colombiana tendrá un crecimiento de 2,4 % debido a la recuperación de la minería, especialmente de los precios del petróleo y un aumento de las exportaciones.

“Esperamos que el crecimiento de la economía colombiana para 2018 se ubique en 2,4%, por encima del promedio de América Latina, pero con riesgos a la baja para la dinámica productiva. La corrección de la inflación, el desvanecimiento del choque adverso de la reforma tributaria y los precios del petróleo por encima de 60 dólares el barril, contribuirán a un repunte de la demanda interna, además de una recuperación de las ventas externas. En este orden de ideas, la economía colombiana ya pasó lo peor del ajuste, pero enfrenta nuevos retos para el mediano plazo, para los cuales será esencial la aprobación de reformas que despejen la incertidumbre en materia fiscal y mejoren la productividad del país”, explicó Fedesarrollo.

ANIF, un crecimiento conservador

La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif) es una de las entidades que proyectan un crecimiento conservador de 2,3 % durante este año, debido a la campaña política y en función de la sostenibilidad que puedan tener los precios del petróleo a lo largo del año.

"Anif mantiene por el momento su pronóstico del 2,3 %, pero expresa su sesgo alcista hacia el rango 2,3 % y 2.6 % en función de la sostenibilidad que muestre el precio Brent en el rango 65-70 dólares el barril. Los mayores riesgos macroeconómicos de este año provendrán de los riesgos fiscales, donde los persistentes incumplimientos en las metas de recaudo están siendo agravados por la retórica tributaria populista de las campañas electorales. Asimismo, los desafíos del mercado laboral, donde la tasa de desempleo rondaría niveles promedio del 9,4 % en 2018", expresó la ANIF.

BBVA RESEARCH, el menos optimista

Esta entidad financiera proyecta un crecimiento del 2% durante este año, sin embargo, considera que la consolidación de la economía no se daría antes del segundo semestre debido a que los indicadores de las primeras semanas aún son muy débiles y la incertidumbre electoral podría menguar la recuperación de las expectativas de los hogares y las empresas durante el

primer semestre. En la segunda mitad espera que el incremento de la confianza podría ser más rápido.

“La dinámica cambió, y para bien. Varios elementos apoyan esta idea: El choque de la inflación, las tasas de interés y la reforma tributaria ya se disipó. Por otra parte, el precio del petróleo dejó de caer y estimamos que el precio promedio superará los 60 dólares por barril, un nivel que alimenta mucho más el flujo de caja de las empresas petroleras y les da espacio para iniciar proyectos de inversión más ambiciosos”, indicó Mauricio Hernández, economista de BBVA Research.⁶

1.6.5 Crecimiento del PIB en el Departamento de Santander año 2017

En 2017, el PIB de Santander creció 1,2%; la actividad económica que presentó la mayor variación, con 5,6%, fue agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, sustentado principalmente en la contribución de Santander, Meta y Cundinamarca.

De acuerdo con los resultados del Producto Interno Bruto Departamentales del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE, en 2017, Santander registró un crecimiento económico de 1,2%. El resultado fue menor al nacional que se ubicó en 1,8%.

Además, el PIB per cápita en el departamento fue de \$22.519.273.

En el Departamento las actividades económicas que contribuyeron a crecimiento del PIB fueron agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, y Administración pública y defensa.

Entre tanto, los departamentos que registraron los mayores crecimientos fueron Vaupés, con 11,3%, San Andrés y Providencia, con 7,1%, y Caldas con 6,8%; mientras que Chocó, con -3,8%; Guainía, con -3,0%, y Arauca con -2,1%, tuvieron los mayores decrecimientos económicos. La actividad de explotación de minas y canteras tuvo un decrecimiento de 4,3%, explicado en gran medida por los departamentos de Meta, Chocó y Cauca.⁷

1.6.6 Inversiones petroleras

Colombia aumentó sus reservas petroleras en 2017; el ministerio de minas y energía, aseguró que la reposición de reservas de crudo en el país fue de 138 por ciento, la cifra más alta de los últimos tres años. También creció la exploración y la inversión en el sector.

De acuerdo con el Ministerio se produjeron 312 millones de barriles de petróleo y se adicionaron 429 millones de barriles de petróleo que hicieron posible pasar de 1.665 millones

⁶ <http://www.eluniversal.com.co/economica/economia-colombiana-con-un-panorama-mas-optimista-durante-el-2018-272513>

⁷ DANE junio 2018. <http://www.vanguardia.com/economia/local/437476-en-2017-el-pib-de-santander-crecio>

de barriles de petróleo en 2016, equivalentes a 5,1 años de reservas, a 1.782 millones de barriles en 2017, es decir 5,7 años de reservas. Según el ministro, estos resultados reflejan el esfuerzo de las compañías petroleras, pero también la eficacia de las señales enviadas por el Gobierno Nacional.

Uno de los temas que mayor optimismo generó en el gobierno es la reposición de reservas, ya que, por cada barril de crudo producido, se incorporaron 1,38 barriles en reservas. Esto significa que el índice de reposición de reservas fue del 138 por ciento, según el Ministro, el más alto de los últimos 3 años.

En gas también las noticias fueron positivas, ya que las reservas alcanzaron una vida media de 11,7 años, lo que representa un aumento frente a los 10,3 años observados en 2016. “Este comportamiento obedeció principalmente a que el índice de reposición de reservas fue del 61 por ciento, es decir que por cada Giga Pie Cúbico (GPC) de gas producido, se incorporaron 0,61 GPC en reservas probadas”, dijo el Ministerio a través de un comunicado.

Las mayores reservas alcanzadas por el país en 2017 son el resultado de una serie de políticas, operaciones e inversiones tanto del sector público como del privado. Por eso, el ministro de minas y energía señaló que en lo relacionado con la actividad de las empresas del sector petrolero se destaca que el año pasado se perforaron 578 pozos exploratorios y en desarrollo en 2017, es decir 182 por ciento más que los 205 registrados en 2016.

El sector utilizó el año pasado 78 taladros promedio mensual en las actividades de perforación en 2017, lo que refleja un crecimiento del 179 por ciento frente a los 28 utilizados en 2016.

También en materia de inversión las cifras son destacadas. Según el ministro, “La inversión en exploración y producción alcanzó los 3.400 millones de dólares, superando en 67 por ciento los 2.040 millones de dólares 2016. Igual comportamiento tuvo la Inversión Extranjera Directa (IED) en el sector minero energético que creció un 25 por ciento al pasar de 4.606 millones de dólares a 5.765 millones de dólares”.

Para este año, la Asociación Colombiana de Petróleo, ACP, prevé que la inversión seguirá creciendo hasta alcanzar los 4.500 millones de dólares, un 32 por ciento más. El ministro sostuvo que “aún quedan retos por cumplir, pero estamos seguros que, gracias a lo construido durante este Gobierno, el sector continuará por la senda del crecimiento y seguirá aportándole al desarrollo del país por los próximos 100 años”.⁸

⁸ <https://www.semana.com/economia/articulo/reservas-petroleras-en-colombia-aumentaron-en-2017>

1.7 LA REGLA FISCAL⁹

La caída de los precios del petróleo implicó un reto muy importante para las finanzas públicas del Gobierno Nacional Central (GNC). Con la elevación de la sostenibilidad fiscal al criterio constitucional y la aprobación de la Ley de la Regla Fiscal en 2011, el marco de la política fiscal colombiana está anclada en el cumplimiento anual de las metas para el déficit estructural y total del GNC, que fijan la Ley y el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, respectivamente.

En el mediano plazo, la Regla Fiscal está diseñada para garantizar la sostenibilidad fiscal, debido a que reduce de forma importante el déficit total. Produce un superávit primario en el balance del GNC, que reduce la razón deuda a PIB. De esta forma, la senda de déficit total permitido por la Regla Fiscal se ha convertido en una variable que siguen de cerca analistas, calificadores, legisladores y autoridades de control; porque permite valorar el esfuerzo fiscal que hace el Gobierno para mantener una postura de política fiscal que sea sostenible.

Después del choque de los precios del petróleo, la Regla Fiscal le permitió al Gobierno alejarse temporalmente de la senda de déficit estructural consagrada en la Ley 1473 de 2011. Por dos razones, primero, porque los precios del petróleo y por consiguiente los ingresos petroleros de la nación cayeron por debajo de su nivel de largo plazo. Segundo, porque el PIB colombiano, y por lo tanto los ingresos no petroleros, cayeron por debajo de su nivel potencial. Las dos variables no observables, el precio de largo plazo del petróleo y el PIB potencial son definidos a partir de una metodología paramétrica, anualmente, por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

La estrategia que se implementó para hacer frente a esta situación fue denominada Austeridad Inteligente. Comprendió la utilización de las tres herramientas de política fiscal disponibles, con el objeto de dividir el impacto del choque petrolero en tres: mayores ingresos no petroleros, menores gastos y, temporalmente, un mayor déficit fiscal.

1.7.1 Cumplimiento de la regla fiscal 2017¹⁰

El artículo 12 de la Ley 1473 de 2011 exige al Gobierno Nacional rendir un informe a las Comisiones Económicas del Congreso de la República sobre el cumplimiento de la meta de déficit estructural, variable fijada como objetivo de la política fiscal por parte de la Ley 1473 de 2011. En el informe se describe el resultado estructural observado al cierre de 2017, su consistencia con la meta establecida y las contingencias fiscales que se presentaron. Después,

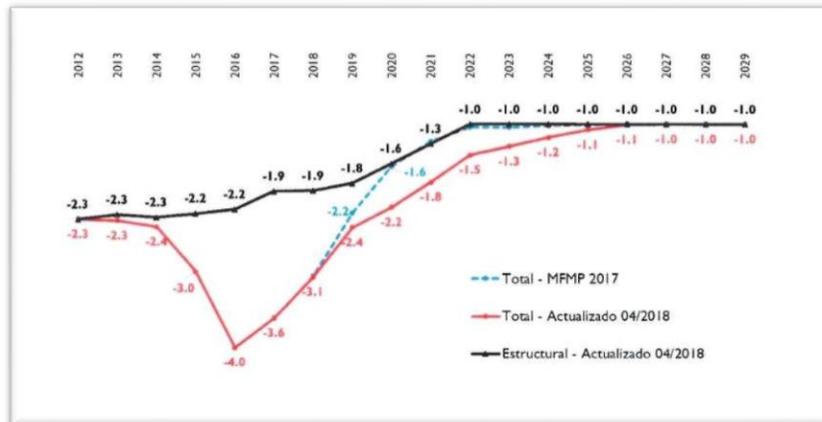
⁹ La incorporación de una regla fiscal al marco legal de Colombia, brindará una herramienta fundamental para la consolidación de la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo cual contribuye enormemente a evitar la volatilidad macroeconómica y garantiza la viabilidad fiscal del Estado Social de Derecho. La regla fiscal es fundamental para: - El desarrollo de una política fiscal contracíclica. - El ahorro de un incremento sustancial de los recursos del sector minero-energético, suavizando su impacto sobre los demás sectores de la economía. - Coordinar el manejo de las políticas fiscal y monetaria. Regla Fiscal para Colombia – En Revista Notas Fiscales - Ministerio de Hacienda y Crédito Público No. 4, enero 2011.

¹⁰ Informe de cumplimiento de la regla fiscal en 2017. Dirección General de Política Macroeconómica. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2018.

hace un breve recuento de las expectativas macroeconómicas y fiscales para 2018 y por último describe el resultado fiscal esperado para el cierre del año en curso.

Grafica N° 1. Balance estructural y total MFMP 2017

Actualización CCRF 2018 (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Comité Consultivo de la Regla Fiscal

1.7.2 Balance Estructural GNC 2017

Al cierre de 2017 se registró un déficit total de 3,6% del PIB, consistente con un balance estructural de 1,9% del PIB y un espacio fiscal adicional permitido por la Regla Fiscal y avalado por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (en adelante CCRF) de 1,7% del PIB, fruto de los ciclos de precios del petróleo y de la desviación del Producto Interno Bruto (PIB) sobre sus niveles potenciales. Así, el balance estructural del GNC reportado fue inferior al observado en 2016 (2,2% del PIB) con lo que se da estricto cumplimiento a la Regla Fiscal, toda vez que se mantiene la senda decreciente definida por la legislación

1.7.3 Consistencia con la meta establecida

La Ley 1473 de 2011 impuso sobre el balance estructural metas puntuales de déficit para los años 2014, 2018 y 2022 equivalentes a 2,3%, 1,9% y 1,0% del PIB, respectivamente. Adicionalmente, el artículo 5° estipula que este indicador debe observar una senda decreciente. Al cierre fiscal del año 2017 se observó un resultado de déficit estructural consistente con las condiciones exigidas por la Ley de Regla Fiscal: el balance estructural mejoró en términos del PIB 0,3 punto porcentual, pasando de un déficit de 2,2% en 2016 a 1,9% en 2017, verificando así una tendencia decreciente.

1.7.4 Contingencias fiscales 2017

En la Sesión Ordinaria del Comité Consultivo de 2016 se definió una meta de déficit estructural de 2,0% del PIB para 2017, con lo cual, dado un espacio cíclico de 1,6% del PIB estimado en ese entonces, el déficit total del Gobierno Nacional Central (GNC) permitido era de 3,6% del PIB.

Ahora bien, como resultado de la mayor brecha del producto, el espacio cíclico económico resultante fue 0,1% del PIB superior, con lo cual el déficit total permitido según la Regla Fiscal se habría podido ubicar en 3,7% del PIB. No obstante, dado el compromiso del Gobierno Nacional con la sostenibilidad fiscal, se decidió disminuir el déficit estructural de 2,0% a 1,9% del PIB, con lo cual el déficit total se mantuvo inalterado en 3,6% del PIB.

Vale la pena mencionar que, en 2017, se presentó un hecho económico que generó cambios en la composición de los ingresos y gastos originalmente previstos: el Laudo arbitral pagado por empresas del sector de las telecomunicaciones. Los ingresos provenientes de esta contingencia judicial sumaron \$4.270 mm (0,5% del PIB), de los cuales \$3.179 mm se utilizaron para pre pagar compromisos de 2018. De este modo, los ingresos distintos a los tributarios se ubicaron en \$17.104 mm (1,9% del PIB), cifra superior en 55% a la presentada en 2016 (\$11.039 mm; 1,3% del PIB).

Los miembros del CCRF recomendaron en su sesión ordinaria de 2018 que se incluya en la agenda de trabajo un análisis metodológico que facilite la contabilidad de este tipo de ingresos extraordinarios para la Nación.

Por otra parte, el gasto corriente registró un leve aumento respecto al observado en 2016, al pasar de 16,9% a 17,0% del PIB en 2017, lo cual obedece principalmente a un aumento en las transferencias que realiza la Nación al Sistema General de Participaciones (SGP) y al pago de pensiones.¹¹

Por último, conforme a lo establecido en la Ley anual de presupuesto, en 2017 se continuó con el plan de austeridad en las entidades que conforman el presupuesto general de la Nación. Esto permitió la disminución de los gastos generales (-3,7%) durante el año 2017. En consecuencia, puede afirmarse que el comportamiento observado de los ingresos y gastos observados en el GNC fue consecuente con la programación fiscal.

1.7.5 Proyección de gastos de mediano plazo

La estrategia fiscal de mediano plazo para el Gobierno Nacional incorpora una senda de gasto que se deriva del comportamiento esperado de los ingresos y el estricto cumplimiento de la

¹¹ Para más información, referirse a los documentos de cierres fiscales del Gobierno Nacional Central. Disponible en la web: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-115784%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

senda de déficit fiscal estipulado por la Regla Fiscal, la cual es determinada por el Comité Consultivo.

Se estima una senda decreciente del pago de intereses en el mediano plazo, como resultado de la continua reducción del déficit a financiar año a año, la tendencia decreciente del saldo de la deuda, operaciones de manejo de deuda encaminadas a una composición de deuda interna-externa 70%-30% y una relativa estabilidad en las proyecciones de la tasa de cambio. De esta forma, el pago de intereses se reduciría de 2,9% del PIB en 2018 a 2,8% en 2019 y 2020, en adelante continuaría una senda decreciente hasta ubicarse en 2,2% del PIB en 2029, reflejando una caída de 0,7pp del PIB en el mediano plazo.

1.8 DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA 2017

El crecimiento económico de 2017, con una variación anual de 1,8%, fue el más bajo de los últimos siete años. El lastre de la caída del precio internacional del petróleo, junto con la implementación de la reforma tributaria de la Ley 1819 de 2016, desaceleraron la economía y llevaron a varios sectores productivos a experimentar variaciones negativas. Sin embargo, este desempeño de la economía no fue un resultado aislado, sino que se ajustó a una tendencia decreciente observada durante el periodo comprendido entre 2014 y 2017. Si bien las tasas de crecimiento del PIB se mantuvieron en terreno positivo durante el último cuatrienio, se han venido reduciendo sistemáticamente desde 4,4% en 2014 hasta 1,8% en 2017. La desaceleración económica fue superior a un punto porcentual anual entre 2014 y 2016 (-1,3 puntos porcentuales en 2015 y -1,1 puntos porcentuales en 2016); mientras que en 2017 se presentó una reducción de 0,2 puntos porcentuales, en comparación con el crecimiento observado en 2016.¹²

Las tres principales razones que explican en mayor medida el desempeño de la economía en los cuatro años analizados son, en primer lugar, la drástica caída de los precios internacionales del petróleo y de otras materias primas que afectó no solo al sector minero sino también a los ingresos del Gobierno Nacional y en general, al ingreso disponible en la economía; en segundo lugar, los efectos secundarios de la política monetaria adoptada por el Banco de la República con el fin de controlar la inflación y; finalmente, la reforma tributaria más reciente impulsada con el fin de mitigar la disminución de ingresos fiscales. Pese a que apenas transcurrió un poco más de un año desde la implementación de la misma, se han identificado efectos colaterales, principalmente en el consumo de los hogares y, por tanto, en el crecimiento económico. En el transcurso de 2017 se observaron cambios en las tendencias de los factores mencionados anteriormente: el precio internacional del petróleo recuperó terreno en el segundo semestre, explicando la reducción en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos como se mostró anteriormente, y la inflación cedió dando margen al Banco de la República para implementar una política monetaria expansiva, tema que se discutió anteriormente. En consecuencia, la

¹² DANE.

reducción en el crecimiento fue mucho menor que la presentada en los años anteriores (-0,2 puntos porcentuales).¹³

1.8.1 Principales supuestos para la economía colombiana¹⁴

Inflación

Al cierre de 2017, la inflación se ubicó en 4,09%, reduciéndose por segundo año consecutivo, a pesar de continuar por encima del rango meta establecido por el Banco de la República (2%-4%).

En 2018, se espera que la variación de los precios continúe descendiendo y se ubique dentro del rango meta por primera vez desde 2014, como consecuencia del menor efecto de la indexación en los bienes no transables y la leve apreciación del peso. Lo anterior se sustenta adicionalmente en la desaparición de los choques que llevaron a que la inflación se desviara del rango meta (depreciación del peso y fenómeno del niño), junto con el anclaje de las expectativas de inflación.

A partir de 2019 se espera que la inflación se ubique en 3%, en línea con la meta del banco central, debido al anclaje de las expectativas de inflación, la desaparición completa de los efectos de los choques experimentados y la reducción de los efectos de la indexación sobre no transables, como consecuencia de la senda decreciente hasta 2019 de la inflación observada. De esta manera, la convergencia de la inflación a su meta en el mediano plazo se sustenta en el esquema de inflación objetivo, cuyo principal activo es la credibilidad de los agentes, como lo refleja la importancia de que las expectativas estén alineadas con la meta del Banco de la República.

Crecimiento del PIB

La estimación del crecimiento del PIB para el periodo 2018-2029 se construyó con base en la senda de PIB potencial que fue producto de la reunión del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, que el Gobierno acoge de acuerdo a lo establecido en el funcionamiento de la Regla Fiscal. El concepto económico de PIB potencial consiste en cuál sería el nivel de valor agregado que la economía produciría si se utilizaran todos factores de producción a su plena capacidad (capital y trabajo), dado un nivel de productividad total de los factores. Es decir, se entiende como PIB potencial la senda de producto que puede alcanzar la economía de forma sostenible en el tiempo, sin tener capacidad ociosa y con inflación estable. En el corto plazo, la economía fluctuará alrededor de ese nivel y, en el mediano y largo plazo, será igual a él en ausencia de choques que desvíen su trayectoria. Durante la vigencia 2018, el Comité Consultivo de la Regla

¹³ Situación de las Finanzas del Estado 2017- Contraloría General de la República.

¹⁴ Tomado del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018-2027 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Fiscal determinó que el crecimiento del PIB potencial durante la próxima década será en promedio 3,5%, oscilando entre 3,4% y 3,6%.¹⁵

Según las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda, la actividad productiva se expandirá a un ritmo inferior que el de su nivel potencial en 2018 y 2019, como lo ha hecho desde 2015. Así, durante estos años se ampliará la brecha negativa del producto observada en 2017 (PIB por debajo de su nivel potencial). Si bien el choque de los precios del petróleo disminuyó el crecimiento del producto potencial de la economía, al reducir la inversión, el PIB observado redujo su crecimiento en mayor proporción, debido a la fuerte desaceleración que tuvo la demanda interna. Lo anterior tuvo como consecuencia que desde 2015 la economía haya crecido por debajo del potencial, lo cual ha causado que desde 2016 la brecha del producto sea negativa. Para 2018 y 2019, el Ministerio estima crecimientos del PIB de 2,7% y 3,4%, respectivamente. De esta forma, la brecha negativa del producto se expandiría desde 2,7% en 2017¹⁶ hasta 3,6% en 2018 y 3,7% en 2019, cuando alcanzaría su máximo valor.

Entre 2020 y 2026, se estima que el crecimiento del PIB real superará el del PIB potencial, con lo cual gradualmente se cerrará la brecha del producto, proceso que se completaría en 2026. Así, en este periodo el crecimiento del PIB real será en promedio 4,1%, mientras que el PIB potencial crecerá 3,5% en ese periodo. A partir de 2027, se estima que, en ausencia de choques, el producto será igual a su potencial.

Puntualmente, se espera que en 2020 el ritmo de aceleración del PIB de reduzca, de manera excepcional, debido a la contracción del déficit del gobierno general, como consecuencia principalmente del incremento en el balance de las administraciones locales y regionales que ocurrirá al iniciarse su primer año de gobierno. Sin embargo, este efecto solo se sentirá en 2020, ya que obedece a la estacionalidad que tiene el balance de las administraciones locales y regionales, por lo cual a partir de 2021 el balance del gobierno general será mucho más estable. En línea con lo anterior, en ese año el producto tendrá una notable aceleración, recuperando su anterior tendencia. Así, se espera que el crecimiento pase de 3,4% en 2019, a 3,6% en 2020 y 4,1% en 2021.

En los siguientes años, el crecimiento continuará acelerándose, hasta llegar a 4,4% en 2022 y 2023. Entre 2024 y 2027, el crecimiento se desacelerará paulatinamente, de forma consistente

¹⁵Si bien esta estimación es la usada por el Gobierno Nacional en el funcionamiento de la Regla Fiscal, de acuerdo a lo establecido en el Decreto que la reglamenta, las estimaciones del PIB potencial realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación, pronostican que, en promedio, en el periodo 2018-2029, el crecimiento del PIB potencial oscila entre 3,6% y 3,9%. Esto debido a los efectos positivos y amplificadores sobre el crecimiento futuro que tienen la construcción de las 4G y la materialización de los beneficios económicos del Acuerdo de Paz con las FARC.

¹⁶Esta estimación de la brecha del producto es consistente con la última estimación del PIB potencial que realizó el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, que revisa sus estimaciones para esta variable para los datos históricos. Por lo tanto, difiere de la estimación usada como insumo para la decisión del déficit permitido para el Gobierno Nacional Central en 2017, en el marco de la Regla Fiscal, la cual corresponde a la estimación realizada en 2017

con la convergencia de producto a su nivel potencial y con la desaparición de la capacidad ociosa que permitirá obtener altas tasas de crecimiento hasta 2023.

Los altos crecimientos observados durante el periodo 2020-2026, en particular en los primeros años, serán impulsados por la persistencia de altas tasas de inversión, las futuras ganancias esperadas en la eficiencia del mercado laboral y el incremento en la productividad, como consecuencia de las políticas implementadas por el Gobierno en este sentido.

1.8.2 Riesgos¹⁷

Respecto a los **eventos favorables** que podrían mejorar las perspectivas económicas del país en los próximos años, se destacan:

Externos

- Un crecimiento de los socios comerciales por encima de lo esperado, lo cual impulsaría la demanda por bienes de exportación no tradicionales y beneficiaría el crecimiento de la industria manufacturera.
- Una solución rápida a la crisis en Venezuela. Esto permitiría un mejoramiento en las relaciones comerciales con este país y, por consiguiente, en la situación económica y social de la frontera.
- Mejores precios del petróleo impulsados por aumentos de la demanda mundial por commodities, la sostenibilidad de los acuerdos de la OPEP, y las tensiones geopolíticas en el Medio Oriente y sus potenciales efectos sobre la oferta de crudo.
- Una política monetaria menos contractiva por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos, que lleve a un aumento más moderado de la tasa de interés de este país. Esto disminuiría las presiones sobre la tasa de cambio y sobre el servicio a la deuda externa, tanto por fuentes privadas como públicas.
- Un repunte económico de la zona Euro y Corea del sur podría potenciar las exportaciones de Colombia teniendo en cuenta los tratados comerciales que se firmaron en años anteriores.

Internos

- Una consolidación más lenta de la presencia del Estado en los municipios más afectados por el conflicto armado podría acelerar la ejecución de las inversiones asociadas al posconflicto, acelerando los dividendos económicos del Proceso de Paz.
- Reducción de los cuellos de botella institucionales que impiden el desempeño de los proyectos de infraestructura, como las consultas previas y la resolución de conflictos con las comunidades locales.

¹⁷ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- Una rápida convergencia de la inflación al punto medio del rango meta del Banco de la República, lo cual le daría más espacio al Emisor para continuar con una política monetaria contracíclica que estimule la demanda interna.

Respecto a los **eventos desfavorables** que podrían crear presiones a la baja en los supuestos económicos expuestos, se destacan:

Externos

- Una aceleración en los incrementos de los tipos de interés por parte de las autoridades monetarias de Estados Unidos y Europa podría generar menores flujos de inversión extranjera hacia Colombia, impactando la tasa de cambio.
- Las posibles inclinaciones de la política comercial de varios países desarrollados hacia el proteccionismo, podría generar mayores presiones competitivas a la producción nacional vía mayores importaciones y podría impactar los sectores exportadores.
- Menor crecimiento de los socios comerciales, principalmente, en sur América (Argentina) debido a los ajustes económicos que deben realizar. Lo anterior podría generar un efecto contagio en los demás países de la región y por consiguiente presiones a la baja las exportaciones no tradicionales.

Internos

- La incertidumbre generada por las elecciones presidenciales podría aplazar las decisiones de inversión de los extranjeros hasta que el nuevo Gobierno demuestre compromiso con la política económica prudente que ha caracterizado a Colombia durante más de dos décadas.
- Eventuales atentados a la infraestructura petrolera por parte de grupos armados al margen de la ley y disidencias, reduciendo la producción petrolera, el crecimiento de este sector y el de las exportaciones tradicionales.
- Una lenta presencia del Estado en los municipios más afectados por el conflicto armado podría ralentizar la ejecución de inversiones asociadas al posconflicto, disminuyendo los dividendos económicos del Proceso de Paz.
- Un recrudecimiento de las condiciones económicas en Venezuela podría generar más migración de este país, generando presiones en el mercado laboral de las ciudades más grandes y fronterizas, especialmente en el sector informal.

1.9 ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD DEPARTAMENTAL¹⁸

El Índice Departamental de Competitividad (IDC) 2017, de la misma manera que en sus versiones anteriores, evalúa la competitividad territorial a partir de diez pilares, los cuales están

¹⁸ Índice Departamental de Competitividad 2017, Universidad del Rosario - Consejo Privado de Competitividad.

agrupados en tres factores: i) condiciones básicas, ii) eficiencia, y iii) sofisticación e innovación. El factor condiciones básicas comprende seis pilares: instituciones, infraestructura, tamaño del mercado, educación básica y media, salud, y sostenibilidad ambiental. Por su parte, el factor eficiencia consta de dos pilares: educación superior y capacitación y eficiencia de los mercados. A la vez, el factor sofisticación e innovación está compuesto por los pilares de sofisticación y diversificación e innovación y dinámica empresarial.

En los diez primeros lugares del ranking permanece un grupo de regiones con “mejor desempeño” en los tres factores, aunque todavía con desafíos en condiciones básicas que resultan claves en la productividad y en la inclusión social de sus territorios. En la mitad del escalafón se encuentra, por un lado, un conjunto de departamentos con gran potencial para avanzar en su desarrollo competitivo, pero que en la mayoría de los casos se enfrenta a “frenos persistentes” en sus condiciones de desempeño. Por otro lado, un grupo de regiones de “gran vulnerabilidad”, como consecuencia de la excesiva dependencia del sector minero-energético y de sus choques externos. Finalmente, en las últimas posiciones, se sitúa un bloque de departamentos con “balance crítico”, que presenta una alta relación entre su pobre desempeño institucional y la precaria gestión de los factores centrales de la competitividad.

Tabla N° 2. Índice Departamental de Competitividad - 2017

DEPARTAMENTOS	IDC 2017		FACTORES					
			CONDICIONES BÁSICAS		EFICIENCIA		SOFISTICACIÓN E INNOVACIÓN	
	PUNTAJE	POSICIÓN	PUNTAJE	POSICIÓN	PUNTAJE	POSICIÓN	PUNTAJE	POSICIÓN
	(0-10)	(entre 26)	(0-10)	(entre 26)	(0-10)	(entre 26)	(0-10)	(entre 26)
Bogotá, D.C.	8,22	1	7,38	1	8,21	1	9,48	1
Antioquia	6,67	2	6,08	3	6,64	3	7,62	2
Santander	6,17	3	6,22	2	6,32	4	5,72	6
Caldas	6,15	4	5,8	8	6,65	2	5,61	7
Risaralda	5,81	5	5,87	6	6,07	5	4,86	9
Valle del Cauca	5,77	6	5,95	5	5,44	7	6,3	3
Cundinamarca	5,55	7	5,86	7	5,24	9	5,89	4
Atlántico	5,52	8	5,77	9	5,27	8	5,76	5
Boyacá	5,35	9	6,01	4	5,5	6	3,99	11
Bolívar	4,61	10	5,18	17	4,21	13	4,76	10

Fuente: Índice Departamental de Competitividad 2017 – Universidad del Rosario

Bogotá se posiciona como la más competitiva del país, con un puntaje de 8,22 sobre 10. La segunda región más competitiva es Antioquia, al alcanzar una puntuación de 6,67. Le siguen Santander, Caldas y Risaralda con calificaciones de 6,17, 6,15 y 5,81 respectivamente.

Al comparar los resultados del IDC 2017 frente al de 2016, se observa que Bogotá y Antioquia continúan siendo los más competitivos del país. Entretanto Santander gana una posición, desplazando a Caldas al cuarto lugar (Tabla N° 2).

Varios departamentos avanzan en el ranking de 2017 frente al año anterior. Norte de Santander es el departamento que más posiciones sube, pasa del puesto 18 al 13. Es seguido por Magdalena que avanza cuatro posiciones pasando del puesto 22 al 18. Bolívar por su parte, aumenta tres posiciones y este año ocupa el décimo lugar en el IDC. Risaralda pasa del séptimo al quinto lugar. Finalmente, Santander y Atlántico ganan una posición y se ubican en el tercer y octavo lugar del índice, respectivamente.

En contraste, algunos departamentos pierden posiciones frente al IDC 2016. Córdoba y Quindío descienden cuatro posiciones y pasan a los puestos 21 y 14 respectivamente. Huila, por su parte, cae dos posiciones y se ubica en el puesto 16. Así mismo, los departamentos de Caldas, Valle del Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Sucre caen una posición y ocupan los lugares 4, 6, 7, 9, 17 y 22, respectivamente.

Cabe señalar que, más allá del debate sobre posiciones en el ranking general, el IDC se constituye en una herramienta de referencia para que las regiones identifiquen e implementen acciones orientadas al cierre de sus brechas frente a los departamentos que cuentan con los mejores resultados. En ese sentido, la focalización de esfuerzos por parte de las regiones debe centrarse en implementar estrategias que le permitan reducir la brecha con respecto al departamento con mejores resultados. De esta manera, será posible lograr mayores niveles de desarrollo económico y, por ende, incrementar los estándares de calidad de vida de la población.

1.10 SISTEMA GENERAL DE REGALIAS¹⁹

Conforme al referido Acto Legislativo el Gobierno Nacional tenía la obligación de hacer operativo el Sistema General de Regalías (SGR) a partir del 1 de enero de 2012, razón por la cual expidió el Decreto Ley transitorio 4923-2011, el cual determina la distribución, objetivos²⁰, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

Los recursos se distribuirán en todos los departamentos del país a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación - FCTI, Fondo de Desarrollo Regional - FDR y Fondo de Compensación Regional - FCR. Adicionalmente se ahorrará a través del Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE y del Fondo de Ahorro Pensional Territorial - Fonpet.

Todos los recursos del SGR financiarán proyectos de inversión presentados por la entidad territorial a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, quienes serán los

¹⁹ www.dnp.gov.co - septiembre 4 de 2017.

²⁰ EL SGR tiene como objetivos: 1-Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos para generar ahorro en época de escasez 2-Distribuir los recursos hacia la población más pobre generando mayor equidad social. 3-Promover el desarrollo y la competitividad regional. 4-Incentivar proyectos minero energéticos. 5-Promover la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes. 6- Propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación.

encargados de definirlos, evaluarlos, viabilizarlos, priorizarlos, aprobarlos y designar el ejecutor de los mismos.

Por mandato Constitucional, se creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación - SMSCE, que será administrado por el DNP y se desarrollará de manera selectiva y con énfasis en acciones preventivas. La interventoría que se realice a los proyectos financiados con estos recursos, se ajustará a lo dispuesto por el Estatuto Anticorrupción.

1.10.1 Presupuesto Sistema General De Regalías²¹.

En cumplimiento de lo establecido en el numeral 5° del artículo 9 de la Ley 1530 de 2012, la Ley 1744 de 2014 , y el artículo 2.2.4.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), distribuye los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) y realiza mensualmente la Instrucción de Abono a Cuenta (IAC, de conformidad con la información remitida por el Ministerio de Minas y Energía (MME) a través de sus agencias y el recaudo certificado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) al DNP. Los recursos del SGR se distribuyen entre los departamentos y municipios del país a través de: i) asignaciones directas, en función de su nivel de producción de recursos naturales no renovables (RNNR), al igual que variables técnicas que determinan los precios de estos recursos; ii) los Fondos de Desarrollo Regional (FDR), Compensación Regional (FCR) y Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel). Adicionalmente, existe un mecanismo de ahorro; a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Asimismo, el SGR estableció un porcentaje de hasta el 2% del total de los recursos para el funcionamiento el Sistema²²

Se recomienda a las entidades territoriales que al estimar los recursos de inversión provenientes del Sistema General de Regalías –SGR- a incluir en sus planes de inversión para los próximos 4 años, partan de los valores incluidos para su entidad en el Plan de Recursos del SGR 2015-2024 vigente²³ , y tengan en cuenta el porcentaje de reducción estimado en el presente documento técnico para cada fondo y asignación en cada año. (Tabla N° 3)

Las reservas probadas de petróleo de Colombia subieron un 7 por ciento al cierre del año pasado a 1.782 millones de barriles, debido a una mayor inversión en exploración y producción, informó este miércoles el Ministerio de Minas y Energía. La cifra equivale a 5,7 años de consumo. Las reservas probadas del cuarto productor latinoamericano de crudo se habían calculado en 1.665 millones de barriles al cierre del 2016.

²¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Proyección de Ingresos del Sistema General de Regalías 2016-2019.

²² Inciso 3 del párrafo 3 del artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011 y artículo 11 Ley 1530 de 2012.

²³ <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/SistGralRegalias/presupuesto/>

Tabla N° 3. Resumen Plan de Recursos del Sistema General de Regalías

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ASIGNACIONES DIRECTAS (AD)	\$ 56.972.281.659	\$ 58.983.258.788	\$ 69.569.387.163	\$ 82.761.729.216	\$ 93.644.193.606	\$ 108.824.805.560	\$ 125.408.019.076
FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR)	\$ 52.230.441.552	\$ 51.253.343.248	\$ 51.105.524.882	\$ 50.657.514.445	\$ 50.495.478.560	\$ 50.105.659.655	\$ 50.035.465.976
+ Monto que podrá destinarse a compensar asignaciones directas	\$ 49.599.277.851	\$ 49.561.322.105	\$ 39.914.690.753	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
+ Monto para inversión regional	\$ 2.631.163.701	\$ 1.692.021.143	\$ 11.190.834.128	\$ 50.657.514.445	\$ 50.495.478.560	\$ 50.105.659.655	\$ 50.035.465.976
FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FCR)	\$ 21.428.098.447	\$ 21.052.031.986	\$ 21.015.315.390	\$ 20.854.491.915	\$ 20.811.016.170	\$ 20.673.693.387	\$ 20.668.015.932
+ Fondo de Compensación Regional (FCR) ->60%	\$ 21.428.098.447	\$ 21.052.031.986	\$ 21.015.315.390	\$ 20.854.491.915	\$ 20.811.016.170	\$ 20.673.693.387	\$ 20.668.015.932
+ Fondo de Compensación Regional (FCR) ->40% (Específicas)	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
FONDO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA E INNOVACION (FCTel)	\$ 20.909.045.865	\$ 20.185.972.975	\$ 20.124.962.343	\$ 19.826.070.622	\$ 19.751.239.759	\$ 19.497.895.392	\$ 19.493.735.505
FONDO DE AHORRO Y ESTABILIZACION -FAE- (AHORRO)	\$ 52.147.532.701	\$ 48.930.469.420	\$ 51.902.726.179	\$ 53.982.159.212	\$ 56.915.908.955	\$ 59.630.113.222	\$ 64.563.376.889
FONDO DE AHORRO PENSIONAL TERRITORIAL (FONPET)	\$ 14.078.091.787	\$ 13.619.414.648	\$ 13.605.360.412	\$ 13.430.376.596	\$ 13.406.596.173	\$ 13.261.201.349	\$ 13.284.876.926
Total	217.765.492.010	214.024.491.066	227.323.276.368	241.512.342.006	255.024.433.223	271.993.368.565	293.453.490.305

Fuente: Dirección General de Regalías – MHCP

Según el ministro de Minas y Energía, Germán Arce "En 2017 el incremento de la inversión también fue muy importante. La inversión en exploración y producción alcanzó los 3.400 millones de dólares, superando en 67 por ciento, los 2.040 millones de dólares de 2016".

Colombia, que alcanzó en 2017 una producción de 854.121 barriles diarios de petróleo, fue golpeada en los últimos años por la baja de los precios internacionales del crudo, el principal generador de ingresos para su economía por exportaciones, impuestos y regalías.

Esa situación, sumada a los frecuentes ataques de la guerrilla, principalmente del Ejército de Liberación Nacional (ELN) contra el sector petrolero, provocó una fuerte caída de las actividades de exploración. No obstante, con la estabilización de los precios internacionales del crudo alrededor de los 50 dólares por barril, las actividades de exploración se reactivaron.

En 2017 se perforaron en Colombia 578 pozos exploratorios y de desarrollo, un incremento de un 182 por ciento frente a los 205 registrados en el año previo. Mientras, las reservas probadas de gas cerraron el 2017 en 3.896 gigapies cúbicos que equivalen a 11,7 años de consumo, de acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía²⁴.

Las expectativas de inversión con recursos, se generará dependiendo entre otras del precio internacional del barril de petróleo, factor externo que puede ayudar o complicar la situación; esta situación genera incertidumbre en los departamentos y municipios del país por cuánto el desarrollo regional está apalancado en gran parte con recursos provenientes del Sistema General de Regalías en relación directa con la explotación del crudo.

La caída de los ingresos de regalías del bienio 2017- 2018 respecto de 2013-2014 afecta a los grandes productores de petróleo como Casanare, Meta y Arauca. Igualmente, Putumayo, Huila

²⁴ <http://www.portafolio.co/economia/aumentaron-las-reservas-de-petroleo-del-pais-516729> -mayo 2 de 2018.

y Santander sufren reducciones cuando se compara el presupuesto del actual bienio respecto de 2015-2016.²⁵

1.10.2 Presupuesto bianual de Regalías 2019-2020²⁶

La situación del petróleo a nivel mundial está favoreciendo la propuesta de proyección de regalías para los diferentes departamentos del país. Actualmente, el barril de crudo Brent superó los 83 dólares en el mercado de futuros de Londres y se mantiene en máximos no vistos desde finales de 2014, entre el temor de los inversores a un descenso de la oferta global.

Uno de los principales petróleos de referencia, el petróleo del mar del Norte, cotizó a 83,26 dólares, el cual es el corte más alto desde el 10 de noviembre de 2014. El Brent se mantiene al alza en un ambiente de gran volatilidad debido al temor de los inversores a que se produzca una escasez de suministro a nivel global por las tensiones internacionales.

La tensión mundial por el aumento de los precios del petróleo se concretará el próximo 4 de noviembre, cuando entren en vigor las sanciones de los Estados Unidos a Irán. Además, la producción de EEUU también ha bajado por problemas de infraestructura. Además, sigue pesando la negativa de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y Rusia de aumentar sus cuotas de producción de forma inmediata a fin de rebajar los precios, a pesar de las presiones desde Washington.

Ante el incremento de los precios del petróleo, la ministra de Minas y Energía, María Fernanda Suárez, y el jefe de la cartera de Hacienda, Alberto Carrasquilla, radicaron el día 2 de octubre de 2018, el proyecto de presupuesto de regalías para el bienio 2019-2020 en el que se ingresarán \$19,2 billones para el financiamiento de proyectos en las diferentes regiones del país.

En total, el presupuesto para el bienio 2019-2020 presenta un incremento de 60% frente al de 2017-2018 al pasar de \$11,7 billones a \$19,2 billones. De esta cifra, se apropiarán \$14,1 billones para la financiación de proyectos de inversión; \$4,2 billones irán destinados para el ahorro territorial; y \$900.000 millones a gastos de administración del Sistema General de Regalías (SGR).

Igualmente, en la radicación del proyecto de presupuesto también se indicó que el próximo bienio se tendrá recursos por \$1,7 billones destinados a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan a la implementación del Acuerdo para la Paz. De igual forma, se indicó que los beneficiarios del Fondo de Compensación Regional del SGR contarán con una apropiación de \$4,9 billones, es decir, 6,4% por encima más de lo destinado en el presupuesto

²⁵ Boletín MACRO SECTORIAL Contraloría General de la República Año 2, 2018.

²⁶ <https://www.larepublica.co/economia/se-ingresaran-19,2-billones-al-sistema-general-de-regalias-para-el-bienio-2777377>

del bienio 2017-2018. Para inversión departamental se destinarán \$2,8 billones y para la municipal, \$1,9 billones.

Adicionalmente, según indicó el DNP las entidades beneficiarias del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR se beneficiarán de \$1,8 billones, 58% más de lo apropiado en el bienio anterior; coincidentalmente, este es el mismo porcentaje en el que aumentó lo apropiado para Cormagdalena, que será de \$93.000 millones.

2. PLAN FINANCIERO

2.1 PRESENTACION DEL PLAN FINANCIERO

El Plan Financiero es una herramienta de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de caja que, a partir de la situación actual, permite vislumbrar el comportamiento de mediano plazo de las finanzas del Departamento, contemplando la previsión de los ingresos, egresos, ahorro o déficit y su esquema de financiación.

Para prevenir los riesgos de iliquidez, el Plan Financiero toma como punto de partida la situación financiera real del Departamento, con el fin de establecer con mayor precisión el Marco Fiscal de Mediano Plazo, con proyecciones que permitan prever con alto margen de certeza, el comportamiento de las finanzas durante el período del actual gobierno y su proyección en el mediano plazo.

A continuación, se presenta de conformidad con lo establecido por la normatividad el contenido básico del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el primer capítulo correspondiente al Plan Financiero, definido como un programa de ingresos y gastos de caja, con su respectivo financiamiento, como instrumento de planificación y gestión financiera del Departamento de Santander para un periodo de 10 años.

Esta herramienta se elabora teniendo como base las ejecuciones presupuestales en formato de operaciones efectivas de caja, ajustada a la metodología establecida por las entidades del gobierno central como el Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación y los organismos de control como la Contraloría General de la República.

2.2 GENERALIDADES DEL ENTORNO

El Departamento de Santander está compuesto por 87 municipios clasificados para el año 2018 en categorías de acuerdo con lo establecido en la Ley 617 de 2000, de la siguiente forma: tres municipios de primera categoría (Bucaramanga, Floridablanca y Barrancabermeja), dos municipios en segunda categoría (Piedecuesta y Girón), un municipio en cuarta categoría (San Gil), un municipio en 5 categoría (Sabana de Torres) y ochenta municipios clasificados en categoría sexta²⁷.

Según información del DANE, el Departamento cuenta con una población proyectada a 2018 de 2.090.839 habitantes.

2.3 INGRESOS HISTORICOS

El análisis se realiza a precios constantes con una serie histórica de cuatro años comprendidos entre el 2014 y el 2017, donde se observa el siguiente comportamiento a nivel global de los ingresos del Departamento.

²⁷ Contaduría General de la República categorización Departamentos, Distritos y Municipios vigencia 2018.

El Departamento de Santander durante los últimos 4 años mostro el siguiente comportamiento en cuanto a los ingresos totales; en la vigencia 2015 se presentó una variación porcentual negativa en comparación con lo recaudado en el 2014 con un decrecimiento en los ingresos totales de 5.37% es decir en el año 2015 los ingresos totales fueron \$1.494.882 millones, mientras que en la vigencia 2014 el recaudo fue de \$ 1.575.045 millones; en la vigencia 2016 comparado con la vigencia 2015 su recaudo fue positivo, se presentando un crecimiento del 19.27% pasando de un recaudo de \$1.494.882 millones a \$1.851.815 millones; en la vigencia 2017 la variación porcentual alcanzada con respecto al 2016 fue negativa alcanzando un decrecimiento del 39.69%, pasado de recaudar \$1.851.815 a recaudar \$1.325.663 millones de pesos.

Tabla N° 4. Ingresos Departamento de Santander 2014 – 2017 (Precios constantes de 2017)

CUENTA	A2014	A2015	A2016	A2017
1 INGRESOS TOTALES	1.575.045	1.494.882	1.851.815	1.325.663
1.1 INGRESOS CORRIENTES	652.817	657.351	709.820	592.879
1.1.1 TRIBUTARIOS	561.029	609.198	657.619	537.138
1.1.1.1 CERVEZA	158.286	160.436	163.580	147.846
1.1.1.2 LICORES	23.042	24.029	25.389	24.720
1.1.1.3 CIGARRILLOS Y TABACO	22.661	23.029	22.818	27.466
1.1.1.4 REGISTRO Y ANOTACION	53.221	59.286	57.534	53.441
1.1.1.5 VEHICULOS AUTOMOTORES	60.439	50.257	48.762	68.364
1.1.1.6 SOBRETASA A LA GASOLINA	34.091	28.654	28.571	27.688
1.1.1.7 OTROS	209.289	263.506	310.965	187.612
1.1.2 NO TRIBUTARIOS	50.958	45.467	49.634	52.937
1.1.3 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	40.830	2.687	2.567	2.804
1.1.3.1 DEL NIVEL NACIONAL	-	-	-	-
1.1.3.2 OTRAS	40.830	2.687	2.567	2.804
4. INGRESOS DE CAPITAL	922.229	837.531	1.141.995	732.783
4.1. TRANSFERENCIAS	558.146	506.421	543.500	565.228
4.1.1 DEL NIVEL NACIONAL	558.146	506.421	543.500	565.228
4.2. COFINANCIACION	59.033	147.771	186.149	90.940
4.3. REGALIAS	259.200	135.119	364.767	38.365
4.4. OTROS	45.850	48.221	47.579	38.250

Fuente: Secretaria de Hacienda - 2018

2.3.1 Ingresos Corrientes

En materia de ingresos corrientes a precios constantes del 2017 como se puede observar en la tabla N° 4, el comportamiento muestra un crecimiento en la vigencia 2015 con respecto a la vigencia 2016 del 0.69%; es decir paso de recaudar \$ 652.817 millones a recaudar \$ 657.351 millones; en el año 2016 muestra un crecimiento con respecto a lo recaudado en el 2015 del 7.39%; es decir paso de recaudar \$657.351 millones a recaudar \$709.820 millones; en el año 2017 se ve disminuido el recaudo por ingreso corrientes con respecto a la vigencia anterior en 19.72% pasando de recaudar \$709.820 millones en el año 2016 a recaudar \$ 592.879 millones en la vigencia 2017.

El análisis permite ver que durante la vigencia 2017, el comportamiento de recaudo de los Ingresos Corrientes presentó decrecimiento afectado la curva de buen comportamiento del ingreso mostrado en las vigencias anteriores tenidas en cuenta en el presente estudio.

2.3.1.1 Ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios en el cuatrienio 2014-2017 muestran el siguiente comportamiento: en la vigencia 2015 con relación al 2014 muestran un crecimiento del 8.59%, en el 2016 en comparación con lo recaudado en la vigencia anterior se muestra un crecimiento del 7.95%; y en el 2017 en comparación con lo recaudado en la vigencia 2016 muestra un decrecimiento del 18.32%.

El impuesto tributario de mayor importancia para el Departamento por el nivel de recaudo es cerveza, de acuerdo con lo observado en los últimos cuatro años objeto del análisis, vemos que el ingreso por esta renta en la vigencia 2017 presenta un decrecimiento drástico del 9.62% con respecto a lo recaudado en la vigencia 2016, situación preocupante ya que históricamente es el impuesto tributario más representativo en el Departamento de Santander. En la vigencia 2016 el comportamiento de recaudo se incrementó en 1.96% con respecto al 2015; en la vigencia 2015 el recaudo se incrementó en 1.36% con relación a lo recaudado en el año 2014.

Otro impuesto significativo dentro de los ingresos tributarios para el Departamento de Santander es el Impuesto de Registro, que ha venido decrecimiento en las últimas vigencia objeto del análisis; en la vigencia 2016 con respecto a lo recaudado por este mismo concepto en la vigencia 2015 muestra un decrecimiento del 2.96% pasando de recaudar \$59.286 millones en el 2015 a recaudar \$57.534 en el 2016; en la vigencia 2017 el recaudo por Impuesto de Registro continúa disminuyendo alcanzando un decrecimiento del 7.11% con respecto a lo recaudado en el 2016, es decir paso de recaudar \$57.534 millones en el 2016, a recaudar \$53.441 millones en el 2017. Esta situación, se puede explicar por las circunstancias de crisis por las que atraviesa el país y que en mayor o menor medida se ve reflejada en el comportamiento de este impuesto por tratarse de un recaudo que depende del nivel de transacciones y estas a su vez son la expresión del dinamismo de la economía.

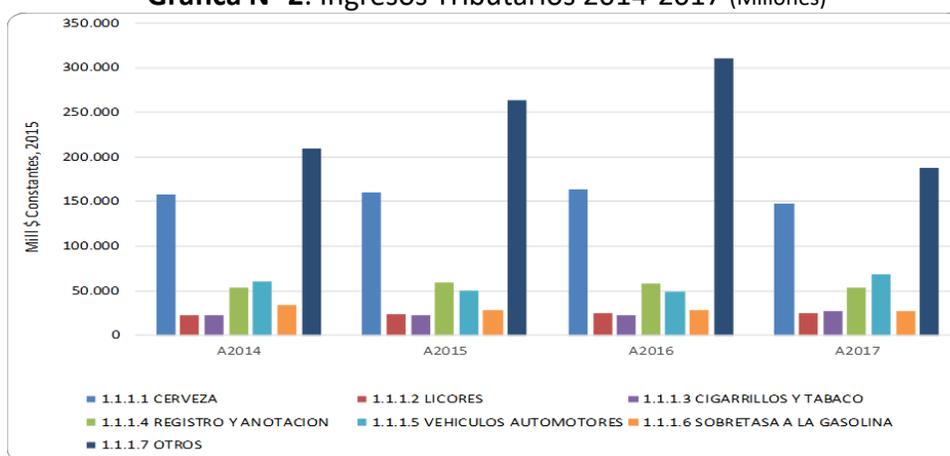
El impuesto de Vehículos y Automotores renta de gran importancia para las finanzas departamentales, muestra decrecimiento del 16.85% en la vigencia 2015 contra lo recaudado en el año 2014 es decir que paso de recaudar \$60.439 millones en el 2014 a recaudar \$50.257 millones en la vigencia 2015; en la vigencia 2016 nuevamente presenta un decrecimiento del -2.98%, con respecto a lo recaudado en el 2015, es decir paso de recaudar \$50.257 millones a recaudar \$48.762 millones en el 2016; en la vigencia 2017 muestra una significativa recuperación en el recaudo por Impuesto de Vehículos Automotores con respecto a las vigencias anteriores, llegando a presentar un incremento del 40.20% con respecto a lo recaudado en la vigencia 2016, logrando recaudar \$68.364 millones en el año 2017.

El Impuesto de la Sobretasa a la Gasolina para el periodo analizado presento decrecimiento pasando de recaudar en el año 2014 \$34.091 millones a recaudar en el 2015 \$28.654 mostrando decrecimiento del 15.95%; el recaudo en el 2016 presento decrecimiento del 0.29% con relación a lo recaudado por este mismo concepto en la vigencia 2015; en el año 2017 nuevamente se presenta decrecimiento del 3.09% con respecto a lo recaudado en el año 2016, es decir paso de recaudar \$28.571 millones en la vigencia 2016 a recaudar \$27.688 millones en la vigencia 2017.

El Impuesto de Licores en las tres primeras vigencias objeto del análisis presento incremento pasando de recaudar \$23.042 millones en el año 2014 a recaudar \$24.029 en el 2015 y \$25.389 en el año 2016, pero en la vigencia 2017 presenta decrecimiento del 2.63% con respecto a lo recaudado en el 2016, es decir pasó de recaudar \$25.389 en el 2016 a recaudar \$24.720 millones en el año 2017. Este fenómeno se explica por el cambio en la metodología de la liquidación que impulsó el impuesto al alza, acompañado de una disminución en el número de unidades vendidas y de un posible desplazamiento del demandante hacia mercados ilegales.

El Impuesto de Cigarrillos y Tabaco para el periodo analizado presento el siguiente comportamiento: en la vigencia 2015 presento incremento del 1.62% con respecto a lo recaudado en el año 2014, es decir paso de recaudar \$22.661 en el 2014 a recaudar 23.029 en el 2015; para la vigencia 2016 presento decrecimiento en el recaudo del 0.91% en relación a lo recaudado por este mismo concepto en la vigencia 2015, es decir pasó de recaudar de recaudar \$23.029 a recaudar \$22.818 en la vigencia 2016; en la vigencia 2017 presento incremento con respecto a lo recaudado en la vigencia anterior del 20.37%, es decir paso de recaudar \$22.818 en la vigencia 2016 a recaudar \$27.466 en la vigencia 2017. En este caso el incremento de la tarifa del impuesto generó un aumento en el recaudo aunque el número de unidades vendidas disminuyó; este ajuste de tarifa permite aplicar presión a través del precio para desincentivar el consumo de subproductos del tabaco dadas las características negativas que genera en la salud de los consumidores y que deben ser atendidos por el sistema de salud del Estado.

Grafica N° 2. Ingresos Tributarios 2014-2017 (Millones)



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental - 2018

En Otros impuestos el recaudo en las tres primeras vigencias objeto del análisis presentó incremento significativo; en la vigencia 2015 obtuvo un incremento del 25.91% con relación a lo recaudado en la vigencia 2014; en el 2016 el incremento fue del 18.01% con relación a lo recaudado en la vigencia 2015; en la vigencia 2017 mostró resultados negativos en el recaudo en comparación a lo recaudado en la vigencia 2016, es decir pasó de recaudar 310.965 millones en el 2016 a recaudar \$187.612 millones en la vigencia 2017, marcando un decrecimiento del 39.67%. Esta caída se explica principalmente por la disminución en el recaudo de las estampillas que depende directamente del volumen de la ejecución de la inversión del Departamento; esto significa que la Administración debe intensificar la ejecución de recursos de inversión para generar ingresos por estampillas que le permita atender sectores sociales a quienes van destinados.

El comportamiento general de ingreso por impuestos tributarios compromete a la Secretaría de Hacienda, a tomar medidas y estrategias a fin de mantener un ingreso sostenido por concepto de impuestos en las vigencias siguientes; sin embargo, se debe tener en cuenta que los impuestos departamentales en su mayoría corresponden a productos cuyo consumo generan externalidades negativas²⁸, de tal manera que la promoción para el aumento de las ventas no corresponde a sus funciones. Cualquier incremento en el consumo de estos bienes podría significar un incremento en los gastos de salud de la comunidad afectada.

2.3.1.2 Ingresos No Tributarios

Los ingresos no tributarios compuestos por las tasas, derechos, multas y sanciones en el periodo 2014 - 2017 objeto del análisis se observa un crecimiento irregular; el recaudo generado en las vigencias 2015 y 2016 fue inferior a lo recaudado en la vigencia 2014 mostrando decrecimiento, en total recaudado por ingresos no tributarios, es decir en mientras que en la vigencia 2014 recaudó un total de \$50.958 millones, en las vigencias 2015 y 2016 recaudó \$45.467 y \$49.634 millones respectivamente; para el año 2017 esta renta mejoró el recaudo en comparación con las tres vigencias anteriores, llegando a recaudar \$52.937 millones, alcanzando un incremento del 6.65% en comparación a lo recaudado en la vigencia 2016.

En cuanto a las Transferencias Corrientes del nivel nacional para el periodo analizado se observa una tendencia a la disminución del recaudo por este concepto, pues el 2014 se recaudó \$40.830 millones mientras que en el 2015 apenas recaudó \$2.687 millones presentando decrecimiento del 93.42%; en la vigencia 2016 los ingresos por transferencias corrientes del nivel nacional siguieron decreciendo con recaudo de \$2.567 millones; en la vigencia 2018 es de \$2.804 millones.

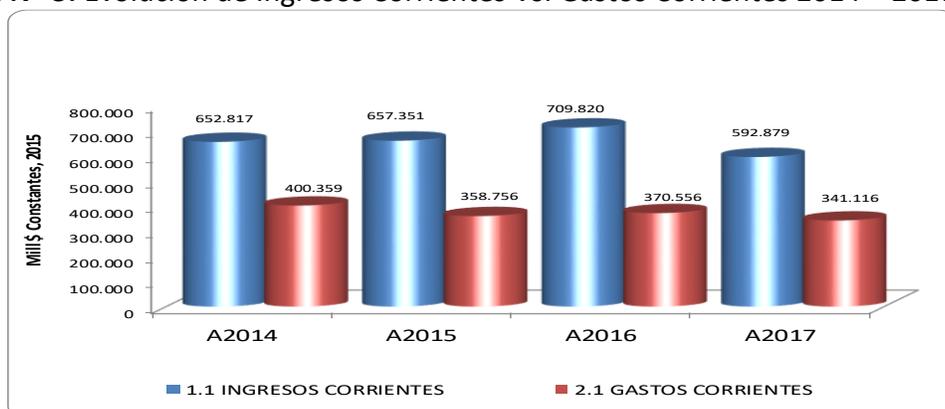
²⁸ Tabaco, cigarrillos, licores y cervezas principalmente.

2.3.2 Ingresos de Capital

Los Ingresos de capital incluyen las transferencias recibidas de otros niveles gubernamentales con destinación específica y fines de inversión, recibidos de entidades descentralizadas de todos los órdenes y los gobiernos nacional y departamental. Este rubro está compuesto por las regalías, otras transferencias o aportes que deben utilizarse exclusivamente en inversión, la venta de activos fijos, los recursos del SGP que son de forzosa inversión, los recursos de cofinanciación y otros.

El recaudo de los Ingresos de Capital muestran el siguiente comportamiento: el ingreso en la vigencia 2015 el recaudo decreció en 9.18% con relación a lo recaudado en la vigencia 2014, es decir se pasó de recaudar \$922.229 millones en el 2014 a recaudar \$837.531 millones en el 2015; en el 2016 se presenta un incremento del 36.35% con relación al ingreso registrado en el 2015; para la vigencia 2017 se presentó un decrecimiento del 35.83% frente a lo recaudado en la vigencia anterior, es decir pasó de recaudar \$1.141.995 millones en la vigencia 2016, a recaudar \$732.783 millones en el 2017.

Grafica Nº 3. Evolución de Ingresos Corrientes Vs. Gastos Corrientes 2014 – 2017 (Millones)



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2018

La evolución de la composición de ingresos corrientes vs gastos corrientes en los últimos cuatro años, nos permite analizar: que en la vigencia 2015 los ingresos corrientes mostraron incremento del 0.69% con relación a los ingresos corrientes recaudados en la vigencia 2014, mientras que los gastos corrientes disminuyeron en 10.39% en la vigencia 2015 con relación a lo recaudado por este mismo concepto en la vigencia 2014; el comportamiento de ingresos corrientes en la vigencia 2016 obtuvo un incremento del 7.98% en comparación a lo recaudado por ingresos corrientes en la vigencia anterior, mientras que los gastos corrientes en la vigencia 2016 crecieron en 3.29% con relación a los gastos corrientes de la vigencia 2015; para la vigencia 2017 se presenta un notable decrecimiento del 16.47% en el recaudo de ingresos corrientes en comparación con lo recaudado en la vigencia 2016, mientras que los gastos corrientes en la vigencia 2016 presentaron decrecimiento del 7.94% con relación al gasto corriente de la vigencia 2016. De acuerdo con el comportamiento registrado en el gráfico

anterior se puede observar un comportamiento coherente y responsable por parte de la Administración Departamental en la ejecución del gasto corriente.

Tabla N° 5. Destinación de los principales ingresos tributarios y soporte legal

INGRESOS TRIBUTARIOS	DESTINACIÓN	RETENCIONES	MARCA LEGAL
IUVA - Impuesto Unificado de vehículos Automotores	Libre Destinación	20% Municipio de origen	ley 488 de 1998 - Art.
		80% Departamento	150, ley 549 de 1999;
		10% Fonpet	ordenanza 007 de 1998 -
		0,1% Fondo de reinserción y paz	Art 5, Decreto 051 de
		2% Patrimonio Autónomo	2009
		1% Areas de interés ambiental	ley 1450/11 Art. 210
Impuesto de Registro	Libre destinación	20% Fonpet	
		10% Fonpet	Ley 549 de 1999
		0,1% Fondo de reinsrción y paz	Ordenanza 007 de 1998
		2%Patrimonio autónomo	Decreto 051 de 2009
		1% Areas de interés ambiental	Ley 1450/11 Art. 210
Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de origen nacional y extranjero	Libre Destinación	2% Patrimonio Autónomo	Decreto 051 de 2010
		10% Fonpet	Ley 549 de 1999
		0,1% Fondo de reinserción y paz	Ordenanza 007 de 1998
		1% Areas de interés ambiental	Ley 1450/11 Art. 210
Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos de origen nacional y extranjero	Libre Destinación	2% Patrimonio Autónomo	Decreto 051 de 2010
		10% Fonpet	Ley 549 de 1999
		0,1% Fondo de reinserción y paz	Ordenanza 007 de 1998
		1% Areas de interés ambiental	ley 1450/11 Art. 210
Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares de origen nacional y extranjero	Libre Destinación	2% Patrimonio Autónomo	Decreto 051 de 2010
		10% Fonpet	Ley 549 de 1999
		0,1% Fondo de reinserción y paz	Ordenanza 007 de 1998
		1% Areas de interés ambiental	Ley 1450/11 Art. 210
Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares de origen nacional y extranjero	Libre Destinación	2% Patrimonio Autónomo	Decreto 051 de 2010
		10% Fonpet	Ley 549 de 1999
		0,1% Fondo de reinserción y paz	Ordenanza 007 de 1998
		1% Areas de interés ambiental	ley 1450/11 Art. 210

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental - 2018

Tabla N° 5. Destinación de Ingresos no tributarios y soporte legal

INGRESOS NO TRIBUTARIOS	DESTINACION	RETENCIONES	MARCO LEGAL
Sobretasa a la Gasolina	Libre Destinación	10% Fonpet	Ley 549 de 1999
		5% Fondo de subsidio sobretasa a la gasolina	Ley 488 de 1998 - art 130
		0,1% Fondo de reinserción y paz	Ordenanza 07 - 1998 - Art 5
		2% Patrimonio Autónomo	Decreto 051 de 2009
Sobretasa al ACPM	Destinación Específica		Programas viales
Regalías Petroleras	Destinación Específica	Compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011. y proyectos viabilizados por el OCAD de acuerdo con la nueva ley de regalías	Acto Legistaltivo 005 de 2011 Ley 1530 de 2012 Decreto 1949 de 2012
Participación en la producción y comercialización de licores	Libre destinación	10% Fonpet	Ley 549 de 1999
		0,1% Fondo de reinserción y paz	Ordenanza 07 de 1998 - Art 5
		2% Patrimonio Autónomo	Decreto 051 de 2009

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2018

2.4 GASTOS TOTALES (Históricos)

El análisis se realiza con una serie histórica de cuatro años comprendidos entre el 2014 y el 2017 a precios constantes, donde se observa el siguiente comportamiento a nivel global de los gastos del Departamento.

Tabla N° 6. Gastos totales 2014 – 2017 (Precios constantes de 2017)

CUENTA	A2014	A2015	A2016	A2017
2 GASTOS TOTALES	1.912.379	1.851.754	1.672.745	1.453.816
2.1 GASTOS CORRIENTES	400.359	358.756	370.556	341.116
2.1.1 FUNCIONAMIENTO	391.830	339.039	338.284	324.686
2.1.1.1 SERVICIOS PERSONALES	52.237	60.454	56.747	55.176
2.1.1.2 GASTOS GENERALES	37.250	76.951	37.711	34.253
2.1.1.3 TRANSFERENCIAS (NOMINA Y A ENTID.)	-	-	243.826	235.257
2.1.2 INTERESES DE DEUDA PUBLICA	8.529	19.717	32.273	16.430
2.1.2.2 INTERNA	8.529	19.717	32.273	16.430
3 (DESAHORRO)/AHORRO CORRIENTE	252.457	-	339.264	251.763
5. GASTOS DE CAPITAL	1.512.019	1.492.998	1.302.189	1.112.700
5.1 FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO	926.909	959.884	737.478	486.975
5.2 INVERSION SOCIAL, TRANSFERENCIAS DE CAPI	585.110	533.114	564.711	625.725

Fuente: Secretaría de Hacienda - 2018

2.4.1 Gastos Corrientes

Al cierre de la vigencia 2017, el Departamento acusó un gasto total por \$1.453.816 millones de pesos, inferior a lo ejecutado en la vigencia 2016 que alcanzó una ejecución de \$1.672.745

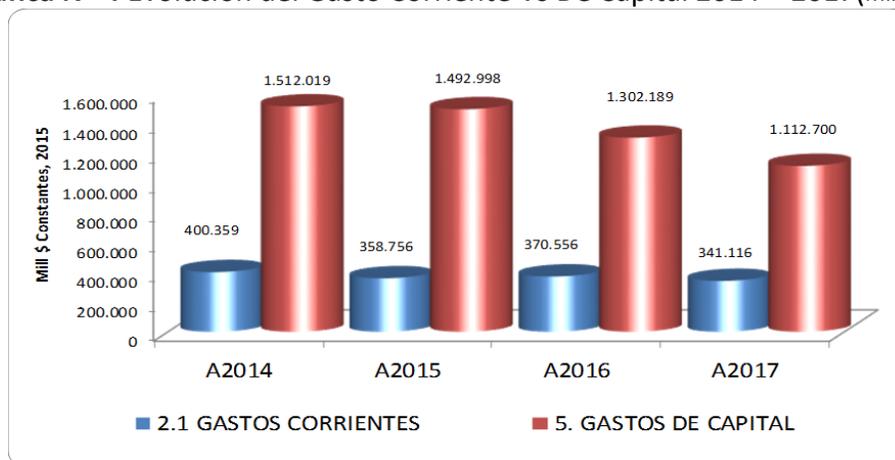
millones, lo que quiere decir que los gastos totales del Departamento en la vigencia 2017 presentaron una disminución con relación a la vigencia anterior en 13.09%; Al interior de los gastos totales se observa que el comportamiento de los gastos corrientes en la vigencia 2017 con relación a la vigencia 2016 disminuyeron en 7,94%; en lo relacionado con los gastos de funcionamiento en el periodo 2014-2017 de acuerdo con lo observado en la Tabla N° 6 podemos evidenciar disminución de gastos en cada una de las vigencias; en la vigencia 2015 se disminuyó el gasto de funcionamiento en 13.47% es decir en el 2014 se gastó por este concepto \$391.830 millones y en el 2015 gastó \$339.039; en la vigencia 2016 se observa disminución en los gastos de funcionamiento del 0.22%; en la vigencia 2017 se mantiene la política de reducción en los gastos de funcionamiento que es del 4.02% con relación a lo destinado en la vigencia 2016. Esta política de austeridad en el gasto de funcionamiento para el cuatrienio 2014-2017, muestra un excelente manejo por parte de la Administración, lo que permite mantener con solvencia el límite de los gastos de funcionamiento establecido para los Departamentos en el artículo 4 de la Ley 617 de 2000.

2.4.2 Gastos de capital

Los gastos de capital durante el periodo de análisis se han convertido en la principal fuente de financiación del Departamento de Santander para apalancar inversión, sin embargo la inversión con recursos de capital según la evolución observada en los últimos 4 años muestra una tendencia a la baja; en el 2015 la inversión con estos recursos disminuyeron en 1.26% con relación a los recursos invertidos por este mismo concepto en la vigencia 2014; en la vigencia 2016 disminuyeron en 12.78% con relación al 2015; en la vigencia 2017 disminuyeron en 14.55% con relación a los gastos de capital destinados a inversión en la vigencia anterior.

Lo anterior permite concluir que durante el periodo 2014 y 2017 se ha venido reduciendo ostensiblemente la inversión en formación bruta de capital social.

Grafica N° 4 Evolución del Gasto Corriente Vs De Capital 2014 – 2017(Millones)



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2018

Como se puede observar en la gráfica anterior, analizado a precios constantes, los gastos de capital sustentan la mayor fuente de recursos para inversión, pero preocupa la tendencia a la baja ya que es la principal fuente recursos de financiación con que cuenta el Departamento de Santander para la formación bruta de capital social. Los gastos corrientes conformados por los gastos de funcionamiento y los intereses de la deuda pública muestran tendencia estable y con tendencia a la baja.

La inversión financiada con recursos del crédito durante el periodo 2014 – 2017, hacen de las finanzas departamentales un escenario que requiere actuar con prudencia al momento de definir el total de inversión en lo correspondiente a la formación bruta de capital fijo con el objeto de cumplir con el indicador de superávit fiscal en las vigencias siguientes.

2.5 DEFICIT O SUPERAVID HISTORICO

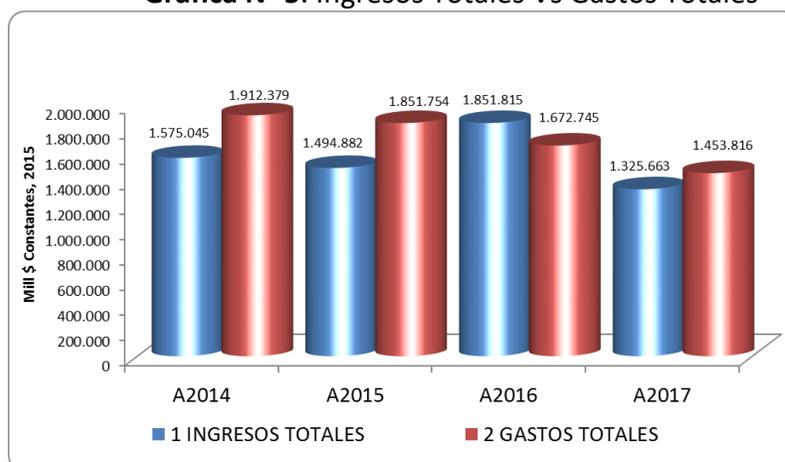
Tabla N° 7. Déficit o Superávit total (Millones – precios constantes de 2017)

CUENTA	A2014	A2015	A2016	A2017
1 INGRESOS TOTALES	1.575.045	1.494.882	1.851.815	1.325.663
2 GASTOS TOTALES	1.912.379	1.851.754	1.672.745	1.453.816
6. (DEFICIT)/SUPERAVID TOTAL	(337.333)	(356.872)	179.070	(128.154)
7. FINANCIAMIENTO	337.333	356.872	(179.070)	128.154

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental 2018

En los cuatro años objeto del análisis, el Departamento de Santander presentó déficit total en las vigencias 2014 de 337.333 millones y 2015 de 356.333 millones; en la vigencia 2016 presentó superávit total de 179.070 millones, y en la vigencia 2017 cerró con déficit total de 128.154 millones; el déficit generado en las vigencias 2014 y 2015 y 2017 se financió con Recursos del Balance, situación que fue subsanada en la siguiente vigencia.

Gráfica N° 5. Ingresos Totales Vs Gastos Totales



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental 2018

Como se puede observar en la gráfica anterior durante las vigencias 2014, 2015 y 2017 los ingresos totales fueron superados por los gastos totales, generando desequilibrio financiero. A partir del presente análisis se recomienda replantear las estrategias en el manejo de gasto de acuerdo con el principio de anualidad, planificación y programación integral, para lo cual es indispensable que durante los próximos diez años se realice un análisis y replanteamiento de las estrategias del manejo presupuestal, que permitan generar equilibrio entre el ingreso total y el gasto total.

2.6 FINANCIAMIENTO

La normatividad en materia de saneamiento fiscal apunta de manera directa a garantizar la autonomía financiera de los Departamentos. Por tal razón, en el marco de la Ley 617 de 2000 la estrategia financiera del Plan comienza por ajustar los gastos de funcionamiento para destinar más recursos a la inversión. En segundo lugar, utilizar el crédito como una forma de apalancamiento de recursos requiere el cumplimiento de los indicadores de solvencia y sostenibilidad, además de las medidas de precaución ante la volatilidad en el recaudo de los ingresos propios del Departamento.

Igualmente en materia de financiamiento, los recursos de capital fueron de gran importancia para la Administración Departamental en la financiación de los niveles del gasto, principalmente llevando montos de recursos de una vigencia a otra como recursos del balance o saldos no ejecutados de las vigencias anteriores. Los recursos no ejecutados en la vigencia reflejan una deficiente programación y planificación del gasto por parte de las oficinas gestoras; otras de las causas de saldos se presentan por giros de los recursos provenientes de los Conpes y las Regalías.

2.7 PROYECCION DE INGRESOS

Para la estimación de la proyección de ingresos se parte de la información histórica de ejecución presupuestal que el Departamento ha reportado al MHCP y de supuestos encaminados a elaborar pronósticos prudentes a partir de la realidad fiscal, que permitan dar cumplimiento al cronograma de recaudo de los ingresos para determinar un monto real que permita asegurar un nivel de gasto sostenible y financiable.

Las metas financieras están encaminadas a mantener la solvencia y viabilidad financiera del Departamento, teniendo en cuenta la realidad del comportamiento de la economía, la inflación esperada y el cumplimiento normativo especialmente el referido a la viabilidad fiscal señalada por la ley 617 de 2000 y los de endeudamiento referidos en la Ley 358 de 1997.

Para la proyección de los recursos de 2019, se parte de la información histórica y se realizan unos supuestos encaminados a elaborar la proyección, que permitan optimizar la captación de los ingresos en montos posibles y alcanzables. Así, por ejemplo, para algunas proyecciones se utilizarán los supuestos macroeconómicos que son consistentes con las metas del Gobierno Nacional, sustentadas por el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República,

en particular para este MFMP y dependiendo de las consideraciones particulares de algunas rentas y gastos.

Para la vigencia 2019 se presentarán las proyecciones de las principales variables de la Administración Departamental como el total de ingresos, ingresos corrientes y de capital, ahorro corriente, déficit/superávit total y financiamiento teniendo en cuenta el comportamiento de los diferentes rubros reportados en el formato FUT por la actual Dirección Técnica de Ingresos en el primer semestre de la vigencia 2018.

2.7.1 Criterios para la programación de ingresos

La estimación del recaudo de los diferentes impuestos se realizó de acuerdo con las bases gravables, tarifas y su relación con el comportamiento de la actividad económica a la que está asociado cada tributo. En especial, se tienen en cuenta el recaudo del impuesto de cervezas, licores, cigarrillos y tabaco, registro y anotación, vehículos automotores, sobretasa a la gasolina, estampillas y otros, dado que son los impuestos más representativos del Departamento.

Según la proyección de los ingresos totales para el año 2019 se estima que podrían alcanzar una suma cercana a los \$1.297.800 millones; al interior se estimaron recaudos por ingresos corrientes entre tributarios y no tributarios por valor de \$1.215.686 millones, así como los ingresos de capital por \$82.114 millones de pesos, de acuerdo con los formatos y recomendaciones entregadas por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Llama la atención la reducción en la asignación de recursos por parte del nivel central –DNP- a los entes territoriales, durante la actual vigencia y las directrices dadas a tener en cuenta en la proyección de dichos recursos con apenas un incremento del 2% para las próximas vigencias. Esta circunstancia implica realizar ajuste en los gastos en la misma proporción, afectando el gasto social lo que repercute en corto y mediano plazo en un impacto directo en la prestación de los servicios de Salud y Educación, Agua Potable y Saneamiento Básico, principalmente.

En la proyección del presente documentos para el año 2019 y vigencias siguientes se aplica una tasa de crecimiento de 3%, cifra que está de acuerdo con la orientación del Ministerio de Hacienda ante las expectativas macroeconómicas del país para la vigencia 2019.

2.7.2 Estimación de ingresos 2019 – 2028

Teniendo en cuenta el comportamiento de los ingresos totales en el año 2019 de \$1.297.800 millones, los ingresos corrientes representan el 93.6% del total de los ingresos, mientras que los ingresos de capital representan el 6.4%. Dentro de los ingresos corrientes que suman \$1.215.686 millones, los ingresos tributarios representan el 43.7% (\$532.225 millones), mientras que los ingresos no tributarios representan el 3.4% (\$41.396 millones), y por último las transferencias que representan el 52.8% (\$642.065 millones).

En la proyección estimada de ingresos tributarios para la vigencia 2019 la renta más representativa es recaudo por estampillas con 34.25%, seguido por el impuesto a la cerveza con el 28.7%, le siguen el impuesto de registro y anotación con el 10.16%, impuesto de vehículos automotores con el 9.28%, cigarrillos y tabacos con el 5.5%, impuesto de sobretasa al consumo gasolina motor con el 5.2%, impuesto a los licores el 3.8% y por ultimo aparecen otros tributarios con 2.9%.

Los recursos recaudados por concepto de estampillas tienen relación directa con la ejecución de la inversión, lo que hace que en la medida en que se reduzca la ejecución se reduce automáticamente este recaudo que tiene destinación específica. Se espera que en el año 2019, tratándose del último año de la actual administración, la ejecución repunte y presente una dinámica positiva que permita a su vez impulsar el recaudo de la estampillas.

Tabla N° 8. Proyección de Ingresos Totales (Millones de pesos)

Cuenta	Descripción	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
BF_1	INGRESOS TOTALES	1.297.800	1.330.853	1.364.780	1.399.605	1.435.352	1.472.047	1.509.715	1.548.383	1.588.079	1.628.831
BF_1.1	INGRESOS CORRIENTES	1.215.686	1.246.276	1.277.666	1.309.877	1.342.932	1.376.854	1.411.667	1.447.394	1.484.060	1.521.692
BF_1.1.1	TRIBUTARIOS	532.225	548.192	564.637	581.577	599.024	616.995	635.504	654.570	674.207	694.433
BF_1.1.1.1	Vehículos Automotores	49.440	50.923	52.451	54.024	55.645	57.315	59.034	60.805	62.629	64.508
BF_1.1.1.4	Registro y Anotación	54.075	55.697	57.368	59.089	60.862	62.688	64.568	66.505	68.501	70.556
BF_1.1.1.5	Licores	20.663	21.283	21.922	22.579	23.257	23.954	24.673	25.413	26.176	26.961
BF_1.1.1.6	Cerveza	153.172	157.767	162.500	167.375	172.396	177.568	182.895	188.382	194.034	199.855
BF_1.1.1.7	Cigarrillos y Tabaco	29.287	30.166	31.071	32.003	32.963	33.952	34.970	36.020	37.100	38.213
BF_1.1.1.8	Sobretasa Consumo Gasolina Motor	27.810	28.644	29.504	30.389	31.300	32.239	33.207	34.203	35.229	36.286
BF_1.1.1.9	Estampillas	182.335	187.805	193.439	199.242	205.219	211.376	217.717	224.249	230.976	237.905
BF_1.1.1.12	Otros Ingresos Tributarios	15.443	15.906	16.383	16.875	17.381	17.902	18.439	18.993	19.562	20.149
BF_1.1.2	NO TRIBUTARIOS	41.396	42.638	43.917	45.235	46.592	47.989	49.429	50.912	52.439	54.013
BF_1.1.2.1	Ingresos de la Propiedad: Tasas, Derechos, Multas y Sanciones	18.675	19.235	19.813	20.407	21.019	21.650	22.299	22.968	23.657	24.367
BF_1.1.2.2	Otros No Tributarios	22.721	23.403	24.105	24.828	25.573	26.340	27.130	27.944	28.782	29.646
BF_1.1.3	TRANSFERENCIAS	642.065	655.446	669.111	683.066	697.317	711.870	726.733	741.912	757.414	773.246
BF_1.1.3.1	Transferencias Para Funcionamiento	2.318	2.387	2.459	2.532	2.608	2.687	2.767	2.850	2.936	3.024
BF_1.1.3.1.3	Otras Transferencias Para Funcionamiento	2.318	2.387	2.459	2.532	2.608	2.687	2.767	2.850	2.936	3.024
BF_1.1.3.2	Transferencias Para Inversión	639.748	653.059	666.652	680.533	694.708	709.184	723.966	739.062	754.479	770.222
BF_1.1.3.2.1	Del Nivel Nacional	639.748	653.059	666.652	680.533	694.708	709.184	723.966	739.062	754.479	770.222
BF_1.1.3.2.1.1	Sistema General de Participaciones	587.491	599.241	611.226	623.451	635.920	648.638	661.611	674.843	688.340	702.107
BF_1.1.3.2.1.1.1	Sistema General de Participaciones - Educación	536.765	547.500	558.450	569.619	581.011	592.631	604.484	616.574	628.905	641.483
BF_1.1.3.2.1.1.2	Sistema General de Participaciones - Salud	39.511	40.301	41.107	41.930	42.768	43.624	44.496	45.386	46.294	47.220
BF_1.1.3.2.1.1.3	Sistema General de Participaciones - Agua Potable y Saneamiento Básico	11.216	11.440	11.669	11.902	12.140	12.383	12.631	12.883	13.141	13.404
BF_1.1.3.2.1.2	FOSYGA y ETESA	612	624	637	650	663	676	689	703	717	732
BF_1.1.3.2.1.3	Otras Transferencias de la Nación	51.644	53.194	54.789	56.433	58.126	59.870	61.666	63.516	65.421	67.384
BF_4	INGRESOS DE CAPITAL	82.114	84.577	87.114	89.728	92.420	95.192	98.048	100.989	104.019	107.140
BF_4.1	Cofinanciación	74.910	77.157	79.472	81.856	84.312	86.841	89.446	92.130	94.894	97.740
BF_4.4	Rendimientos Financieros	5.256	5.413	5.576	5.743	5.915	6.093	6.276	6.464	6.658	6.858
BF_4.7	Otros Recursos de Capital (Donaciones, Aprovechamientos y Otros)	1.948	2.006	2.067	2.129	2.192	2.258	2.326	2.396	2.468	2.542

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2018

Los ingresos no tributarios en el 2019, están representados el 45.1% por ingresos de la propiedad, tasas, derechos, multas y sanciones, y el 54.9% por otros ingresos no tributarios.

Las Transferencias se reciben principalmente del Sistema General de Participaciones distribuidos en SGP-Educación, SGP-Salud, agua potable y saneamiento básico, y otras transferencias de la Nación.

En cuanto a los ingresos de capital, el ingreso más representativo son los de cofinanciación (91.2%) provenientes principalmente del contrato plan; rendimientos financieros con el 6.4% y por último otros recursos de capital (donaciones, aprovechamientos y otros) 2.4%.

En este rubro no se tiene en cuenta para el análisis los Recursos del Balance por considerar que no son recursos propios del periodo, aunque pueden ser recurrentes en el sentido que siempre quedan recursos cada año por este mismo concepto; sin embargo, en la medida que se planifique la ejecución teniendo en cuenta el principio de anualidad este rubro debería reducirse.

2.7.3 Recursos ISAGEN

De la venta del 57% de ISAGEN por \$6,48 billones, a Santander le fue asignado el 10%, que equivale a \$239 mil millones de pesos, que serán invertidos en 37 municipios.

En audiencia pública realizada el 12 de agosto de 2017 en Bucaramanga, con el ministro de hacienda, el gobernador de Santander y 37 alcaldes de los municipios beneficiados con recursos de la venta de ISAGEN, se discutieron proyectos que se nutrirán de esos dineros. De 47 proyectos presentados son 32 proyectos viales, 9 proyectos de agua potable, 2 de salud, 1 de Coldeportes, 1 de gas y 1 de educación. Estos proyectos fueron inscritos ante los diferentes Ministerios. La audiencia pública contó con la asistencia del gobernador Didier Tavera, los alcaldes de los 37 municipios beneficiados para la inversión de dichos recursos, así como los secretarios del departamento, Invías, DNP, Fondo de Adaptación, y los congresistas de la región. En la reunión se realizó la presentación de cada uno de los 47 proyectos inscritos, que serán estudiados por las entidades nacionales competentes para realizar la evaluación técnica correspondiente.

Mediante boletín 208 expedido por el Ministerio de Hacienda el 29 de septiembre de 2017 (COMH) el señor ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas Santamaría determinó que en Santander se identificaron 46 proyectos de infraestructura principalmente vial²⁹. “Los proyectos debe ser viabilizados técnicamente por los ministerios correspondientes del gobierno nacional. Para esto es necesario que las entidades territoriales radiquen los proyectos y hacer el seguimiento respectivo que permita agilizar el trámite y realizar los ajustes que se les solicite. Esto permitirá que se culmine el proceso lo más pronto posible y lograr proceder a la

²⁹ Oficina de Comunicaciones Ministerio de Hacienda y Crédito Público - minhaciendaprensa@minhacienda.gov.co Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C. PBX 381 1700 www.minhacienda.gov.co

distribución presupuestal y celebrar los convenios entre la Nación y las Alcaldías o Gobernaciones antes de iniciar la Ley de Garantías el 11 de noviembre”. Finalmente fueron viabilizados un total de 39 proyectos por valor de \$239.765 millones como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla N° 9. Distribución sectorial de recursos ISAGEN (Millones de pesos)

RECURSOS ISAGEN		
MINISTERIO	SECTOR	VALOR
MINSALUD	SALUD	16.042
MINCIT-FONTUR	TURISMO	2.972
COLDEPORTES	RECREACIÓN Y DEPORTE	4.397
MINEDUCACIÓN	EDUCACIÓN	3.105
MINVIENDA	ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	35.482
MINTRANSPORTE	INFRAESTRUCTURA VIAL	177.765
TOTAL RECURSOS		239.765

Fuente: Secretaría de Planeación Departamental 2018

De acuerdo con lo observado con la Tabla N° 9, del 100% de los recursos de ISAGEN se asignaron el 74.14% al sector transporte e infraestructura vial, el 14.80% se asignaron al sector agua potable y saneamiento básico (Acueducto y alcantarillado), al sector salud se le asignaron 6.69%, al sector educación se le asignó el 1.29%, al sector recreación y deporte se le asignó el 1.84% y al sector turismo se le asignó el 1.24%.

2.7.4 Regalías

A partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 05 de 2011 que crea el Sistema General de Regalías, razón por la cual expidió el Decreto Ley transitorio 4923 de 2011, el cual determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. A partir del año 2013 el presupuesto de gastos del Sistema General de Regalías, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1530 de 2012, se elabora de forma bianual; para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016, fue aprobado mediante Ley 1744 del 26 de Diciembre de 2014; posteriormente se expide la medida de aplazamiento mediante Decreto 1450 de 2015, la compensación del año 2014 expedida por el Decreto 1490 de 2015 y anticipo de la compensación 2015 expedida por Decreto 724 de 2015.

El presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2017-2018 fue aprobado mediante Decreto 2190 del 28 de diciembre de 2016; posteriormente mediante Decreto 1103 de 2017 se realizan ajustes.

Los recursos se distribuyen en todos los departamentos a través de los Fondos de: Ciencia, Tecnología e Innovación - FCTI, Desarrollo Regional - FDR y Compensación Regional - FCR.

Adicionalmente se ahorrará a través del fondo de ahorro y estabilización - FAE y del fondo de ahorro pensional territorial - FONPET.

Todos los recursos del SGR financian proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales a los órganos colegiados de administración y decisión - OCAD, quienes se encargan de definirlos, evaluarlos, viabilizarlos, priorizarlos, aprobarlos y designar el ejecutor de los mismos.

Por mandato constitucional, se creó el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación - SMSCE, que es administrado por el DNP y se desarrolla de manera selectiva y con énfasis en acciones preventivas.

Tabla N° 10. Presupuesto del Bienio 2017-2018

Fondo	Disponible Bienio	Total Aprobaciones	Saldo disponible
Asignaciones Directas	193.739,46	110.905,99	82.833,46
Asignaciones PAZ	8.936,20	7.314,25	1.621,94
Fondo Ciencia y Tecnología e Innovación (C&T)	32.926,79	17.414,30	15.512,49
FDR descontando el monto que podrá destinarse a compensar asignaciones directas	29.642,39	23.816,11	5.826,28
FCR 60% para proyectos regionales	69.741,40	37.726,63	32.014,77
FDR - PAZ	8.936,20	-	8.936,20
	343.922,43	197.177,28	146.745,14

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Regalías - SICODIS - 2018

De acuerdo con lo observado en la tabla N° 10, según consulta realizada el SICODIS, el reporte presupuestal detallado de los recursos disponibles en pesos corrientes por concepto del Sistema General de Regalías para el departamento de Santander con corte al 24 de septiembre de 2018 es el siguiente: Total disponible bienio 2017-2018 en Asignaciones Directas \$ 193.739 millones, Asignación PAZ \$8.936 millones, Fondo Ciencia Tecnología e Innovación \$32.926 millones, FDR descontando el monto que podrá destinarse a compensar asignaciones directas \$29.642 millones, Fondo de Compensación Regional FCR \$69.741 millones, FDR-PAZ \$8.936 millones.

Proyectos Aprobados OCAD

Con corte al 24 de septiembre de 2018, según lo reportado en la página DNP – SICODIS, el Departamento de Santander presenta aprobación de proyectos por Asignaciones Directas por valor de \$110.905 millones, Asignaciones de PAZ por \$7.314 millones, Fondo Ciencia y Tecnología e Innovación (C&T) \$17.414 millones, FDR descontando el monto que podrá destinarse a compensar asignaciones directas \$29.642 millones, Fondo de Compensación Regional (FCR) 60% para proyectos regionales \$37.726 millones.

A la fecha el Departamento presenta un saldo disponible para inversión por Asignaciones Directas de \$82.833 millones, por asignación PAZ \$1.622 millones, Fondo Ciencia Tecnología e

Innovación \$15.512 millones, FDR descontando el monto que podrá destinarse a compensar asignaciones directas \$5.826 millones, Fondo de Compensación Regional (FCR) 60% para proyectos regionales cuenta con un saldo de \$32.014 millones y el FDR-PAZ cuenta con un saldo cuenta con saldo disponible de \$8.936 millones.

2.7.5 Contrato Plan

El Contrato Plan con el Departamento de Santander fue suscrito el 27 de julio de 2013 y se enfoca al mejoramiento de la competitividad como un eje estratégico capaz de impulsar el desarrollo del Departamento, generando avances y crecimiento para mejorar el posicionamiento de Santander bajo un enfoque global, equilibrado y sostenible; el 4 de mayo de 2018 mediante Otrosí N°. 1 Modificatorio al contrato plan de la nación con el departamento de Santander, se modifica la Cláusula Tercera “Duración” con el fin de prorrogar el plazo de ejecución del contrato en dos (2) años a efectos de generar los rangos de tiempo necesarios para el desarrollo de los diferentes proyectos priorizados en el marco del Contrato Plan de la Nación con el Departamento de Santander, la cual quedará así: “*Clausula Tercera. Duración:* El plazo de ejecución del Contrato Plan será de siete (7) años, contados a partir de la firma del presente Acuerdo Estratégico, con posibilidad de ser prorrogados de acuerdo con las necesidades propias de cada uno de los actos o contratos realizados en la ejecución del presente acuerdo”.

El objeto del Contrato Plan es articular y coordinar las capacidades de planeación, gestión y financiación de la Nación con las de las entidades territoriales participantes con el fin de mejorar los niveles de competitividad y bienestar social, entendiendo que el alcance de este propósito requiere un trabajo mancomunado en el que participen distintos niveles del Gobierno, mejoramiento de la competitividad, como un eje estratégico capaz de impulsar el desarrollo del departamento.

Está estructurado alrededor de tres prioridades estratégicas: Infraestructura de conectividad, desarrollo social y desarrollo económico. El área de intervención de este Contrato-Plan comprende los 87 municipios del departamento de Santander, los cuales se benefician con inversiones por un valor de \$6,1 billones de pesos en cinco (5) años, prorrogado en (2) años a efectos de generar los rangos necesarios para el desarrollo de los diferentes proyectos priorizados en el Contrato Plan de la Nación con el Departamento de Santander, mediante otrosí N° 1 modificatorio al Contrato Plan de la Nación con el Departamento de Santander el 4 de mayo de 2018. La Nación aportará el 86% de los recursos, mientras que las entidades territoriales participarán con un aporte del 9%. Este contrato plan también contará con aportes de capital privado con una participación de 5% del total.³⁰

El presupuesto en la vigencia 2018 es de \$7.275.083 millones, con aportes de la Nación por \$5.919.267 millones que representa el 81.36% del total del presupuesto; el Departamento

³⁰ <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/Contrato-Plan-Departamento-de-Santander.aspx>, septiembre 25 de 2018, hora 10:33am.

Nacional de Planeación DNP participa con \$481.778 millones que representa el 6.62% del total; los territorios y otros participan con \$874.038 millones, que representa el 12.01%.

Tabla N° 11. Destinación de recursos por sectores

Sector	N° Proyectos vigentes	N° Proyectos con ejecución
Agricultura y Desarrollo Rural	2	1
Ciencia y Tecnología	2	2
Comercio, Industria y Turismo	11	4
Educación	2	1
Inclusión Social y Reconciliación	1	0
Salud y Protección Social	2	1
Transporte	18	16
Vivienda, Ciudad y Territorio – Agua	3	3
TOTAL	41	28

Fuente: Dirección de Contrato Plan – Gobernación de Santander - 2018

Con corte al 31 de julio de 2018, en 8 sectores involucrados hay 41 proyectos vigentes de los cuales se encuentran en ejecución 28 proyectos. Los sectores que cuentan con mayor número de proyectos vigentes son el de Transporte con 18 proyectos de los cuales hay 16 en ejecución, y el de Comercio Industria y Turismo con 11 proyectos de los cuales hay 4 en ejecución.

Avances en ejecución – (Acumulado al 31 de julio de 2018)

Tabla N° 12. Total de ejecución 2013 – 2018 (Millones de pesos)

Sector	Costo total Estimado 2013-2018 (A)	Recursos Programados Plan de Acción (B)	Recursos Comprometidos JULIO 2018	% Avance Financiero Plan de Acción 2018 (C/B)	% Avance Financiero 2013-2018 (C/A)
Transporte	\$6.646.644	\$5.219.301	\$4.310.695	82,59%	64,86%
Salud y Protección Social	\$126.273	\$126.273	\$118.196	93,60%	93,60%
Vivienda, Ciudad y Territorio – Agua	\$199.939	\$162.251	\$158.250	97,53%	79,15%
Agricultura y Desarrollo Rural	\$52.690	\$52.690	\$52.690	100,00%	100,00%
Inclusión Social y Reconciliación	\$4.432	\$4.432	\$2.432	54,87%	54,87%
Comercio, Industria y Turismo	\$181.898	\$171.410	\$152.589	89,02%	83,89%
Educación	\$33.832	\$33.832	\$33.832	100,00%	100,00%
Ciencia y Tecnología	\$29.375	\$0	\$29.375	0,00%	100,00%
TOTAL	\$7.275.083	\$5.770.189	\$4.858.059	84,19%	66,78%

Fuente: Dirección de Contrato Plan – Gobernación de Santander - 2018

El porcentaje de avance en ejecución financiera de los recursos programados en la vigencia 2018 es del 84.19%, mientras que el total de ejecución avance financiero 2013-2018 es del 66.78%.

Proyectos que presentan avances acumulados 2013-2018 por cada sector

Agricultura y Desarrollo Rural

- Construcción de vivienda nueva rural en el departamento de Santander; valor proyecto: \$ 50.732 millones, estado de avance: 100% en liquidación correspondiente a 1.215 viviendas terminadas.
- Fortalecimiento de la Producción Cacaotera en el Departamento de Santander. \$1.958 millones, Avance: 100% Proyecto liquidado. (insumo para «Finca Modelo»).

Educación:

- Programa de Alimentación Escolar PAE, valor del proyecto: \$8.682 millones, con un avance del 100% en proceso de liquidación.
- Construcción II etapa ampliación y adecuación UTS, valor del proyecto: \$25.150 millones, con un avance de obra del 25%.

Inclusión Social y Reconciliación:

- Implementación de una estrategia para el fortalecimiento y emprendimiento de proyectos productivos que permitan la generación de ingresos en la población de víctimas del conflicto armado; valor proyecto: \$ 4.432 millones; estado: 100%. En proceso de liquidación.

Salud y Protección Social:

- Construcción del Hospital San Juan de Dios del municipio de Floridablanca – Santander.
Valor Proyecto: \$ 15.957 millones; Fase I. Estado: Finalizado. 100%; Fase II. Estado: Pendiente inclusión de recursos; Beneficiarios: 266.102.
- Fortalecimiento de la Red de Prestación de Servicios Hospitalarios del Departamento de Santander, valor proyecto: \$109.708 millones, avance: 100%; en liquidación, Beneficiarios: 2.072.439.

Vivienda, Ciudad y Territorio – Agua Potable y Saneamiento Básico:

- Construcción del acueducto Regional del Chicamocha (Municipio de los Santos). Valor Proyecto: \$ 38.710 millones. Fase I: Recursos Gobernación \$ 23.710 millones. Avance 78%. Actualmente suspendido por falta de recursos.
Fase II: Recursos Territorio: \$15.000 millones. Se presentó fase II ante el Ministerio, el 7 de junio de 2016 Por valor de \$15.000 millones. Beneficiarios: 12.185.
- Sistema de Alcantarillado Sanitario y Pluvial y Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales del Municipio de Charalá. Valor Proyecto: \$11.069 millones. Fase I: Valor Obra \$ 24.774.992 Interventoría: \$12.405.879 Finalizado Avance: 100%
Fase II. Valor Obra \$94.033.568 Interventoría \$47.108.238 m. Finalizado Avance: 100%
Fase III: Valor Obra \$10.244.854.117 Interventoría: \$645.493.600.
Fase 1 y Fase 2 Ejecutadas

La fase 3 se liberan los recursos, pendiente liquidación ya que los predios para la ejecución del proyecto no han sido adquiridos por parte del Municipio.

Beneficiarios: 10.540.

- Soluciones de Agua Potable y Saneamiento Básico para el municipio de Barrancabermeja.
Valor proyecto: \$ 144.629 millones. Fase I: Aprobada: \$123.543 millones.

Avance: 5% Estudios y diseños \$5.000 m Territorio: \$2.500 Otros: \$2.500 m Se encuentra en revisión por parte de Ecopetrol los productos entregados por el contratista. Avance: 5% Beneficiarios: 191.704.
- Comercio Industria y Turismo:**
- Construcción de las Obras de reforzamiento estructural y adecuación de los escenarios: (estadio, piscina y coliseo Vicente Díaz Romero), de la Villa Olímpica del Municipio de Bucaramanga.
Valor Proyecto: \$ 24.111 millones. Avance: 100% en proceso de liquidación.
Beneficiarios: 527.987.
- Construcción del centro de eventos y exposiciones de la ciudad de Bucaramanga.
Valor Proyecto: \$ 76.840 millones. Fase I: Valor Obra: \$ 18.776 millones. Valor interventoría: \$ 1.277 millones. Avance de obra: 100%, se liquidó.

Fase II: \$56.787 m. Se Inició obra el 2 de junio de 2016, Contrato No. FNT-5-2016. Avance: 94%.
Beneficiarios: 527.987.
- Construcción del Parque Temático del Municipio Piedecuesta.
Valor proyecto: \$ 10.806 millones. Adición de \$1.140 en diciembre de 2017. Total: \$11.846 millones
Avance: 99% Proceso en liquidación
Beneficiarios: 152.665.
- Recuperar el espacio público y potenciar las actividades turísticas (Alameda de las nieves) en el Municipio de Girón - Santander.
Valor proyecto: \$ 6.092 millones. Avance: 100% liquidado y terminado
Beneficiarios: 185.248.
- Construcción Monumento alusivo a la Batalla de Pienta, Charalá Santander.
Valor Proyecto: \$ 2.000 millones. Los Estudios y diseños Valor \$ 480 millones. Avance: 100%.
Pendiente Adición: \$ 11.008 millones.
Beneficiarios: 10.540.
- Construcción Teatro en el Municipio de Bucaramanga.
Valor proyecto: \$ 31.785 millones.

Fase 1: Gran sala comprende 3 espacios: escenario, vestíbulo y la zona de público. Avance: 95%

Fase 2: Áreas de apoyo: camerinos, baños, oficinas, sala de ensayo, cafetería, etc. Avance: 70%

Beneficiarios: 528.269.

- Mejoramiento del sendero peatonal que da acceso a la quebrada Las Gachas en el municipio de Guadalupe en el departamento de Santander. Valor Proyecto: \$2.972.308.918

Beneficiarios: 4.604, ya se adjudicaron los recursos por parte del Ministerio de Hacienda según resolución 2093, estado: en estructuración

- Parque acuático el Lago – Acualago. Valor proyecto: \$5.132 millones

Avances: Dos contratos de obra adjudicados

(01) Ministerio \$2.304 millones (Avance: 100%)

(02) Gobernación de Santander \$2.828 Millones (Avance: 100%).

En operación. Finalizado

- Adecuación y recuperación del parque principal de San Gil

Valor Proyecto: \$1.312 millones

Avances: Obra ejecutada y liquidada. Avance 100%

Beneficiarios: 43.519 Habitantes – Finalizado.

- Mantenimiento y remodelación del parque Puerto Araujo. Valor proyecto: \$1.699 millones

Avances: Proyecto Terminado y liquidado 100%.

Beneficiarios: 2.436 Habitantes. Finalizado

Ciencia y Tecnología:

- Desarrollos de nuevos procesos y productos para valoración de mucilago y granos de cacao en el Departamento de Santander. Fondo de Ciencia y Tecnología SGR: \$6.882 m. aprobado por OCAD. Cofinanciados \$3.794 millones. Universidad Industrial de Santander \$3.173 millones. Fedecacao \$199 millones. Asocapayari: \$123 millones y Sena: 97 millones.

Avance: 18%.

Se benefician 147.583 Habitantes

- Innovación por una cultura ciudadana participativa mediante la investigación del comportamiento social apoyado en TIC en el Área Metropolitana de Bucaramanga y Barrancabermeja: \$18.900 millones

Convenio 879: Valor: \$3.741 - UTS: aporta \$400 millones

Convenio 883: Valor \$14.100 EMTEL

Convenio 885: Interventoría Universidad de Pamplona: \$1.410 millones

Avance total: 35%. Instalados a la fecha 19 puntos de observación que corresponden a 57 cámaras en el Área Metropolitana

2.8 PROYECCION DE GASTOS

2.8.1 Criterios para la programación de los gastos

Las proyecciones de gastos están fundamentadas en los criterios de austeridad y eficiencia; para el efecto se maneja una estrategia de control en los gastos y uso eficiente de los recursos de inversión.

Los gastos de funcionamiento se proyectan teniendo como consideración el límite exigido en el artículo 4 de la Ley 617 de 2000, que nos permite gastos de funcionamiento hasta del 60% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación en consideración a la categoría segunda vigente al momento de la elaboración de este MFMP.

Los presupuestos de las vigencias 2016 – 2019 debe ser coherente con el Plan de Desarrollo “SANTANDER NOS UNE 2016-2019”, que es la brújula que guía la acción del Departamento de Santander para el cuatrienio; en este sentido toda la inversión pública departamental se vincula directamente con las líneas estratégicas, sectores y programas previstos en dicho Plan y constituye un esfuerzo por cumplir con los objetivos de desarrollo, teniendo como meta alcanzar mejores índices de bienestar para los habitantes de Santander.

Las metas financieras y en general el presupuesto para la vigencia fiscal 2019 deberá estar encaminado a cumplir con los límites establecidos en los gastos de funcionamiento según lo establecido por la Ley 617 de 2000 y la destinación de recursos para la ejecución de gasto social destinados a mejorar la calidad de vida de la población Santandereana en cumplimiento del Plan de Desarrollo.

2.8.2 Gastos Corrientes

Los Gastos Totales para el 2018, según lo estimado en el Balance Financiero son de \$1.412.502 millones; están divididos en Gastos Corrientes (incluye los gastos de funcionamiento y los intereses de la deuda) que asciende a \$884.644 millones de pesos, representando el 62.6% de los gastos; los Gastos de Capital están estimados en \$ 527.857 millones y representan el 37.4% del total de gastos.

En los gastos corrientes que son \$ 884.644 millones se encuentran los gastos de funcionamiento \$364.571 que representa el 41.2%; los gastos operativos en sectores sociales \$487.357 millones con el 55.1% divididos en los gastos de los sectores de educación, salud, y otros sectores, con recursos que provienen del Sistema General de Participaciones; pago de bonos de pensiones y

cuotas partes de bonos pensionales \$2.272 millones que representan el 0.3%, Intereses y comisiones de la deuda \$30.444 que representan el 3.4%.

2.8.2.1 Gastos de Funcionamiento

Dentro de los gastos de funcionamiento de \$364.571 millones, las transferencias tienen el mayor peso específico \$274.135 millones, que representan el 75.2% de los gastos; gastos de personal \$55.409 millones que representa el 15.2%; gastos generales \$33.830 millones que representa el 9.3% de los gastos, y otros gastos de funcionamiento \$1.197 millones que representa el 0.3% del total de gastos de funcionamiento.

Es importante señalar que los gastos para cubrir pensiones (pagos de nómina de pensionados, bonos y cuotas partes pensionales, aportes al Fonpet y a patrimonios autónomos) representan un gasto muy alto que se cubre con cargo al total de las transferencias y se convierten en el compromiso que más impacta el rubro de gastos de funcionamiento y por tanto la estructura financiera del Departamento.

Actualmente el Departamento continua adelantando ante el Ministerio de Hacienda y Crédito gestiones para la revisión y actualización de las bases de datos que permitan la depuración y actualización de las historias de sus pensionados, con el propósito de verificar la realidad del total de la deuda pensional.

Además se considera a posibilidad de acceder a recursos del desahorro Fonpet para el pago de nómina de los pensionados, gestión importante que puede convertirse en una fuente de financiación para el pago de pensionados y de esta forma liberar recursos para la ejecución del Plan de Desarrollo

2.8.2.2 Gastos de Inversión

También denominados gastos operativos en sectores sociales con \$487.357 millones, de los cuales Educación tiene asignado \$406.924 millones que representa el 83.50% de los gastos, y Salud con \$80.433 millones que representa el 16.50%

2.8.2.3 Servicio de la deuda

En cuanto al servicio de la deuda para el 2019, se requieren de \$65.594 millones aproximadamente, de los cuales: \$35.150 millones para amortizar capital y \$30.444 millones para el pago de los intereses.

La deuda se considera un gasto anticipado que se difiere a futuro adicionado con un costo por su uso, por lo tanto, se debe considerar que, en el año 2019 con la terminación de los periodos de gracia, se empieza a recibir el mayor peso por el pago de este compromiso que afectara directamente la capacidad de inversión. Se recomienda utilizar la inversión financiada con recursos de crédito en activos sociales productivos o en la formación bruta de capital que genere bases sólidas para el apoyo del proceso de desarrollo regional.

2.8.3. Gastos de Capital

En cuanto a los gastos de capital, que se encuentran agrupados como formación bruta de capital, son recursos destinados a construcción, reparación, mantenimiento, preinversión, otros; el total de recursos proyectados para 2019 es \$527.857 millones, los sectores más beneficiados con estos recursos son Salud, Educación, Agua Potable, Vivienda, Vías y otros sectores; estos recursos provienen principalmente del Sistema General de Participaciones.

2.8.4. Recursos del Balance

Son el resultado positivo o negativo de la ejecución del presupuesto en el año inmediatamente anterior. Su inclusión es obligatoria bien sea que se trate de déficit o superávit, pues si se trata de déficit es necesario proveer los recursos indispensables para cubrirlos. Se encuentran compuestos por superávit fiscal, los excedentes financieros, cancelación de reservas, la venta de activos, la recuperación de cartera, entre otros. El Departamento de Santander de acuerdo con el análisis del presente ejercicio se prevé que al 31 de diciembre de 2018 presentará recursos del balance por estimado de \$279.582 millones. Los saldos que conforman principalmente el superávit fiscal para efectos del presente análisis se reflejan en base a la baja ejecución de recursos destinados por diferentes fuentes para inversión.

Tabla N° 13. Proyección de Gastos Totales 2019 – 2028 (Millones de pesos)

Cuenta	Descripción	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
BF_2	GASTOS TOTALES	1.412.502	1.451.473	1.491.058	1.531.553	1.573.368	1.616.525	1.661.132	1.707.951	1.756.228	1.806.885
BF_2.1	GASTOS CORRIENTES	884.644	907.780	931.054	954.749	979.260	1.004.593	1.030.843	1.058.753	1.087.554	1.118.151
BF_2.1.1	FUNCIONAMIENTO	364.571	375.508	386.774	398.377	410.328	422.638	435.317	448.377	461.828	475.683
BF_2.1.1.1	Gastos de Personal	55.409	57.071	58.783	60.547	62.363	64.234	66.161	68.146	70.190	72.296
BF_2.1.1.2	Gastos Generales	33.830	34.845	35.891	36.967	38.076	39.219	40.395	41.607	42.855	44.141
BF_2.1.1.3	Transferencias	274.135	282.359	290.830	299.555	308.542	317.798	327.332	337.152	347.266	357.684
BF_2.1.1.3.1	Pensiones	91.848	94.604	97.442	100.365	103.376	106.477	109.672	112.962	116.351	119.841
BF_2.1.1.3.2	A Fonpet	41.452	42.695	43.976	45.296	46.654	48.054	49.496	50.981	52.510	54.085
BF_2.1.1.3.3	A Patrimonios Autónomos para Provisión de Pensiones	6.777	6.980	7.189	7.405	7.627	7.856	8.092	8.334	8.584	8.842
BF_2.1.1.3.4	A Organismos de Control	8.924	9.192	9.467	9.751	10.044	10.345	10.656	10.975	11.305	11.644
BF_2.1.1.3.5	A Establecimientos Públicos y Entidades Descentralizadas - Nivel Territorial	81.370	83.811	86.325	88.915	91.583	94.330	97.160	100.075	103.077	106.169
BF_2.1.1.3.6	Sentencias y Conciliaciones	33.416	34.419	35.451	36.515	37.610	38.739	39.901	41.098	42.331	43.601
BF_2.1.1.3.7	Otras Transferencias	10.348	10.659	10.979	11.308	11.647	11.997	12.357	12.727	13.109	13.502
BF_2.1.1.4	Déficit Fiscal de Vigencias Anteriores por Funcionamiento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BF_2.1.1.6	Otros Gastos de Funcionamiento	1.197	1.233	1.270	1.308	1.347	1.387	1.429	1.472	1.516	1.562
BF_2.1.2	PAGO DE BONOS PENSIONALES Y CUOTAS PARTES DE BONO	2.272	2.340	2.411	2.483	2.557	2.634	2.713	2.794	2.878	2.965
BF_2.1.4	GASTOS OPERATIVOS EN SECTORES SOCIALES	487.357	501.978	517.037	532.548	548.525	564.981	581.930	599.388	617.370	635.891
	(Remuneración al Trabajo, Prestaciones, y Subsidios en Sectores de										
BF_2.1.4.1	Educación	406.924	419.132	431.706	444.657	457.997	471.737	485.889	500.465	515.479	530.944
BF_2.1.4.2	Salud	80.433	82.846	85.331	87.891	90.528	93.244	96.041	98.923	101.890	104.947
BF_2.1.5	INTERESES Y COMISIONES DE LA DEUDA	30.444	27.953	24.833	21.341	17.849	14.340	10.883	8.194	5.478	3.613
BF_2.1.5.1	Interna	30.444	27.953	24.833	21.341	17.849	14.340	10.883	8.194	5.478	3.613
BF_5	GASTOS DE CAPITAL	527.857	543.693	560.004	576.804	594.108	611.931	630.289	649.198	668.674	688.734
BF_5.1	Formación Bruta de Capital (Construcción, Reparación, Mantenimiento, Preinversión, Otros)	527.857	543.693	560.004	576.804	594.108	611.931	630.289	649.198	668.674	688.734
BF_5.1.1	Educación	43.364	44.665	46.005	47.385	48.806	50.270	51.779	53.332	54.932	56.580
BF_5.1.2	Salud	19.269	19.847	20.442	21.056	21.687	22.338	23.008	23.698	24.409	25.141
BF_5.1.3	Agua Potable	43.897	45.214	46.571	47.968	49.407	50.889	52.416	53.988	55.608	57.276
BF_5.1.4	Vivienda	2.786	2.870	2.956	3.044	3.136	3.230	3.327	3.427	3.529	3.635
BF_5.1.5	Vías	169.201	174.277	179.505	184.890	190.437	196.150	202.034	208.095	214.338	220.768
BF_5.1.6	Otros Sectores	249.341	256.821	264.526	272.461	280.635	289.054	297.726	306.658	315.858	325.333
BF_8.1.1.2	Amortizaciones	35.150	38.281	46.406	46.406	46.406	45.406	42.625	34.040	21.308	18.476
BF_8.2	Recursos del Balance (Superávit Fiscal, Cancelación de Reservas)	279.582	265.602	273.571	281.778	290.231	298.938	307.906	317.143	326.658	336.457

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2018

Tabla N° 14. Plan Financiero (Millones de pesos)

Cuenta	Descripción	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
BF_1	INGRESOS TOTALES	1.297.800	1.330.853	1.364.780	1.399.605	1.435.352	1.472.047	1.509.715	1.548.383	1.588.079	1.628.831
BF_1.1	INGRESOS CORRIENTES	1.215.686	1.246.276	1.277.666	1.309.877	1.342.932	1.376.854	1.411.667	1.447.394	1.484.060	1.521.692
BF_1.1.1	TRIBUTARIOS	532.225	548.192	564.637	581.577	599.024	616.995	635.504	654.570	674.207	694.433
BF_1.1.1.1	Vehículos Automotores	49.440	50.923	52.451	54.024	55.645	57.315	59.034	60.805	62.629	64.508
BF_1.1.1.4	Registro y Anotación	54.075	55.697	57.368	59.089	60.862	62.688	64.568	66.505	68.501	70.556
BF_1.1.1.5	Licores	20.663	21.283	21.922	22.579	23.257	23.954	24.673	25.413	26.176	26.961
BF_1.1.1.6	Cerveza	153.172	157.767	162.500	167.375	172.396	177.568	182.895	188.382	194.034	199.855
BF_1.1.1.7	Cigarrillos y Tabaco	29.287	30.166	31.071	32.003	32.963	33.952	34.970	36.020	37.100	38.213
BF_1.1.1.8	Sobretasa Consumo Gasolina Motor	27.810	28.644	29.504	30.389	31.300	32.239	33.207	34.203	35.229	36.286
BF_1.1.1.9	Estampillas	182.335	187.805	193.439	199.242	205.219	211.376	217.717	224.249	230.976	237.905
BF_1.1.1.12	Otros Ingresos Tributarios	15.443	15.906	16.383	16.875	17.381	17.902	18.439	18.993	19.562	20.149
BF_1.1.2	NO TRIBUTARIOS	41.396	42.638	43.917	45.235	46.592	47.989	49.429	50.912	52.439	54.013
BF_1.1.2.1	Ingresos de la Propiedad: Tasas, Derechos, Multas y Sanciones	18.675	19.235	19.813	20.407	21.019	21.650	22.299	22.968	23.657	24.367
BF_1.1.2.2	Otros No Tributarios	22.721	23.403	24.105	24.828	25.573	26.340	27.130	27.944	28.782	29.646
BF_1.1.3	TRANSFERENCIAS	642.065	655.446	669.111	683.066	697.317	711.870	726.733	741.912	757.414	773.246
BF_1.1.3.1	Transferencias Para Funcionamiento	2.318	2.387	2.459	2.532	2.608	2.687	2.767	2.850	2.936	3.024
BF_1.1.3.1.3	Otras Transferencias para Funcionamiento	2.318	2.387	2.459	2.532	2.608	2.687	2.767	2.850	2.936	3.024
BF_1.1.3.2	Transferencias Para Inversión	639.748	653.059	666.652	680.533	694.708	709.184	723.966	739.062	754.479	770.222
BF_1.1.3.2.1	Del Nivel Nacional	639.748	653.059	666.652	680.533	694.708	709.184	723.966	739.062	754.479	770.222
BF_1.1.3.2.1.1	Sistema General de Participaciones	587.491	599.241	611.226	623.451	635.920	648.638	661.611	674.843	688.340	702.107
BF_1.1.3.2.1.1	Sistema General de Participaciones - Educación	536.765	547.500	558.450	569.619	581.011	592.631	604.484	616.574	628.905	641.483
BF_1.1.3.2.1.1	Sistema General de Participaciones - Salud	39.511	40.301	41.107	41.930	42.768	43.624	44.496	45.386	46.294	47.220
BF_1.1.3.2.1.1	Sistema General de Participaciones - APSB	11.216	11.440	11.669	11.902	12.140	12.383	12.631	12.883	13.141	13.404
BF_1.1.3.2.1.2	FOSYGA y ETESA	612	624	637	650	663	676	689	703	717	732
BF_1.1.3.2.1.3	Otras Transferencias de la Nación	51.644	53.194	54.789	56.433	58.126	59.870	61.666	63.516	65.421	67.384
BF_2	GASTOS TOTALES	1.412.502	1.451.473	1.491.058	1.531.553	1.573.368	1.616.525	1.661.132	1.707.951	1.756.228	1.806.885
BF_2.1	GASTOS CORRIENTES	884.644	907.780	931.054	954.749	979.260	1.004.593	1.030.843	1.058.753	1.087.554	1.118.151
BF_2.1.1	FUNCIONAMIENTO	364.571	375.508	386.774	398.377	410.328	422.638	435.317	448.377	461.828	475.683
BF_2.1.1.1	Gastos de Personal	55.409	57.071	58.783	60.547	62.363	64.234	66.161	68.146	70.190	72.296
BF_2.1.1.2	Gastos Generales	33.830	34.845	35.891	36.967	38.076	39.219	40.395	41.607	42.855	44.141
BF_2.1.1.3	Transferencias	274.135	282.359	290.830	299.555	308.542	317.798	327.332	337.152	347.266	357.684
BF_2.1.1.3.1	Pensiones	91.848	94.604	97.442	100.365	103.376	106.477	109.672	112.962	116.351	119.841
BF_2.1.1.3.2	A Fonpet	41.452	42.695	43.976	45.296	46.654	48.054	49.496	50.981	52.510	54.085
BF_2.1.1.3.3	A Patrimonios Autónomos para Provisión de Pensiones	6.777	6.980	7.189	7.405	7.627	7.856	8.092	8.334	8.584	8.842
BF_2.1.1.3.4	A Organismos de Control	8.924	9.192	9.467	9.751	10.044	10.345	10.656	10.975	11.305	11.644
BF_2.1.1.3.5	A Establecimientos Públicos y Entidades Descentralizadas - Nivel Territorial	81.370	83.811	86.325	88.915	91.583	94.330	97.160	100.075	103.077	106.169
BF_2.1.1.3.6	Sentencias y Conciliaciones	33.416	34.419	35.451	36.515	37.610	38.739	39.901	41.098	42.331	43.601
BF_2.1.1.3.7	Otras Transferencias	10.348	10.659	10.979	11.308	11.647	11.997	12.357	12.727	13.109	13.502
BF_2.1.1.6	Otros Gastos de Funcionamiento	1.197	1.233	1.270	1.308	1.347	1.387	1.429	1.472	1.516	1.562
BF_2.1.2	PAGO DE BONOS PENSIONALES Y CUOTAS PARTES DE BONO	2.272	2.340	2.411	2.483	2.557	2.634	2.713	2.794	2.878	2.965

BF_2.1.4	GASTOS OPERATIVOS EN SECTORES SOCIALES (Remuneración al Trabajo, Prestaciones, y Subsidios en Sectores)	487.357	501.978	517.037	532.548	548.525	564.981	581.930	599.388	617.370	635.891
BF_2.1.4.1	Educación	406.924	419.132	431.706	444.657	457.997	471.737	485.889	500.465	515.479	530.944
BF_2.1.4.2	Salud	80.433	82.846	85.331	87.891	90.528	93.244	96.041	98.923	101.890	104.947
BF_2.1.5	INTERESES Y COMISIONES DE LA DEUDA	30.444	27.953	24.833	21.341	17.849	14.340	10.883	8.194	5.478	3.613
BF_2.1.5.1	Interna	30.444	27.953	24.833	21.341	17.849	14.340	10.883	8.194	5.478	3.613
BF_3	DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	331.042	338.496	346.611	355.128	363.673	372.261	380.824	388.641	396.506	403.540
BF_4	INGRESOS DE CAPITAL	82.114	84.577	87.114	89.728	92.420	95.192	98.048	100.989	104.019	107.140
BF_4.1	Cofinanciación	74.910	77.157	79.472	81.856	84.312	86.841	89.446	92.130	94.894	97.740
BF_4.4	Rendimientos Financieros	5.256	5.413	5.576	5.743	5.915	6.093	6.276	6.464	6.658	6.858
BF_4.7	Otros Recursos de Capital (Donaciones, Aprovechamientos y Otros)	1.948	2.006	2.067	2.129	2.192	2.258	2.326	2.396	2.468	2.542
BF_5	GASTOS DE CAPITAL	527.857	543.693	560.004	576.804	594.108	611.931	630.289	649.198	668.674	688.734
BF_5.1	Formación Bruta de Capital (Construcción, Reparación, Mantenimiento, Preinversión, Otros)	527.857	543.693	560.004	576.804	594.108	611.931	630.289	649.198	668.674	688.734
BF_5.1.1	Educación	43.364	44.665	46.005	47.385	48.806	50.270	51.779	53.332	54.932	56.580
BF_5.1.2	Salud	19.269	19.847	20.442	21.056	21.687	22.338	23.008	23.698	24.409	25.141
BF_5.1.3	Agua Potable	43.897	45.214	46.571	47.968	49.407	50.889	52.416	53.988	55.608	57.276
BF_5.1.4	Vivienda	2.786	2.870	2.956	3.044	3.136	3.230	3.327	3.427	3.529	3.635
BF_5.1.5	Vías	169.201	174.277	179.505	184.890	190.437	196.150	202.034	208.095	214.338	220.768
BF_5.1.6	Otros Sectores	249.341	256.821	264.526	272.461	280.635	289.054	297.726	306.658	315.858	325.333
BF_8.1.1.2	Amortizaciones	35.150	38.281	46.406	46.406	46.406	45.406	42.625	34.040	21.308	18.476
BF_8.2	Recursos del Balance (Superávit Fiscal, Cancelación de Reservas)	279.582	265.602	273.571	281.778	290.231	298.938	307.906	317.143	326.658	336.457
BF_9	BALANCE PRIMARIO										
BF_9.1	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRIMARIO	195.323	172.936	172.125	171.170	170.064	168.800	167.371	165.769	163.987	162.016
BF_9.2	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRIMARIO/INTERESES	642%	619%	693%	802%	953%	1177%	1538%	2023%	2993%	4484%
BF_10	1. RESULTADO PRESUPUESTAL										
BF_10.1	INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	1.577.382	1.596.456	1.638.351	1.681.382	1.725.583	1.770.985	1.817.621	1.865.527	1.914.737	1.965.288
BF_10.2	GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	1.447.652	1.489.755	1.537.465	1.577.960	1.619.774	1.661.931	1.703.757	1.741.991	1.777.536	1.825.361
BF_10.3	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	129.729	106.701	100.886	103.423	105.809	109.054	113.864	123.536	137.201	139.927
BF_13	EJECUCION RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR										
BF_13.1	Recursos que Financian Reservas Presupuestales Excepcionales (Ley 819/2003)	236.082	243.165	250.460	257.973	265.713	273.684	281.895	290.351	299.062	308.034
BF_13.2	Reservas Presupuestales de Funcionamiento Vigencia Anterior	16.008	16.488	16.983	17.492	18.017	18.558	19.114	19.688	20.278	20.887
BF_13.3	Reservas Presupuestales de Inversión Vigencia Anterior	220.074	226.677	233.477	240.481	247.696	255.126	262.780	270.664	278.784	287.147
BF_12	2. RESULTADO PRESUPUESTAL INCLUYENDO RESERVAS PRESUPUESTALES										
BF_12.1	INGRESOS TOTALES	1.813.464	1.839.620	1.888.810	1.939.356	1.991.296	2.044.669	2.099.516	2.155.878	2.213.799	2.273.322
BF_12.2	GASTOS TOTALES	1.683.735	1.732.919	1.787.924	1.835.933	1.885.487	1.935.615	1.985.652	2.032.342	2.076.598	2.133.395
BF_12.3	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	129.729	106.701	100.886	103.423	105.809	109.054	113.864	123.536	137.201	139.927

Fuente: Secretaría de Hacienda de Santander. 2018

3. METAS SUPERAVIT PRIMARIO

3.1 SUPERÁVIT PRIMARIO³¹

El superávit primario es un indicador complementario a los establecidos por la ley para determinar la capacidad de pago y garantizar la sostenibilidad de la deuda.

Este indicador es necesario para establecer la capacidad de endeudamiento. Por lo tanto, se observará los dos indicadores de capacidad de pago establecidos por la ley 358 de 1997 y su decreto reglamentario 698 de 1998.

El ejercicio muestra que para el año 2019 el Departamento presenta una relación de superávit primario de \$185.323 millones con un indicador de superávit primario de 641.6% para el año 2020 de \$172.936 millones, con un indicador de superávit primario de 618.7%; en el año 2021 de \$172.125 millones, con un indicador de superávit primario de 693.1%; para el año 2022 de \$171.170, con un indicador de superávit primario de 802.8%; este comportamiento positivo se mantiene durante los años proyectados en el presente estudio, lo que garantiza la sostenibilidad de los pagos en el periodo tomado para el análisis.

El escenario de superávit primario indica que de conformidad con la Ley 819 de 2003, el Departamento de Santander tiene y cumple con la generación de recursos suficientes para atender sus pagos de intereses de deuda pública.

Este indicador que genera el ejercicio junto con el indicador de capacidad de endeudamiento y solvencia, garantiza un escenario de endeudamiento autónomo.

A partir de las ejecuciones presupuestales del Departamento, se estima un escenario de superávit primario con el siguiente detalle:

Tabla N° 15. Superávit Primario - Ley 819 de 2003 (millones de pesos)

CONCEPTOS	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
INGRESOS CORRIENTES	1.215.686	1.246.276	1.277.666	1.309.877	1.342.932	1.376.854	1.411.667	1.447.394	1.484.060	1.521.692
RECURSOS DE CAPITAL	361.695	350.180	360.685	371.505	382.651	394.130	405.954	418.133	430.677	443.597
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	364.571	375.508	386.774	398.377	410.328	422.638	435.317	448.377	461.828	475.683
GASTOS DE INVERSION	1.017.487	1.048.012	1.079.452	1.111.835	1.145.190	1.179.546	1.214.933	1.251.381	1.288.922	1.327.590
SUPERAVIT O DEFICIT PRIMARIO	195.323	172.936	172.125	171.170	170.064	168.800	167.371	165.769	163.987	162.016
INDICADOR (superavit primario / Intereses) > = 100%	641,6%	618,7%	693,1%	802,1%	952,8%	1177,1%	1538,0%	2023,2%	2993,3%	4484,4%
	SOSTENIBLE									
Servicio de la Deuda por:	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Intereses	30.444	27.953	24.833	21.341	17.849	14.340	10.883	8.194	5.478	3.613

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. 2017

³¹Ley 819 de 2003, Artículo 2, Parágrafo: Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial.

En el ejercicio planteado en el escenario del presente documento se observa un superávit primario sostenible durante los próximos 10 años. El indicador de la Ley 819 de 2003, permite observar que el Departamento de Santander para la vigencia 2019, podría generar un superávit primario de 641.6% es decir superior al límite establecido por la ley, dentro del mandato legal, lo que le permite cumplir de manera puntual los compromisos de endeudamiento.

Se recomienda mantener un comportamiento equilibrado y consecuente del gasto con respecto de los ingresos reales para no generar presiones posteriores por posibles incumplimientos de los indicadores financieros.

4. DEUDA PÚBLICA Y SOSTENIBILIDAD

4.1 ANTECEDENTES

Con el fin de financiar la primera fase del Plan Vial en el 2010 se firmaron contratos de empréstito por \$100.000 millones y a finales del 2011 se firmaron otros por \$100.000 millones más, para la ejecución de la segunda fase; adicionalmente con tasa compensada de FINDETER se contrataron \$10.000 millones más para un total de 210.000 millones destinados exclusivamente al mantenimiento y pavimentación de la malla vial del Departamento.

Producto de la liquidación del Fondo Nacional de Regalías quedaron para el Departamento recursos por \$58.000 millones, que de acuerdo con lo determinado por la nueva Ley de regalías se destinaron a amortizar capital, quedando un saldo total de \$152.000 millones que fueron desembolsados en su totalidad.

En cuanto a la deuda con la Nación, el Departamento a diciembre 31 de 2017 aún debe \$1.983 millones al Ministerio de Hacienda por créditos otorgados para el pago de indemnizaciones, obligaciones y liquidaciones de nueve hospitales de la red de prestación de servicios de salud del Departamento.

4.2 SITUACIÓN ACTUAL DE LA DEUDA

Al monto inicialmente aprobado de \$210.000 millones se prepagaron con recursos de regalías \$58.000 millones quedando un saldo de deuda de \$152.000 millones.

Tabla N° 16. Situación de la deuda bancaria a 31 de diciembre de 2017 (millones de pesos)

DESTINACION	BANCO	REGISTRO MHCP	LINEA DE CREDITO	TASA DE INTERES	CUPO ASIGNADO Y DESEMBOLSADO	ABONO A CAPITAL (31-dic-2017)	SALDO DE LA DEUDA (31 dic 2017)
PLAN VIAL	BBVA	611514181	ORDINARIA	DTF + 3	30.000	6.136	23.864
	BBVA	611515079	ORDINARIA	DTF + 3	10.000	1.042	8.958
	BOGOTA	611513884	FINDETER	DTF+1+2	30.000	15.333	14.667
	BOGOTA	611514190	ORDINARIA	DTF + 3	30.000	5.000	25.000
	BOGOTA	611514996	FINDETER	DTF-3+2	10.000	3.250	6.750
	HELM BANK	611513885	FINDETER	DTF +1+1,5	20.000	6.042	13.958
	OCCIDENTE	614500556	ORDINARIA	DTF + 3	10.000	625	9.375
	DAVIVIENDA	611513883	ORDINARIA	DTF + 3	50.000	50.000	0
	OCCIDENTE	611514189	ORDINARIA	DTF + 3	20.000	2.187	17.813
					210.000	89.616	120.384
PLAN DESARROLLO	BBVA	611515301	ORDINARIA	DTF + 3	47.318	0	47.318
	BBVA	611515440	FINDETER	DTF-3+1,5	72.682	7.268	65.414
	BBVA	611515411	FINDETER	DTF-3+1,5	5.000	750	4.250
	DAVIVIENDA	611515473	ORDINARIA	DTF + 3	32.029	0	32.029
			FINDETER	DTF-3+1,5	5.018	502	4.516
					162.046	8.520	153.526
BANCO MAQUINARIA	BOGOTA	611515181	FINDETER	DTF-3+1,5	18.977	4.744	14.233
	OCCIDENTE	611515182	FINDETER	DTF-3+1,5	18.977	3.696	15.281
					37.954	8.440	29.514
TOTALES DEUDA					410.000	106.576	303.424

Fuente: Secretaría de Hacienda – Dirección Técnica de Contabilidad. 2018

Para cumplir compromisos de ejecución del Plan de Desarrollo 2012 – 2015 se adquirió un crédito por \$200.000 millones de pesos, para un total de \$352.000 millones de pesos de deuda.

Incluyendo el prepago realizado con recursos de regalías, a corte de 31 de diciembre de 2017 ya se ha abonado a capital \$106.576 millones de pesos y el saldo es de 303.424 millones de pesos, como se presenta a continuación:

Tabla N° 17. Distribución de la deuda por bancos

BANCO	ASIGNADO	ABONO CAPITAL (31 diciembre de 2017)	SALDO (31 diciembre de 2017)
BBVA	165.000	15.196	149.803,7
BOGOTA	88.977	28.328	60.649,3
HELM BANK	20.000	6.042	13.958,3
OCCIDENTE	48.977	6.508	42.468,4
DAVIVIENDA	87.046	50.502	36.544,5
	410.000	106.576	303.424

Fuente: Secretaría de Hacienda – Dirección Técnica de Contabilidad. 2017

En cuanto a la composición de la deuda por bancos: al BBVA se asignó el 46,9%, al Banco de Bogotá el 23%, al Banco de Occidente el 13,9%, al Banco Davivienda el 10,5% y al Helm Bank (hoy Itaú) el 5,7%. (Tabla N° 17)

4.3 DEUDA CON LA NACIÓN

En el caso de la deuda con la Nación, la situación se puede observar en la Tabla N° 18 donde se registran los saldos a 31 de diciembre de 2017. La deuda con el Ministerio de Hacienda forma parte de los recursos utilizados para la liquidación de los hospitales y son condonables en la medida en que se cumplan con unas metas establecidas y que son verificadas cada año. En el año 2017 el Ministerio le condonó al Departamento el 100% de la deuda correspondiente dicho año por el cumplimiento de la totalidad de las metas.

Tabla N° 18. Deuda con la Nación a 31 de diciembre de 2017 (Millones)

REGISTRO	INSTITUCION	FECHA	OBJETO	INICIAL	SALDO 31- DIC-2017
633300308	Ministerio de Hacienda	16/12/2009	Reorganizacion, rediseño y modernizacion de la red de prestación de servicios de salud	8.925	1.983
				8.925	1.983

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – Dirección Técnica de Contabilidad - 2018

De los recursos condonables pactados con el Ministerio de Hacienda solo quedan por deducir \$1.983 millones de pesos (Tabla N° 18) y se espera el cumplimiento de los acuerdos para evitar pagos por este concepto.

4.3.1 Nuevo cupo de crédito

Ante la necesidad de recursos por parte del Departamento para la financiación de proyectos estratégicos del Plan de Desarrollo 2016-2019, la Asamblea Departamental autorizó un nuevo cupo de endeudamiento por \$120.000 millones de pesos, mediante las Ordenanzas N°032 y N°053 de 2016.

Los proyectos financiados con estos recursos son: i- Mejoramiento y pavimentación transversal Malpaso - Municipio Girón. ii- Construcción 2º puente Rio frío - Villamil-San Jorge - Municipio de Girón. iii- Terminación UIS - Municipio de Floridablanca. iv- Construcción plaza mercado Torcoroma - B/bermeja. v- Optimización intercambiador Fátima- San Bernardo – Floridablanca. vi- Optimización vial Papi Quiero Piña - Municipio de Floridablanca y vii- Construcción Parque Temático Parapente - Municipio de Floridablanca

Este crédito fue pactado con el Banco BBVA (\$90.000 m) y el Banco de Bogotá (\$30.000 m) a una tasa de IBR+3,5% y IBR+3,63% respectivamente y a un plazo de 15 años que incluye tres de gracia. Para garantizar el pago se extendió el porcentaje de las rentas de vehículos automotores y de gasolina hasta el 80% cada una. A corte de 30 de mayo de 2018 solo se habían desembolsado 12.000 millones de pesos y se espera que en el transcurso del año en curso se solicite por lo menos el 40% del total del crédito contratado.

Este nuevo escenario obliga a la Administración a estar atenta ante eventualidades riesgosas que se pueden presentar por la desaceleración en el recaudo de las rentas comprometidas como garantía y en la fluctuación del Indicador Bancario de Referencia (IBR) sobre la que se liquidará la tasa de interés de este crédito, para tomar medidas oportunas y garantizar los pagos, como ha sido tradición en la Administración Departamental.

La Administración está analizando la viabilidad financiera de adquirir un nuevo crédito por 15.000 millones de pesos con el fin de financiar proyectos estratégicos, aprovechando la posibilidad de utilizar las regalías directas para garantizar los pagos según programa promocionado por FINDETER la cual ofrece tasas de interés favorables para las regiones. En este sentido se ha avanzado en la actualización de la calificación del riesgo con resultado positivo. También, al aplicar los indicadores de ley 358 de 1997 se encuentra que dicho compromiso, de llegarse a concretar, estaría dentro de los límites de endeudamiento establecidos por la norma.

4.4 PROYECCIÓN DE LA DEUDA

Se tiene en cuenta entonces, una deuda histórica de \$210.000 millones de Plan Vial más el crédito de \$200.000 millones que financia Plan de Desarrollo 2012-2015 y 120.000 millones nuevos aprobados para financiar el Plan de Desarrollo 2016-2019, para un total aprobado de

\$530.000 millones. A corte de 31 de diciembre de 2017 se han abonado a capital \$106.576 millones por lo que el saldo actual es de \$303.424 millones de pesos³².

Los desembolsos del crédito nuevo se solicitarán de acuerdo con el flujo de caja de la ejecución de los proyectos, lo que distribuye en el tiempo tanto el compromiso del pago de intereses como el pago de capital.

Los empréstitos se pactaron teniendo en cuenta:

- i- Del crédito histórico de \$210.000 millones sólo \$10.000 millones están con tasa compensada DTF-1% y el resto con tasa comercial de DTF+3%.
- ii- Del crédito de \$200.000; \$120.000 millones fueron comprometidos con tasa compensada de FINDETER DTF-1,5% y los restantes \$80.000 millones con tasa comercial de DTF+3%.
- iii- El crédito de \$120.000 fue pactado así: \$90.000 a una tasa de IBR+3,5% y \$30.000 a una tasa de IBR+3,63%
- iv- Los créditos de recursos propios de los bancos se pactaron a un plazo de 15 años que incluyen tres de gracia.
- v- Los créditos con tasa compensada de FINDETER se pactaron a 12 años que incluyen dos de gracia.

Para respaldar el pago del crédito se han comprometido las siguientes fuentes:

- El 100% de la sobretasa al ACPM, renta que ya se encuentra comprometida como fuente de pago para la deuda histórica del Plan Vial.
- El 30% de la Asignación Directa de Regalías, permitido por el SGR y autorizado por la OCAD para el pago del crédito del Plan Vial.
- El 80% de la Sobretasa a la gasolina.
- El 80% del Impuesto a vehículos Automotores.

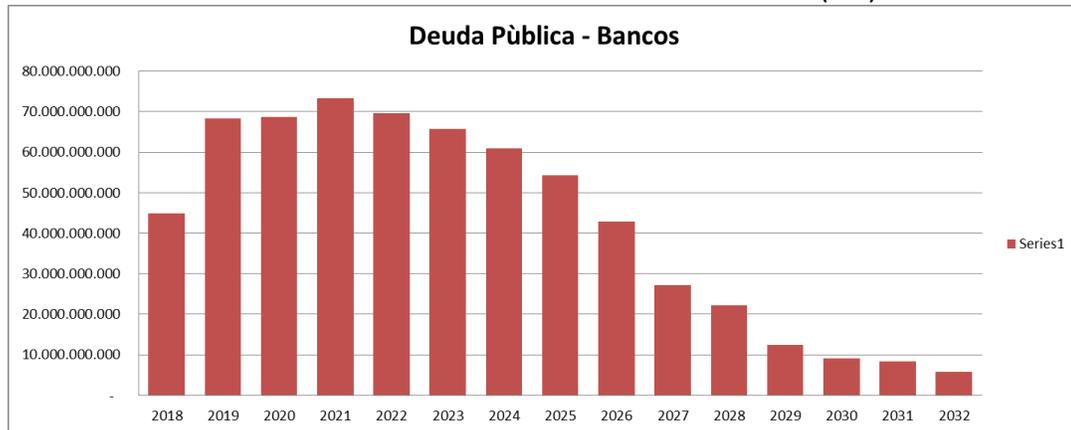
Teniendo en cuenta las condiciones de plazo y tasas de interés, la situación proyectada de pagos de la deuda bancaria se puede observar en la tabla N°19.

³² Del cupo aprobado de 120.000 millones aún quedan por desembolsar 108.000 millones de pesos

Tabla N° 19. Plan de pagos de la deuda bancaria. (Millones)

AÑO	CAPITAL	INTERESES	TOTAL (k+i)
2018	15.565.375.177	29.307.964.756	44.873.339.933
2019	35.150.301.732	33.174.106.300	68.324.408.032
2020	38.281.298.424	30.394.481.677	68.675.780.101
2021	46.406.298.424	26.960.283.544	73.366.581.967
2022	46.406.298.424	23.140.460.410	69.546.758.833
2023	46.406.298.424	19.320.637.276	65.726.935.700
2024	45.406.298.424	15.482.064.142	60.888.362.566
2025	42.624.772.084	11.700.380.456	54.325.152.540
2026	34.039.857.597	8.750.400.695	42.790.258.292
2027	21.307.682.244	5.822.682.396	27.130.364.640
2028	18.475.650.212	3.816.733.942	22.292.384.154
2029	10.000.000.000	2.410.625.000	12.410.625.000
2030	7.500.000.000	1.603.125.000	9.103.125.000
2031	7.500.000.000	928.125.000	8.428.125.000
2032	5.625.000.000	253.125.000	5.878.125.000

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2018

Grafica N° 6. Servicio de la deuda 2018 – 2032 (K+i)

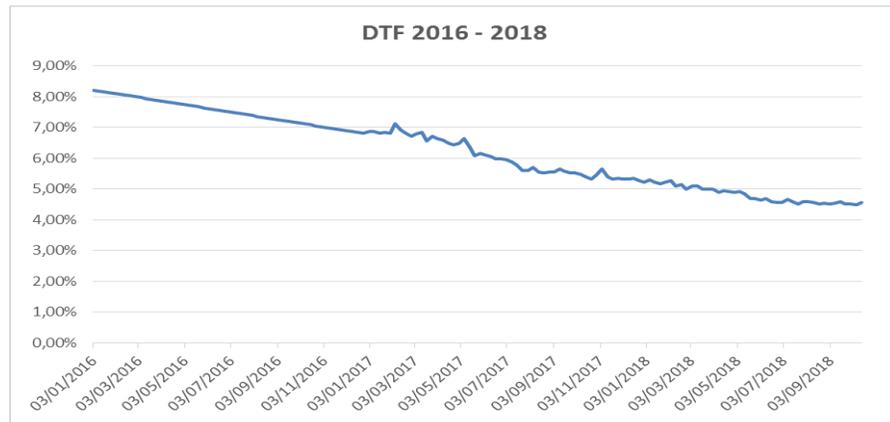
Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2018

Como se puede observar en la gráfica N° 6, los picos más altos de los pagos se encuentran concentrados en el periodo 2019 – 2024 en el cual se espera pagar cada año más de 60.000 millones de pesos, lo que constituye un esfuerzo importante para cumplir con estas obligaciones. Se espera un comportamiento estable en los ingresos del Departamento que permita cumplir a cabalidad estos compromisos para lo cual la Administración debe permanecer atenta para anticipar las situaciones que generen riesgo y tomar las medidas correctivas del caso.

4.5 EVOLUCION DE LAS TASAS DE INTERES

En el análisis de la deuda del Departamento, la tasa de interés es factor fundamental y por cuanto determina la base de liquidación de la porción de la cuota correspondiente a los intereses.

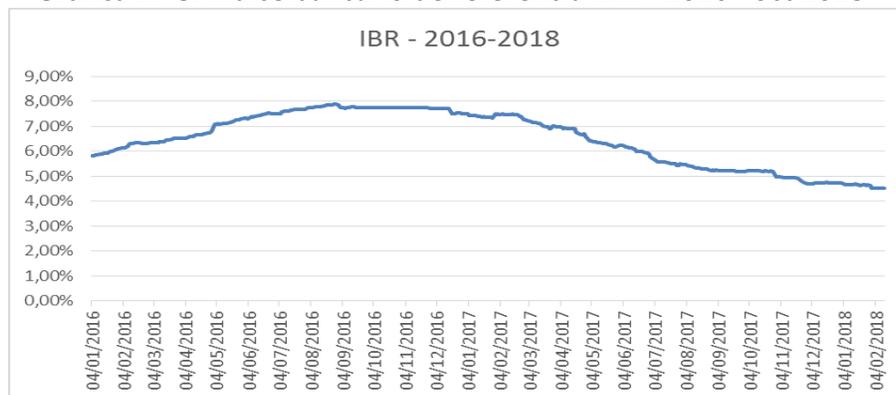
Grafica N° 7. Evolución de la tasa DTF - 2016 – Oct 2018



Fuente: Banco de la Republica

El comportamiento del índice de referencia DTF ha sido decreciente desde la primera semana de enero de 2016 que se situaba en 8,2%, iniciando su recorrido de descenso pasando en noviembre de 2016 a 7%, en junio de 2017 a 6,05% y ya para marzo de 2018 se situaba en 4,99%, a partir del cual se ha mantenido fluctuando entre 4,7% y 4,5% en movimientos suaves que han favorecido el costo de la deuda del Departamento. Se espera en lo que queda del año un comportamiento similar y para el año 2019 una posible fluctuación de más o menos uno por ciento.

Grafica N° 8. Índice bancario de referencia IBR – 2016 –oct 2018³³



Fuente: Banco de la Republica

³³ Este indicador fue desarrollado por el sector privado, con el respaldo del Banco de la República y otras entidades, con el objetivo de reflejar la liquidez del mercado monetario colombiano. El IBR es una tasa de interés de referencia de corto plazo denominada en pesos colombianos, que refleja el precio al que los bancos están dispuestos a ofrecer o a captar recursos en el mercado monetario.

En el caso del IBR inicia la primera semana de 2016 en 5,8% y pasando en mayo del mismo año a 7,08% y llegando a su techo en septiembre de 2016 con una tasa de 7,77% a partir del cual empieza a descender pasando en junio de 2017 a 6.06% y finalizando el año 2017 cerró en 4,74%. En la primera semana de octubre se encuentra en 4,25% y se espera que fluctúe alrededor del 4,5%, más o menos uno.

Los dos indicadores de liquidación de la deuda del Departamento en la actualidad presentan un comportamiento similar y se espera que no se alejen demasiado entre sí, de esa forma estaríamos situando el pronóstico dentro de los márgenes de holgura de 1% establecidos para este caso. Se espera que lo que queda del 2018 las tasas continúen con tendencia decreciente, situación favorable para costo de la deuda.

4.6 VIGENCIAS FUTURAS

Las vigencias futuras (VF) son autorizaciones de gasto que generan inflexibilidades en el presupuesto. Se trata de una facultad legal para adquirir compromisos de gasto que pueden reducir los espacios fiscales de los planes de desarrollo de las administraciones venideras.

Así lo establece la ley 1483/11, al ordenar que los compromisos de gasto suscritos mediante vigencias futuras se descuenten de los ingresos corrientes que miden la capacidad de pago de las entidades territoriales. La autorización de vigencias futuras es por tanto un instrumento de planeación presupuestal y no una herramienta para generar nuevos ingresos.

Mediante las autorizaciones de vigencias futuras los mandatarios territoriales quedan facultados para contratar la provisión de bienes y servicios, pero no para contratar el suministro de recursos financieros mediante la realización de operaciones de crédito público. En este sentido, la contratación de operaciones de crédito público, aunque puede comprometer ingresos futuros, no requiere la autorización previa de vigencias futuras.

Por ser una herramienta de asignación previa de partidas presupuestales, su autorización presente puede reducir el margen de maniobra fiscal durante los años comprometidos en su aprobación. Por sus efectos financieros sobre los presupuestos siguientes, la autorización de vigencias futuras debe ser consistente con la programación fiscal y estar articulada con los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP); con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera, acorde con las metas de los planes de desarrollo y la búsqueda de eficiencia en la asignación del gasto público.

En el caso del Departamento de Santander, las vigencias futuras que continúan vigentes se formalizaron a través de los siguientes actos administrativos: Ordenanzas 018 y 021 de 2009, Ordenanzas N° 07, 011, 016, 050 y 069 de 2017.

4.6.1 Ordenanza 018 de 2009 – Plan Departamental de Aguas

Tabla N° 20. Proyección financiera - Ordenanza 018 de 2009

AÑO	SGP	PRODESARROLLO	REGALIAS	TOTAL
2009	6.688	6.076	4.000	16.764
2010	6.922	6.380	5.387	18.688
2011	7.129	6.699	5.656	19.484
2012	7.343	7.034	5.939	20.316
2013	7.563	7.386	6.236	21.185
2014	7.790	7.755	6.547	22.093
2015	8.024	8.143	6.875	23.041
2016	8.265	8.550	7.218	24.033
2017	8.513	8.977	7.579	25.069
2018	8.768	9.426	7.958	26.153
2019	9.031	9.897	8.356	27.285
2020	9.302	10.392	8.774	28.468
2021	9.581	10.912	9.213	29.706
2022	9.869	11.457	9.673	31.000
2023	10.165	12.030	10.157	32.352
2024	10.470	12.632	10.665	33.766
TOTAL	135.423	143.747	120.233	399.403

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental 2018

Vigencia Futura excepcional comprometida como aporte del Departamento al proyecto “Plan Departamental de Aguas” con una duración de 16 años contados a partir de 2009 y compromete recursos del Sistema General de Participaciones Agua Potable y Saneamiento Básico, estampilla Prodesarrollo y Regalías. En la tabla N° 20 se puede observar el comportamiento financiero año por año. Estas cifras fueron establecidas nominalmente para cada año y como tal se han venido cumpliendo.

4.6.2 Ordenanza 021 de 2009.

“Por medio de la cual se autoriza al Gobernador de Santander para comprometer vigencias futuras excepcionales para financiar los costos de administración, operación, mantenimiento (AOM) y cierre financiero de una obra de infraestructura energética de gran importancia para el desarrollo regional” como aporte del Departamento al Convenio 001511 de 2008 con la Electricadora de Santander S.A.E.S.P con el objeto de construir una línea doble circuito, Termobarranca Puerto Wilches 115/34.5 Kv, una subestación en Puerto Wilches 115/34,5 Kv y ampliación de la subestación de Termobarranca. Este Activo fue vendido a la Empresa Electricadora de Santander, por lo que se está a la espera de que la Secretaría de Transporte e infraestructura informe a la Secretaría de Hacienda, las condiciones de la venta y por consiguiente la cancelación definitiva de esta vigencia futura, en caso de que así haya quedado pactado.

Tabla N° 21. Proyección financiera - Ordenanza 021- 2009.

AÑO	UTILIDADES ESSA (Millones)
2009	250
2010	250
2011	250
2012	250
2013	250
2014	250
2015	250
2016	250
2017	250
2018	250
2019	250
2020	250
2021	250
2022	250
2023	250
2024	250
2025	250
2026	250
2027	250
2028	250
TOTAL	5000

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. 2018

Compromete recursos de las utilidades de la Empresa Electrificadora durante 20 años de vida útil por 250 millones de pesos cada año, (Tabla N° 21) para un total de 5.000 millones de pesos nominales; no se considera como Ingreso Corriente de Libre Destinación, por lo tanto, no afecta el indicador de Ley 617 de 2000.

Igualmente se encuentran autorizadas vigencias futuras, tal como se detallan a continuación (Tabla N° 22):

Tabla N° 22. Vigencias futuras autorizadas en 2017 y 2018

ORDENANZA	PROGRAMA	FUENTE	VIGENCIA	
			2019	2020
N° 07 de 2017	SERVICIO DE ASEO-CAFETERIA ADMON DEPARTAMENTAL	ICLD	2.425	0
	VIGILANCIA INSTALACIONES GOBERNACIÓN DE SANTANDER	ICLD	4.584	0
N° 16 de 2017	ARTICULACION A LA MEDIA CON LA EDUCACION SUPERIOR	ICLD APOYO A LA EDUCACION	67	0
N° 50 de 2017	INTERVENTORIAS AUTORIDAD SANITARIA GARANTE DE LA SALUD	ICLD	2.500	0
	PRESTACION DE SERVICIOS LA AUTORIDAD SANITARIA GARANTE DE LA SALUD	SGP OFERTA	5.000	0
N° 69 de 2017	CONSTRUCCION DEL CENTRO ALTO RENDIMIENTO - PIEDECUESTA	COLDEPORTES	1.000	5.455
N° 11 de 2018	Tercera Vía para la Paz, Apoyo a la Red de Vías Terciarias	CONVENIO INVIAS ENAJENACION DE ISAGEN	4.969	0
	Conectados para la Paz, a Traves de la Gestion de Vias Primarias (Guatiguarà)	CONVENIO INVIAS ENAJENACION DE ISAGEN	5.787	0
	Equipados para la Paz, Mejoramiento, Mant y Construcción de la Infr Urbano y Rural en el Dpto (Centro de alto rendimiento - Piedecuesta)	COLDEPORTES Conv. 1365/17 rad. Gob.2286/17	1.000	5.455
TOTAL			27.332	10.909

Fuente: Dirección técnica de presupuesto – Secretaria de Hacienda – Gobernación de Santander. 2018

Del total de vigencias futuras autorizadas, solo corresponden a ingresos corrientes de libre destinación \$9.576 millones para el año 2019. Las demás corresponden a recursos como los generados por la venta de ISAGEN, Sistema General de Participaciones y convenios con Coldeportes e Invias.

5. CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

5.1 CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

El cupo de endeudamiento constituye una autorización legal que le fija a las entidades públicas un monto máximo hasta el cual se pueden emitir bonos de deuda pública o adquirir empréstitos con entidades financieras públicas o privadas, nacionales o extranjeras. En consecuencia, este monto define la capacidad máxima de endeudamiento.

En el cálculo realizado, del saldo neto de la deuda se descuenta la porción de deuda que es apalancada con recursos de regalías, por tanto los indicadores tampoco expresan la porción de recursos de regalías que sirven de fuente de pago y que corresponde a la mitad de la deuda histórica³⁴, y el otro 50% se sigue pagando con los recursos provenientes del impuesto al ACPM.

Tabla N° 23. Capacidad legal de endeudamiento proyectada (millones)

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1. Ingresos corrientes Ley 358 de 1997 (1.1-1.2)	523.109	510.015	554.293	570.565	587.306	604.530	622.251	640.482	694.483	715.325	736.793
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	548.429	564.882	581.828	599.283	617.262	635.779	654.853	674.498	694.733	715.575	737.043
1.2 Vigencias futuras	25.319	54.867	27.535	28.719	29.956	31.250	32.602	34.016	250	250	250
2. Gastos de funcionamiento	265.914	364.571	375.508	386.774	398.377	410.328	422.638	435.317	448.377	461.828	475.683
3. Ahorro operacional (1-2)	257.196	145.444	178.785	183.791	188.929	194.202	199.613	205.165	246.107	253.497	261.110
4. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (4.1-4.2-4.3+4.4)	266.324	314.009	318.742	286.723	246.580	206.437	166.293	126.650	89.476	70.788	49.502
4.1 Saldo de la deuda antes de amortizaciones (4.1.1-4.1.2+4.1.3+4.1.4)	276.681	324.366	348.051	318.741	286.723	246.580	206.436	166.293	126.650	105.815	70.788
4.1.1 Saldo de la deuda a 31 de diciembre de la vigencia anterior	317.458	302.726	407.994	372.268	333.833	287.273	240.713	194.153	148.593	105.815	70.788
4.1.2 Saldo de la deuda a 31 de diciembre de la vigencia anterior - financiada con regalías	72.777	81.360	59.943	53.527	47.110	40.693	34.277	27.860	21.943		
4.1.4 Valor del nuevo crédito a contratar - proyección de desembolsos	32.000	103.000									
4.2 Amortizaciones de la vigencia (4.2.1-4.2.2+4.2.3)	10.357	10.357	29.309	32.018	40.143	40.143	40.143	39.643	37.174	35.027	21.286
4.2.1 Amortizaciones de deuda para la vigencia	16.774	16.774	35.726	38.435	46.560	46.560	46.560	45.560	42.778	35.027	21.286
4.2.2 Amortizaciones de deuda financiada con regalías	6.417	6.417	6.417	6.417	6.417	6.417	6.417	5.917	5.604		
5. Intereses de la vigencia (5.1-5.2+5.3)	19.762	26.459	25.851	24.998	23.502	21.620	18.745	15.143	11.593	8.671	5.812
5.1 Intereses de la deuda vigente	26.158	33.823	32.270	29.613	26.314	22.630	18.945	15.243	11.593	8.671	5.812
5.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	6.396	7.364	6.418	4.615	2.812	1.009	200	100			
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (5/3) - Sin cobertura de riesgo	8%	18%	14%	14%	12%	11%	9%	7%	5%	3%	2%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (4/1) - Sin Cobertura de riesgo	51%	62%	58%	50%	42%	34%	27%	20%	13%	10%	7%
SEMAFORO: Estado actual de la entidad	VERDE										
SEMAFORO: Estado actual de la entidad											

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental - 2018

El saldo de deuda bancaria según lo observado en la tabla N°23, en la vigencia 2018 era de \$276.681³⁵ millones; en el año 2019 la deuda alcanza \$324.366 millones; en el año 2020 el saldo es de \$ 348.051; en las siguientes vigencias objeto del presente análisis, su saldo va disminuyendo y en el año 2028 será de \$70.788 millones.

³⁴ El 50% de 152.000 millones

³⁵ Este análisis descuenta la deuda que está garantizada con Regalías en el cuadro 4.1.2 y 4.2.2

El endeudamiento debe ser autorizado por la Asamblea Departamental mediante Ordenanza; la Ley 358 de 1997 establece los límites hasta donde las entidades públicas pueden endeudarse. Estos límites están determinados por los siguientes indicadores:

5.1.1 Indicador de solvencia

Señala que la relación entre Intereses y Ahorro Operacional no puede superar el 40%. Aquí el ahorro operacional se define como: Ingresos Corrientes – Gastos de Funcionamiento - Transferencias Pagadas.

En el año 2017 la solvencia I / AO será igual al 10%; para 2018 de 8 %; en el año 2019 de 18%; este indicador mantiene la tendencia a la disminución y en el año 2027 de acuerdo con el presente análisis el indicador de solvencia será de 3%, lo que representa una tendencia favorable para la capacidad de pago.

5.1.2. Indicador de sostenibilidad

Existe capacidad de endeudamiento cuando la relación entre el Saldo de la Deuda y los Ingresos Corrientes no supera el 80%; para la vigencia 2018 la sostenibilidad SD/IC es igual a 51% y presenta un saldo de deuda neto de \$ 266.324 millones³⁶; para el año 2019 el indicador de sostenibilidad es de 62%, con un saldo de deuda neto total \$314.009 millones; en el año 2020 el indicador de sostenibilidad se proyecta en 58%, con un saldo de deuda de \$318.742 millones. En adelante se presenta una tendencia de disminución en la medida en que se va amortizando la deuda llegando tener un indicador de sostenibilidad al 2027 de 10% y un saldo de deuda neto de \$70.788 millones.

La capacidad de endeudamiento de acuerdo con el análisis realizado en el presente documento nos permite ver un escenario, tanto en el estado actual como en lo proyectado a 10 años con semáforo en VERDE y contempla un posible nuevo endeudamiento por 15.000 millones de pesos apalancado con recursos del Sistema General de Regalías.

Teniendo en cuenta los indicadores, en la actualidad el Departamento puede cumplir con sus compromisos crediticios y para cualquier intención de nuevo cupo, deberá hacer un análisis previo que tenga en cuenta las diferentes variables que influyen en el entorno económico³⁷ de la región para considerar con prudencia la decisión de asumir nueva deuda. Sin embargo, el endeudamiento público puede convertirse en una alternativa para financiar proyectos de inversión en bienes de capital que generen servicios por un periodo de tiempo comparable a la deuda por lo menos. Debe ser así, porque la deuda contraída hoy, significa en el futuro erogaciones con cargo a los recursos de inversión sacrificando la ejecución de nuevos proyectos en perjuicio de siguientes generaciones.

³⁶ Se asume el desembolso total del cupo asignado descontando los pagos a capital por vencimiento del periodo de gracia de algunos tramos.

³⁷ La dinámica de la economía regional, así como el comportamiento de los consumidores influyen en los niveles de recaudo de las rentas departamentales.

6. PASIVOS

6.1 PASIVO PENSIONAL

El Departamento de Santander acumula a la fecha dentro de su nómina 4.638 pensionados que le cuestan en el año 2018, según cálculos estimados \$92,073 millones de pesos, incluyendo los pensionados del sector salud pertenecientes al Convenio de Concurrencia 326 de 1999 y a los hospitales liquidados.

Tabla N° 24. Nomina pensionados - Vigencia 2018

Periodo	Administración Central	Educación FED (SGPM)	ELS	Hospitales liquidados	Conv 326	Total costo nómina
Enero	3.442,9	1.426,6	201,4	716,2	755,9	6.543,0
Febrero	3.514,7	1.425,2	234,3	717,4	755,6	6.647,3
Marzo	3.500,1	1.414,1	211,0	707,5	755,6	6.588,5
Abril	3.451,9	1.424,7	205,5	698,9	753,9	6.534,9
Mayo	3.488,8	1.436,6	203,7	688,7	753,9	6.571,6
Junio y Adic.	6.864,4	2.874,2	481,4	1.341,3	1.515,9	13.077,3
Julio	3.450,8	1.404,6	227,8	683,9	752,9	6.520,0
Agosto	3.545,9	1.405,9	204,1	678,9	751,6	6.586,3
Total ejecutado	31.259,6	12.811,9	1.969,3	6.232,8	6.795,4	59.068,9
Septiembre	3.545,9	1.405,9	204,1	678,9	751,6	6.586,3
Octubre	3.545,9	1.405,9	204,1	678,9	751,6	6.586,3
Noviembre	3.545,9	1.405,9	204,1	678,9	751,6	6.586,3
Diciembre y Adic.	7.091,7	2.811,8	481,4	1.357,7	1.503,2	13.245,9
Proyectado 31 dic	17.729,4	7.029,5	1.093,7	3.394,3	3.758,0	33.004,9
Total ejecutado 2018	48.988,9	19.841,4	3.063,0	9.627,1	10.553,4	92.073,8
No. Pensionados	2.492	862	204	562	518	4.638

Fuente: Fondo Territorial de Pensiones. Agosto 31 de 2018

A la fecha el Departamento maneja una nómina de pensionados de 4.638 personas, de los cuales 2.492 corresponden a la Administración Central y representan el 53.73% de los pensionados, con un costo estimado al 31 de diciembre de 2018 de \$48.988.9 millones; los pensionados del sector Educación (FED) con recursos del Sistema General de Participaciones son 862 y representan el 18.59%, con un costo aproximado en el 2018 de \$19.841 millones de pesos; los asumidos del sector descentralizado (Empresa Licorera de Santander) 204 pensionados representan el 4.4% y le cuestan en la vigencia 2018 cerca de \$3.063 millones de pesos; los pensionados del Sector Salud correspondientes a los Hospitales Liquidados son 562 y representan el 12.12%, y le cuestan anualmente \$9.627 millones de pesos y los pensionados con recursos del Convenio de Concurrencia 326 de 1996 son 518 que representan el 11.16% del total de pensionados y le cuestan anualmente al Departamento \$10.553 millones de pesos.

Los valores proyectados de la nómina de pensionados no incluyen reliquidaciones y cumplimiento de sentencias judiciales; de igual forma no incluye el valor del pago mensual de auxilios funerarios que asciende a un promedio mensual de \$36 millones de pesos; otra de las preocupaciones del Departamento está en que el convenio de concurrencia 326 de 1999 que a la fecha no tiene apalancados recursos con el Ministerio de Hacienda y se espera una pronta

revisión para conciliar la información y solicitar la respectiva asignación en cumplimiento de dicho convenio.

Pensionados de la Administración Central: Con corte al 31 de agosto de 2018 el número de pensionados de la administración central es de 2.492 personas. Estos pensionados corresponden a personal administrativo como los obreros que se encontraban amparados por convención colectiva, la cual les permitía adquirir el derecho a pensión a los 20 años de servicio sin importar la edad.

Pensionados de la Antigua Licorera de Santander (ELS) El número de pensionados de la ELS a la fecha es de 204 personas que adquirieron este derecho por convención colectiva principalmente. El Departamento se hizo cargo de esta obligación pensional a partir del mes de mayo de 1999 según resolución N° 02518 de 2000.

Convenio de Concurrencia 326 de 1999: (Tabla N° 25) El Convenio de Concurrencia fue firmado el 22 de noviembre del año 1999 por los entonces ministro de salud Virgilio Galvis Ramírez y el gobernador de Santander Miguel Jesús Arenas Prada, cuyo objeto fue que las dos instituciones concurrieran en un 70,6% la Nación y el 29,4% el Departamento, para el pago de la deuda prestacional correspondiente a los funcionarios y ex funcionarios de la Secretaria de Salud de Santander y los 42 hospitales reconocidos como beneficiarios del Fondo del Pasivo Prestacional. El valor de este contrato inter administrativo de concurrencia fue de \$161.798 millones - pesos de 1998 Dicho convenio amparó el pago de cesantías de beneficiarios activos y retirados, bonos de activos sin afiliación y activos afiliados al ISS (cuotas partes) y reserva pensional de jubilados. Actualmente hay 518 pensionados con cargo al convenio de concurrencia 326 de 1999.

Tabla N° 25. Convenio de Concurrencia 326 de 1999

Entidad Territorial	Porcentaje	Pesos/93	Pesos/98
Nacion -Ministerio de Salud	71%	46.697	114.229
Departamento	29%	19.446	47.569
TOTAL	100	66.143	161.798

Fuente: Secretaria de Salud Departamental - 2018

El 28 de noviembre de 2014 se realizó la modificación N° 10 al Contrato de Concurrencia 326 suscrito entre el Ministerio de Salud, Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud y el Departamento de Santander, cuyo *objeto* establecido en la cláusula primera reza: “El presente Modificatorio tiene por objeto establecer las obligaciones de las partes concurrentes y su forma de pago, con base en la actualización financiera del pasivo pensional causado a 31 de diciembre de 1993 de los trabajadores y ex trabajadores reconocidos como beneficiarios, de las instituciones de salud del Departamento de Santander a precios de 2014 con una tasa del 4% para la Reserva Pensional de Jubilados.”... ; el valor del presente modificadorio asciende a la suma de \$51.950 millones de pesos que corresponden a los recursos que deberán girar las entidades concurrentes Nación y Departamento; las obligaciones del Departamento están

amparadas por la suma de \$31.187 millones de pesos que la Nación debió devolver al Departamento por concepto de los mayores valores pagados por la entidad territorial por concepto de mesadas pensionales de los beneficiarios; para la reserva pensional de jubilados gira la suma de \$20.762 millones.

Los pensionados relacionados en este convenio de Concurrencia a partir de este modificatorio tienen garantizados los recursos mientras exista la situación de pensionados, situación que es altamente beneficiosa para las finanzas del departamento de Santander.

Actualmente la Secretaría de Hacienda Departamental adelanta gestiones ante el Ministerio de Hacienda con el objeto de agilizar la revisión de la actualización financiera del pasivo pensional en la base de datos con el objeto de realizar modificatorio al Convenio de Concurrencia que permita la obtención de los recursos adeudados por el Ministerio, necesarios para financiar dichos pasivos.

6.2 PASIVO SECTOR EDUCACIÓN

Los pensionados del sector Educación con recursos del Sistema General de Participaciones son 862. A estos pensionados se les venía cancelando las mesadas hasta el año 1994, a través del Instituto de Previsión Social de Santander por vía convenios, pues los recursos que apalancan este gasto provienen de la Nación. Cuando desaparece el IPSS empiezan a ser parte del Fondo Territorial de Pensiones Departamental y por consiguiente a ser canceladas las mesadas directamente por el Departamento a partir de 2005. Recordando nuevamente que por ser recursos de la Nación deben ser contabilizados e ingresados al presupuesto de cada vigencia sin que afecte directamente el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Tabla N° 26. Pasivos Secretaria de Educación

Concepto	Valor
Salarios 2010	15.181.839
Salarios 2011	14.681.672
Salarios 2012	10.045.818
Salarios 2013	82.345.387
Salarios 2015	18.658.451
Horas extras Administrativos 2010	617.672.197
Horas extras Administrativos 2012	75.909.606
Zonas difícil acceso 2008	29.381.493
Zonas difícil acceso 2009	217.443.548
Zonas difícil acceso 2010	292.495.298
Deudas salariales (Dotacion)	843.532
SUBTOTAL	1.374.658.841
Sentencias y conciliaciones	2.356.162.494
Total	3.730.821.334

Fuente: Secretaria de Educación Departamental - Agosto 31 de 2018

La Secretaría de Educación con corte al 31 de agosto de 2018, presenta pasivos exigibles por valor de \$3.730.8. El Ministerio de Educación Nacional mediante oficio enviado a la Secretaría de Educación Departamental el 21 de marzo de 2017 reitera las respuestas emitidas por dicha entidad de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 19 de la Ley 1755 de 2015, en los siguientes términos:

Salarios 2010, 2011, 2012, 2013 y 2015: \$140.9 millones. Los pasivos exigibles por este concepto suman \$140.9 millones. Respecto a los pasivos por salarios el Ministerio de Educación sostiene que giró los recursos complementarios en cada una de las vigencias referidas, por lo tanto, el no pago de obligaciones laborales por negligencia de la administración, debe cubrirse con recursos propios.

Horas Extras Administrativos 2010 y 2012: Los pasivos por este concepto suman aproximadamente \$693.6 millones. El Ministerio de Educación reitera respuesta a la Secretaría de Educación indicando que la Ley no reconoce hechos cumplidos, por lo que el Ministerio se abstiene de reconocer dichas deudas en el marco de lo señalado en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011.

Zonas de Dificil Acceso 2008, 2009 y 2010: El valor de los pasivos por este concepto a la fecha es de \$539.3 millones. El Ministerio de Educación relaciona esta deuda con actos administrativos extemporáneos y mantiene la posición de no validez deudas amparadas en actos administrativos extemporáneos.

Deudas Salariales (Dotación): Por este concepto a la fecha existen pasivos por un valor aproximado de \$843.352. El Ministerio de Educación sostiene que los recursos para el pago de las dotaciones a que tienen derecho los funcionarios conforme a la Ley 70 de 1988, fueron girados en la respectiva vigencia a la entidad territorial en el componente de prestación de servicios, con los cuales se deben financiar entre otros conceptos la Dotación de los empleados públicos del sector educación con derecho a ella.

Sentencias y Conciliaciones: Por este concepto la Secretaría de Educación con corte al 31 de agosto presenta pasivos exigibles por valor aproximado de \$ 2.356 millones que corresponde a 154 procesos.

6.3 RECURSOS FONPET

El Departamento de Santander presenta a corte de 31 de diciembre de 2017 un pasivo pensional total de 3.159.090 millones que incluyen a la administración central y al sector salud y educación. Para cubrir este pasivo se ha venido girando al FONPET y se cuenta con unos aportes del orden de 1.352.893 millones (330.776.245 unidades Fonpet) para un cubrimiento de 42.83%

Tabla N° 27. Aportes FONPET³⁸

Sector	Fecha de corte	Saldo en cuenta (millones)	Cupo disponible para pago o reembolso de bonos	Cupo disponible para garantías	Cupo disponible total	Aportes valorizados
Proposito General	31/12/2017	1.191.104,94	591.743,02	357.331,48	591.743,02	1.266.150,13
Salud	31/12/2017	52.575,61	26.287,80	15.772,68	26.287,80	59.741,20
Educación	31/12/2017	5.605,66	2802,829673	1.681,70	2.802,83	5.790,47
TOTAL		1.249.286,21	620.833,65	374.785,86	620.833,65	1.331.681,81

Fuente: www.minhacienda.gov.co/FONPET

Conforme a lo dispuesto en la Ley 549 de 1999, el Ministerio de Hacienda como administrador del FONPET, el estado de cubrimiento del pasivo pensional por sector en los términos del artículo 7º del Decreto 630 de 2016 y teniendo en cuenta el total de reservas por distribuir por sector con corte a diciembre 31 de 2017 así como el valor de los cálculos actuariales del pasivo pensional, el Departamento de Santander presenta un saldo en cuenta de \$1.249.286 millones, un cupo disponible para pago o reembolso de bonos pensionales por valor de \$620.833 millones, un cupo disponible para garantías por \$374.785 millones, un cupo disponible total de \$620.833 millones y aportes valorizados a la fecha de la consulta por \$1.331.681 millones. (Tabla N° 27)

En Aportes en pesos con rendimientos unidades Fonpet con entidades territoriales el Departamento de Santander dispone con corte al 13 de septiembre de 2017, sumados el sector salud, educación, propósito general y en reservas pensionales un total de \$1.366.593.500.011.54 pesos y en aporte en unidades Fonpet un gran total de \$331.430.318.36.

Teniendo en cuenta un pasivo pensional de 3,159 billones; con los aportes depositados en la cuenta del FONPET, se tiene una cobertura de 42%. Es importante anotar que además el Departamento cuenta con ahorros depositados en Fiducias por 260 mil millones de pesos que también forman parte de los recursos para garantizar el pago de los pensionados del Departamento.

Con el propósito de depurar las cuentas del pasivo de pensionados del Departamento se envió al Ministerio de Hacienda la base de datos actualizada de los pensionados con el fin de confrontarla con la que tiene el Ministerio de Hacienda; se espera demostrar que el pasivo pensional del Departamento es considerablemente menor y por esta vía aumentar la cobertura. Actualmente se está a la espera de la revisión por parte el Ministerio de Hacienda.

³⁸ www.minhacienda.gov.co/FONPET_ENTES/consultaaportesente - Consultado el 13 de septiembre de 2018

7. METAS Y ACCIONES

7.1 METAS Y ACCIONES PROPUESTAS

- Se implementó mediante Decreto 00176 del 6 de septiembre de 2016, un programa autónomo de saneamiento fiscal y financiero para las vigencias fiscales 2016-2019, que permita el cumplimiento ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público del indicador de la ley 617 del 2000, y garantizar el cumplimiento de los compromisos y obligaciones financieras (deuda pública, pasivos contingentes) con el fin de mantener la estabilidad y el equilibrio de las finanzas del departamento.

Las metas y acciones programadas para la vigencia 2017 en el programa autónomo de saneamiento fiscal y financiero de acuerdo con el Decreto 0176 de 6 de septiembre de 2017, se cumplieron en el 100%; Las metas y acciones programadas en la vigencia 2018, de acuerdo con el avance presentado al 30 de junio es del 73%, esperando llegar a cumplir el 100% antes de terminada dicha vigencia.

Metas y acciones propuestas para la vigencia 2019

- Categorizar al Departamento de Santander en segunda categoría para la vigencia 2019, con el con el objeto de racionalizar los ICLD destinados a funcionamiento de acuerdo con la Ley 617 de 2000.
- Realizar la programación, elaboración y ejecución presupuestal de los gastos de funcionamiento del Sector Central, Asamblea y Contraloría, para la vigencia 2019, teniendo en cuenta los límites de 2ª Categoría acorde con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 617 de 2000.
- Asignar recursos suficientes al fondo de contingencias creado de acuerdo a la meta establecida en el programa de saneamiento fiscal y financiero Decreto 0176 de 2016, para garantizar el pago de sentencias y conciliaciones y de esta forma proteger al Departamento de embargos que impactan directamente el flujo de caja del Departamento. En este mismo sentido el Departamento debe asumir una estrategia de defensa jurídica con el propósito de disminuir las exigibilidades producto de estas contingencias.
- Llevar a cabo el proceso de depuración de los saldos de pasivos no financieros del Departamento de Santander.
- Actualizar el registro y/o base de datos de los contribuyentes del Departamento de Santander.
- Desarrollar políticas de persuasión previa a los contribuyentes.

- Realizar cruces de información con entidades públicas y privadas para facilitar el manejo en el recaudo de impuestos del Departamento de Santander.
- Recuperación de cartera morosa a favor del Departamento de Santander.
- Depuración del pasivo por pensiones a cargo del Departamento ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de obtener información real del pasivo a cargo del Departamento.
- Realizar Saneamiento contable
- Depuración, clasificación y actualización en la cartera por proceso de cobro coactivo.
- Mejorar el perfilamiento de la deuda y explorar estrategias financieras alternativas (V.g. sustitución de la deuda con tasa favorable) que permita sustituir y/o complementar el modelo actual de deuda bancaria.

8. INFORME DE EXENCIONES Y DESCUENTOS TRIBUTARIOS

8.1 EXENCIONES TRIBUTARIAS³⁹

Se entiende por exención la dispensa legal, total o parcial, de la obligación tributaria, establecida por la Asamblea Departamental a iniciativa del ejecutivo por plazo limitado que no puede ser superior a diez años, y de conformidad con las normas vigentes.

La norma que establezca exenciones tributarias deberá especificar las condiciones y requisitos exigidos para su otorgamiento, los tributos que comprende, si es total o parcial y el plazo de duración; el beneficio de exenciones no podrá ser solicitado con retroactividad. En consecuencia, los pagos efectuados antes de declararse la exención no serán reembolsables.

8.2 ESTIMACIÓN DEL COSTO FISCAL - 2018

8.2.1 Incentivos al impuesto de vehículos automotores

Mediante Ordenanza No. 065 del 1 de diciembre de 2017, por medio del cual se fija plazos para declarar y pagar en el Departamento de Santander, el impuesto sobre vehículos automotores, para la vigencia fiscal 2018 y se establecen estímulos fiscales por pronto pago.

Para la vigencia 2018, se aplicó descuento por pronto pago del 15% del valor del impuesto desde el 1 de enero hasta el 4 de mayo de 2018.

Tabla N° 28. Descuentos por pronto pago – Vehículos – 2018

MESES	Cantidad de Placas	IMPUESTO	DESCUENTO 15%	SUBTOTAL PAGO	Pagos anteriores (Compensaciones)	PAGO TOTAL
ENERO	23.716	6.337.933.000	950.689.950	5.387.243.050	8.659.290	5.378.583.760
FEBRERO	27.904	7.867.167.000	1.180.075.050	6.687.091.950	5.085.130	6.682.006.820
MARZO	45.697	15.214.476.000	2.282.171.400	12.932.304.600	3.045.820	12.929.258.780
ABRIL	26.718	9.069.928.000	1.360.489.200	7.709.438.800	2.817.210	7.706.621.590
MAYO	5.495	2.092.421.000	313.863.150	1.778.557.850	776.220	1.777.781.630
TOTAL	129.530	40.581.925.000	6.087.288.750	34.494.636.250	20.383.670	34.474.252.580

Fuente: Dirección Técnica de Ingresos – Secretaría de Hacienda Departamental - 2018

El consolidado refleja que en los meses de enero y mayo de 2018, se acogieron por descuentos por pronto pago 129.530 placas, generando un recaudo total de \$34.474 millones, beneficiándose de un descuento por pronto pago del 15%. La exención tributaria aplicada en dicha vigencia del 15% le significó al Departamento dejar de recibir \$6.087 millones. Durante la vigencia objeto de análisis, se realizaron compensaciones que corresponden a pagos en exceso de vigencias anteriores, por la suma total de \$20 millones.

8.2.2 Suspensión provisional estampilla prodesarrollo

En cumplimiento al auto de obediencia a lo emitido por el Tribunal Administrativo de Santander, calendarado el 9 de mayo de 2018, y notificado por estado el 10 de mayo de 2018,

³⁹Según informe de la Dirección Técnica de Gestión de Ingresos de la Secretaría de Hacienda Departamental.

profirió fallo de suspensión provisional para la estampilla Pro Desarrollo, para las administraciones municipales, entidades descentralizadas del orden municipal, contenida en el numeral 2, de los artículos 246 y 247 de la Ordenanza 077 de 2014. Sobre este marco jurídico, se dio aplicabilidad a partir de mayo 16 de 2018. Por lo anterior el comportamiento del recaudo de la estampilla Prodesarrollo para el periodo septiembre 2017 a agosto 2018, es el siguiente:

Tabla N° 29. Reducción de recaudo estampilla Prodesarrollo

Estampilla	Septiembre 2016 - Agosto 2017	Septiembre 2017 - Agosto 2018	Reducción ingreso	Porcentaje de reducción
Prodesarrollo	46.833	42.546	4.287	10%

Fuente: Dirección Técnica de Ingresos – Secretaría de Hacienda Departamental - 2018

Como se puede observar en la tabla anterior el recaudo por estampilla pro desarrollo en el último año disminuyó un 10% en comparación con lo recaudado por este concepto en la vigencia anterior, es decir su recaudo se redujo en \$4.287 millones; por otra parte, se resalta que en lo correspondiente al ingreso de enero a agosto de 2018 el valor ha disminuido en \$3.794 millones de acuerdo a lo recaudado en el mismo periodo año 2017.

8.2.3 Impacto por cambio base gravable AIU

La Ordenanza No. 040 de septiembre 27 de 2017, modifica y adiciona parcialmente la Ordenanza No. 077 de 2014 (ETS), se adopta el Artículo 182 de la Ley 1819 de 2016 en aplicación de la base gravable especial AIU; principalmente para los hechos generadores en la contratación de los servicios integrales de aseo y cafetería, y vigilancia. Lo anterior ha generado impacto en la reducción del recaudo de las estampillas del orden del 89% como se refleja a continuación en el siguiente cuadro, equivalente a la disminución del ingreso por la suma de \$956 millones.

Tabla N° 30. Reducción por cambio base gravable AIU

Cantidad de Contratos	Valor total de los contratos	Valor base gravable especial -AIU	Valor estampillas con base -AIU	Valor estampillas con base valor total contratos	Reducción del recaudo	% Reducción
286	186.194	19.971	115	1.071	-956	-89%

Fuente: Dirección Técnica de Ingresos – Secretaría de Hacienda Departamental - 2018

9. PASIVOS EXIGIBLES Y CONTINGENTES

9.1 PASIVOS EXIGIBLES

9.1.1 Pasivos de E.S.E. en programas de saneamiento fiscal y financiero y planes de gestión integral de riesgo vigencia 2017.

Mediante Resolución N° 2249 expedida el 30 de mayo de 2018, fueron categorizadas todas las E.S.E. por el Ministerio de Salud y Protección Social, de conformidad con lo establecido en la Ley 1438 de 2011, con los siguientes resultados para el Departamento de Santander: (8) ocho nuevas ESE aparecen clasificadas en riesgo medio y alto, lo cual significa que deben someterse a la implementación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; son: *ESE Hospital Regional del Magdalena Medio de Barrancabermeja, ESE Hospital Integrado San Juan de Cimitarra, ESE Hospital de Nuestra Señora de los Remedios de San José de Miranda, ESE Hospital San Sebastián de Surata, ESE Hospital San Martín del municipio La Belleza, ESE Centro de Salud de San Miguel, ESE Hospital de la Misericordia de Macaravita y ESE Hospital San Rafael de Matanza.*

Las ESE Hospital Juan Pablo II de Aratoca, ESE Hospital San José de San Andrés y ESE Centro de Salud Santa Bárbara fueron excluidos de la relación de ESEs en riesgo por haber cumplido con los requisitos y parámetros establecidos en el programa de PSFF establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante la vigencia anterior.

ESEs con Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero en ejecución

Son ESEs actualmente bajo evaluación de Ministerio de Hacienda, que deben presentar informe de monitoreo trimestral a través de plataforma DELFOS. El Departamento por su parte, a partir de los informes de las ESE debe elaborar y presentar informe de seguimiento trimestral de acuerdo a la metodología establecida para tal fin.

Actualmente hay 6 Empresas Sociales del Estado que presentaron Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero que fueron categorizadas por el Ministerio en riesgo medio y alto, mediante resolución 01755 del 26 de mayo de 2017; ellos son:

ESE Hospital Integrado Caicedo y Flórez de Suaita
ESE Hospital San Isidro del municipio de Tona
ESE Hospital San Juan de Dios de Betulia
ESE Hospital Santo Domingo Savio de el Playón
ESE Hospital Integrado de Landázuri,
ESE Centro de Salud de Enciso.

De los 6 PSFF tres (3) fueron viabilizados por el MHCP, la ESE del municipio del Playón, el ESE Hospital Integrado de Landázuri y la ESE del municipio de Encino.

La ESE San Bernardo del municipio de Barbosa no presentó el correspondiente programa y ante tal situación fue remitida por el MHCP a la Superintendencia nacional de Salud con el fin

de que presente PGIR, igual situación se presenta con las ESE San Juan de Dios de Floridablanca, ESE de Barrancabermeja y ESE Hna. Gertrudis de la Aguada.

En la resolución (01755 del 26 de mayo de 2017) y la resolución 2249 de 2018, las ESE de los municipios de Vetás, California, el Palmar y San Rafael de Matanza, también fueron clasificadas en riesgo alto, pero de acuerdo al documento de Modelo de Red que se encuentra vigente, estas ESE figuran para liquidarse, por esta razón el Ministerio de Hacienda no avala Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero para ellas; se espera que el nuevo documento de modelo de red del Departamento, defina lo correspondiente a estas ESE para que puedan implementar lo que corresponde a la ley.

PLANES DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO - PGIR

E.S.E. con programa en ejecución.

Corresponde a las ESE actualmente bajo evaluación de la Superintendencia Nacional de Salud, que deben presentar informe de monitoreo trimestral en la metodología establecida por esa entidad. El Departamento por su parte, a partir de los informes de las ESE debe elaborar y presentar informe de seguimiento trimestral en los términos definidos por la SNS.

Actualmente se encuentran con Planes de Gestión Integral de Riesgo PEGIR:

ESE San José de Guavatá del municipio de Guavatá,
ESE Hospital Integrado San Joaquín,
ESE Hospital San Juan de Dios de Girón,
ESE San Cayetano de Guapotá,
ESE Hospital Integrado San Antonio de Puente Nacional,
ESE Edmundo Germán Arias Duarte de Puerto Wilches,
ESE Hospital San Rafael de Oiba,
ESE Nuestra Señora de la Paz de la Paz,
ESE Hospital San José del Valle de San José,
ESE Centro de Salud San Pedro de Cabrera,
ESE Centro de Salud Nuestra Señora de la Esperanza de Molagavita,
ESE Centro de la Salud Jaime Michel de Santa Helena del Opón.

E.S.E. en elaboración de PGIR para su presentación

Hace relación a las ESE, a las que no les fue viabilizado por parte del Ministerio de hacienda el Programa de Gestión Integral del Riesgo: en este grupo se encuentra la ESE Hospital San Bernardo de Barbosa que no ha presentado el programa, ESE Centro de Salud Hermana Gertrudis de Aguada, ESE de Barrancabermeja, ESE Hospital San Juan de Dios de Floridablanca.

Pasivos Empresas Sociales del Estado

Tabla N° 31. Pasivos Empresas Sociales del Estado del orden Departamental
(Incluye pasivos contingentes)

Concepto	NOMBRE DE LA ESE	NIVEL	TOTAL
BARRANCABERMEJA	ESE HOSPITAL REGIONAL DEL MAGDALENA MEDIO	2	9.526,9
BUCARAMANGA	ESE HOSPITAL PSIQUIÁTRICO SAN CAMILO	2	7.762,9
BUCARAMANGA	ESE HOSPITAL UNIVERSITARIO DE SANTANDER	3	86.145,0
CHARALÁ	ESE HOSPITAL LUIS CARLOS GALAN SARMIENTO DE CHARALA	1	57,9
FLORIDABLANCA	ESE HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE FLORIDABLANCA	2	16.688,3
GUADALUPE	ESE HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE GUADALUPE	1	7,2
MÁLAGA	ESE HOSPITAL REGIONAL DE GARCIA ROVIRA	2	794,6
PIEDRECUESTA	ESE HOSPITAL LOCAL DE PIEDECUESTA	1	94,6
SAN GIL	ESE HOSPITAL REGIONAL SAN GIL	2	4.143,6
SOCORRO	ESE HOSPITAL REGIONAL MANUELA BELTRAN DE SOCORRO	3	9.325,5
VÉLEZ	ESE HOSPITAL REGIONAL DE VELEZ	2	3.677,5
			138.223,92

Fuente: Secretaria de Salud Departamental – Tomada del SIHO Ministerio de Salud

9.2 PASIVOS CONTINGENTES

9.2.1 Procesos a favor del Departamento

Tabla N° 32. Procesos interpuestos por el Departamento
Demandas, Arbitrajes y Conciliaciones Extrajudiciales Admitidas
Interpuestas por la Gobernación en Contra de un Tercero

PROCESOS ADMINISTRATIVOS	30.475,46
PROCESOS CIVILES	2.201,49
PROCESOS COACTIVOS	1.084,59
PROCESOS EJECUTIVOS	754
TOTAL	34.515,70

Fuente: Oficina Jurídica Departamental – agosto 31- 2018

Las demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales admitidas, interpuestas por el Departamento en contra de un tercero con corte al 31 de agosto de 2018, suman aproximadamente \$ 34.515 millones de pesos.

Tabla N° 33. Sentencias a favor del Departamento

Sentencias Definitivas a Favor de la Gobernación	
PROCESOS ADMINISTRATIVOS	340.009,72
PROCESOS LABORALES	5.057,27
PROCESOS CIVILES	106.234,47
PROCESOS COACTIVOS	6.361,43
PROCESOS EJECUTIVOS	0,41
TOTAL	457.663,29

Fuente: Oficina Jurídica Departamental – agosto 31 2018

Por sentencias definitivas a favor del Departamento por procesos administrativos, procesos laborales y procesos civiles con corte al 31 de agosto de 2018 se ha calculado \$ 457.663 millones de pesos aproximadamente.

9.2.2 Procesos en contra del Departamento

Tabla N° 34. Procesos en contra del Departamento

Demandas, Arbitrajes y Conciliaciones Extrajudiciales Interpuestas por Terceros Contra la Gobernación	
PROCESOS ADMINISTRATIVOS	164.845,33
PROCESOS LABORALES	3.906,58
PROCESOS CIVILES	4.685,83
PROCESOS COACTIVOS	26.010,36
PROCESOS EJECUTIVOS	46.701,05
PROCESOS ADMINISTRATIVOS EDUCACIÓN	283,14
TOTAL	246.432,29

Fuente: Oficina Jurídica Departamental – agosto 31- 2018

Las demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales interpuestas por terceros contra la gobernación a la fecha tienen un valor estimado de \$246.432 millones de pesos, siendo los más representativos los procesos administrativos que alcanzan un valor de \$164.845 millones.

9.2.3 Resultado de la evaluación del riesgo

Tabla N° 35. Probabilidad de fallo adverso

Resultado de la evaluación del Riesgo Donde se Determina que la Contingencia es Probable.	
PROCESOS ADMINISTRATIVOS	82.422,66
PROCESOS LABORALES	1.953,29
PROCESOS CIVILES	2.342,92
PROCESOS COACTIVOS	13.005,18
PROCESOS EJECUTIVOS	23.350,53
PROCESOS ADMINISTRATIVOS EDUCACIÓN	141,57
TOTAL	123.216,14

Fuente: Oficina Jurídica Departamental – agosto 31- 2018

El resultado de la evaluación del riesgo donde se determina que la contingencia es probable, teniendo en cuenta la probabilidad de ocurrencia del 50%, según lo estimado por la Oficina Jurídica de la Gobernación por procesos administrativos, laborales, civiles, coactivos, ejecutivos y procesos administrativos de educación es de \$123.216 millones de pesos. Los procesos de mayor representación dentro de las obligaciones son los Procesos Administrativos estimada en un valor de \$82.422 millones, seguido por procesos ejecutivos por valor de \$23.350 millones; los coactivos con \$13.005 millones; posteriormente le siguen procesos civiles con 2.342 millones, procesos laborales con \$1.953 millones, y por último los administrativos de educación con \$141.5 millones⁴⁰.

9.2.4 Procesos de Tesorería

Tabla N° 36. Procesos Dirección de Tesorería

PROCESOS COBRO COACTIVO TESORERIA CON CORTE 31 DE AGOSTO DE 2018					
IMPUESTO	PROCESOS ABIERTOS	VALOR CARTERA	VALOR RECAUDO	PROCESOS PRESCRITO	VALOR PRESCRITO
VEHICULOS AUTOMOTORES	54.849	167.807	4.212	65	164
ESTAMPILLAS	4	22.415	35	0	0
VALORIZACION	139	380	16	0	0
CUOTAS PARTES	71	1.699	1.389	0	0
FRAUDE A LAS RENTAS	3	24	0	0	0
MULTAS	0	0	0	0	0
CONVENIOS	4	3.980	455	0	0
LICORES	2	14.986	0	0	0
REINTEGROS	0	7	0	0	0
TOTAL	55.072	211.299	6.107	65	164

Fuente: Dirección de Tesorería octubre de 2018

En *otros procesos* la Dirección Técnica de Tesorería Departamental con corte al 30 de septiembre de 2018, a través de la oficina de cobro coactivo adelanta 55.072 procesos, para recuperar cartera dejada de recaudar de diferentes vigencias, por un valor estimado de \$211.299 millones; con un valor recaudado de \$6.106 millones y un total de 65 procesos prescritos por impuesto de vehículos automotores por valor aproximado de \$164 millones.

⁴⁰ Oficina Jurídica del Departamento, agosto 31 de 2018.

10. INDICADORES DE GESTION PRESUPUESTAL Y DE RESULTADO

10.1 INDICADOR DE LEY 617 DE 2000

Las Entidades Territoriales deben efectuar anualmente los ajustes a sus presupuestos, tendientes a cumplir las metas de límites de gastos de funcionamiento establecido por la ley de ajuste fiscal, como un imperativo en todos los momentos del proceso presupuestal. Considerando que de conformidad al artículo 4 de la Ley 617 de 2000, los gastos de funcionamiento de los departamentos deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, aprovisionar el pasivo prestacional y pensional, y financiar al menos parcialmente la inversión pública autónoma del departamento; de esta forma se estableció de acuerdo con la categoría del Departamento unos límites de gasto. Si se incumplen los límites establecidos en el artículo 4° y 8° de la Ley, el departamento respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados (Artículo 26 Ley 617 de 2000).

Administración Central. El escenario de cumplimiento del ajuste fiscal de gastos de funcionamiento para el Departamento de Santander en la vigencia 2017 de acuerdo con lo certificado por la Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas de la Contraloría General de la República el 19 de junio de 2018, es favorable y nos indica que de \$273.955 millones de pesos que recaudó por Ingresos Corrientes de Libre Destinación, destinó 36.11% en gastos de funcionamiento, es decir que mantuvo por debajo de lo permitido por la Ley que autoriza hasta el 60% de los ICLD para funcionamiento en categoría segunda para el 2017, como lo calculó la Contraloría.

Tabla N° 37. Indicador Ley 617 de 2000- Admón. Central

Concepto	2016	2017
1. ICLD base para Ley 617 de 2000	262.257	273.955
2. Gastos base para Ley 617 de 2000	121.661	98.925
3. Relacion GF/ICLD	46,39%	36,11%
4. Limite	60%	60%
CUMPLE	SI	SI

Fuente: Contraloría General de la Republica

Asamblea Departamental. El artículo 29 de la Ley 617 de 2000, establece que la Asamblea sesionará durante seis (6) meses de forma ordinaria y durante un mes de forma extraordinaria; el valor máximo de los gastos de las Asambleas Departamentales según lo establecido en el artículo 8 de la misma ley, para los departamentos de categoría primera y segunda, el gasto diferente a la remuneración de los diputados no podrá superar el 60% del valor total de dicha

remuneración. La Asamblea Departamental en Gastos de Funcionamiento para la vigencia 2017 ejecutó \$4.692 millones de pesos frente al límite legal de 5.512 millones de pesos⁴¹.

Tabla N° 38. Indicador Ley 617 de 2000- Asamblea Departamental

Concepto	2017
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	4.692
2. Limite establecido por la Ley 617 de 1997	5.512
Remuneracion diputados	2.361
Aporte adicional gastos generales	1.416
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.735
CUMPLE	SI

Fuente: DAF – Ministerio de Hacienda y Crédito Publico

Contraloría Departamental. Los gastos de la Contraloría Departamental según lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1416 de 2010, determina que: El límite de gastos previsto en el artículo 9° de la Ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001 seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden Departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas Contralorías Departamentales. Entiéndase como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las Contralorías.

De acuerdo con lo ordenado por la Ley 1416 de 2010, el departamento de Santander en la vigencia 2017 le transfirió a la Contraloría General de Santander la suma de \$8.379 millones con un porcentaje de ejecución del 100%. Lo que quiere decir que en la vigencia 2017 cumplió con los límites de gasto establecidos en el Artículo 1 de la Ley 1416 de 2010.

Para las siguientes vigencias se espera mantener el indicador en las mismas proporciones.

Tabla N° 39. Indicador Ley 617 de 2000- Contraloría Departamental

Concepto	2016	2017
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	6.895	8.379
2. Limite establecido por la Ley 617 de 2000	9.014	11.700
3. Diferencia	- 2.119	- 3.321
CUMPLE	SI	SI

Fuente: DAF – Ministerio de Hacienda y Crédito Publico

10.2 Respaldo de la Deuda (millones)

Este indicador mide la capacidad de la entidad territorial para respaldar su endeudamiento con los ingresos que recibe, además permite determinar si la deuda total supera o no la

⁴¹ Teniendo en cuenta que el Departamento cambió de categoría primera a segunda en el mes de septiembre de 2016. Fuente Contraloría General de la República, FUT gastos de funcionamiento 2017.

capacidad de pago de la entidad y si compromete o no su liquidez en el pago de otros gastos, tal y como lo señala la Ley 358 de 1997

El indicador de magnitud de la deuda es una medida de capacidad de respaldo y se obtiene como la proporción de los recursos totales que están respaldando la deuda. Se espera que este indicador sea menor que 80%, es decir, que los créditos adeudados no superen el 80% de lo que se tiene para respaldarlos. Ello exige que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos.

Saldo de la Deuda Total/Ingresos Corrientes = 302.726/510.015 = **59.3%**

El indicador de respaldo de la deuda para el departamento en la vigencia 2019 es del 59.3%; en el escenario de los años siguientes, se observa⁴² que, a pesar del aumento de la deuda, el Departamento mantiene respaldo para responder con sus compromisos crediticios y durante los próximos 10 años se encuentra en semáforo Verde.

10.3 Importancia de los Recursos Propios (millones)

Es una medida de esfuerzo fiscal que hacen las administraciones para financiar su desarrollo con sus recursos propios y relaciona la capacidad de las entidades territoriales de garantizar recursos complementarios a las transferencias

Como complemento al indicador anterior, se relaciona el de generación de los ingresos propios y explica el peso específico de los ingresos tributarios en el total de recursos. Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones por financiar sus planes de desarrollo.

Importancia de los Recursos Propios= Ingresos Tributarios / Ingresos Totales

Importancia de los Recursos Propios= 532.225/1.297.800 = **41%**

Con proyección al 31 de diciembre de 2019 se estima que la importancia de los recursos propios será del 41%; esto significa que por cada (\$1) peso de ingreso total 41 centavos corresponden a ingresos tributarios

Este indicador se incluye la valoración del esfuerzo que hace el Departamento de generar rentas propias

10.4 Dependencia de las Transferencias (millones)

La dependencia de las transferencias mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación, es decir, indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos, y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias se convierten en

⁴² Para mayor información, ver tabla N° 23 capacidad de endeudamiento

los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación.

Dependencia de las Transferencias = Transferencias de la Nación + SGP / Ingresos Totales

Dependencia de las Transferencias = $642.065 / 1.297.800 = 49.4\%$

El monto de las transferencias incluye los recursos SGP. El departamento de Santander para la vigencia 2019, estima una dependencia de las transferencias del 49.4%, lo que significa que por cada (\$1) peso de ingreso 49.4% centavos corresponden a recursos transferencias provenientes de la Nación. Esta relación puede cambiar en la medida que los recursos propios del Departamento mejoren.

10.5 Magnitud de la Inversión (millones)

Cuantifica la magnitud de la inversión⁴³ que ejecuta la entidad territorial, respecto del gasto total. El indicador de magnitud de la inversión pública permite cuantificar el nivel de inversión que hace el Departamento respecto del gasto total.

Magnitud de la Inversión = Total de Inversión / Gastos Totales

Magnitud de la Inversión = $1.047.931 / 1.412.502 = 74,18\%$

Para el año 2019 el Departamento de Santander estima al final de la vigencia una magnitud de inversión del 74.18%, lo que significa que el 74% del gasto se está destinando a inversión; para los próximos años. De acuerdo con el análisis realizado en el marco fiscal la inversión del Departamento puede mejorar en la medida en que va disminuyendo la deuda.

10.6 Capacidad de Ahorro (millones)

Es un indicador de solvencia financiera que permite medir el balance entre el ingreso corriente y el ahorro corriente. Significa que entre más alto sea el nivel de ahorro se podrán destinar más recursos para inversión y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Este indicador es una medida de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios de libre destinación que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y a financiar los procesos de reestructuración de los pasivos y créditos.

Capacidad de Ahorro = Ahorro Corriente / Ingreso Corriente

⁴³Por inversión se entiende los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico, así como el gasto destinado a incrementar, mantener o recuperar la capacidad del recurso humano vinculado a la atención de sectores sociales (inversión social).

Capacidad de Ahorro = $331.042/1.215.686 = 27.23\%$

En la vigencia 2019 el Departamento calcula un indicador del 27.23%, significando una buena relación del ahorro corriente respecto al ingreso corriente.

CONCLUSIONES

El Proyecto de Presupuesto Bianual de Regalías 2019-2020 presentado ante el Congreso muestra un incremento de 60% frente al de 2017-2018 al pasar de \$11,7 billones a \$19,2 billones. De esta cifra, se apropiarán \$14,1 billones para la financiación de proyectos de inversión; \$4,2 billones irán destinados para el ahorro territorial; y \$900.000 millones a gastos de administración del Sistema General de Regalías

El Contrato Plan suscrito el 27 de julio de 2013, con el departamento de Santander, para beneficiar con inversiones en los próximos cinco años, fue prorrogado por dos años más; El porcentaje de avance en ejecución financiera de los recursos programados en la vigencia 2018 es del 84.19%, mientras que el total de ejecución avance financiero 2013-2018 es del 66.78%.

De la venta del 57% de ISAGEN por \$6,48 billones, a Santander le fue asignado el 10%, que equivale a \$239 mil millones de pesos, que serán invertidos en 37 municipios, mediante proyectos viabilizados técnicamente por los ministerios correspondientes del Gobierno Nacional; es necesario que las entidades territoriales radiquen los proyectos y a su vez hacer el seguimiento respectivo que permita agilizar el trámite y realizar los ajustes que se les solicite. Esto permitirá que se culmine el proceso lo más pronto posible y lograr proceder a la distribución presupuestal

Al cierre presupuestal de la vigencia 2017 se observa un saldo considerable por ejecutar en Ingresos de Capital – Recursos de Balance \$294.296 millones, que obedece a la falta de Planificación en la inversión por parte de las oficinas gestoras.

El pago de deuda e intereses causados, impacta fuertemente el panorama de recursos destinados a inversión, en especial durante los próximos 5 años, pues se deben destinar recursos propios a honrar los compromisos del servicio de la deuda y además con el fin de mantener el equilibrio en el indicador de Superávit fiscal.

El alto riesgo que presentan las finanzas Públicas Departamentales como consecuencia de la costosa relación de pasivos exigibles y contingentes, como consecuencia de las demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales interpuestas por terceros contra el Departamento de Santander y que con corte a septiembre de 2018, continua en \$246.423 millones aproximadamente, con un riesgo de contingencia probable del 50% en fallos en contra del Departamento, permiten concluir que se requiere fijar y mantener estrategias administrativas, económicas y jurídicas para la defensa de los recursos públicos ante las personas naturales y jurídicas para disminuir las pretensiones.

El indicador de la ley 819 de 2003, permite observar que el Departamento para la vigencia 2019 presenta superávit primario de \$195.323 millones, lo que representa un indicador del 641.6%, es decir superior al límite establecido por la ley, cumpliendo el establecimiento legal,

lo que permitirá cumplir de manera puntual el primer indicador de capacidad de endeudamiento.

Para el año 2018 el indicador de solvencia se calcula en 8 %; en el año 2019 de 18%; este indicador mantiene la tendencia a la disminución y en el año 2027 de acuerdo con el presente análisis el indicador de solvencia será de 3%, lo que representa una tendencia favorable para la capacidad de pago.

En cuanto al indicador de sostenibilidad la relación entre el Saldo de la Deuda y los Ingresos Corrientes no supera el 80%; para la vigencia 2018 la sostenibilidad SD/IC es igual a 51% y presenta un saldo de deuda neto de \$ 266.324 millones; para el año 2019 el indicador de sostenibilidad es de 62%, con un saldo de deuda neto total \$314.009 millones; en el año 2020 el indicador de sostenibilidad se proyecta en 58%, con un saldo de deuda de \$318.742 millones. En adelante se presenta una tendencia de disminución en la medida en que se va amortizando la deuda llegando tener un indicador de sostenibilidad al 2027 de 10% y un saldo de deuda neto de \$70.788 millones. Sin embargo, se recomienda tener prudencia al momento de pensar en inversión con nuevos recursos del crédito.

El Departamento de Santander atraviesa por una situación financiera estable con algunos síntomas de recesión que se reflejan en sus ingresos tributarios, pero no se vislumbran alternativas novedosas que permitan incrementar significativamente el recaudo por este concepto. Sin embargo, los actuales ingresos son suficientes para cumplir además con los compromisos adquiridos por créditos y para el pago de contingencias asociadas a litigios jurídicos.

Los costos ocasionados por el compromiso con los pensionados en pagos de cuotas, bonos y nóminas, genera una presión en el gasto que debe ser tomada en cuenta a la hora de tomar decisiones que afecten o generen inflexibilidades en el gasto del Departamento.

RECOMENDACIONES

Realizar acciones para mejorar en eficacia y eficiencia en el sistema tributario departamental, a fin de aumentar el recaudo, por concepto de tributos.

Mantener el control a los Gastos de Funcionamiento para cumplir con los límites establecidos por la Ley 617 de 2000.

Gestionar nuevas fuentes de financiación para la ejecución de proyectos con el fin de garantizar inversión social a partir del año 2019, especialmente porque la inversión puede verse afectada debido a los compromisos adquiridos para el pago del servicio de la deuda.

Establecer una política de fortalecimiento del Patrimonio Autónomo con el fin de aumentar el pago de pensionados con los rendimientos financieros de dicha cuenta y disminuir la presión del indicador de GF/ICLD, por cuanto estos gastos representan los mayores pesos específicos en los Gastos de Funcionamiento.

Utilizar alternativas de financiación de pensionados a partir del desahorro de recursos de la cuenta del FONPET, ante la posibilidad que abrió la ley 1873 de 2017 en el artículo 46.

Mantener una continua acción de defensa en los procesos judiciales contra el Departamento con el fin de disminuir la amenaza que representa para las finanzas departamentales las demandas instauradas a partir de reestructuraciones, liquidaciones de hospitales, entre otras.

Realizar acompañamiento y seguimiento por parte de la Administración Departamental a los proyectos aprobados por el Gobierno Nacional con recursos provenientes de la venta de ISAGEN (Santander le fue asignado el 10%, que equivale a \$239 mil millones de pesos), que serán invertidos en 37 municipios, mediante proyectos viabilizados técnicamente por los ministerios correspondientes del Gobierno Nacional.

Agilizar la ejecución de los proyectos de inversión programados para la vigencia con el fin de disminuir los recursos del balance que demuestran incapacidad administrativa por parte de las oficinas gestoras para la ejecución del gasto y deficiencias en la planeación.

Proseguir con la gestión necesaria ante el Ministerio de Hacienda para que se acepte y convalide el estudio del cálculo actuarial presentado por el Departamento de Santander en espera de lograr disminuir el total del pasivo.

Hacer seguimiento a las Eses que se encuentran en medio y alto riesgo en la ejecución de los Programas de Fortalecimiento Fiscal y Financiero y a los que se encuentran en PGIR, con el fin de cumplir los compromisos y poder salir de la situación de riesgo.