

Perspectivas Fiscales 2018

Municipio de Santiago de Cali

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de la entidad cumple con todos los elementos especificados en el artículo 5° de la Ley 819 de 2003, tanto desde la perspectiva de completitud como de consistencia. Es un común denominador del documento el análisis de cada componente bajo altos estándares de calidad. La última versión disponible, correspondiente al periodo 2018-2028, se puede consultar en la página web de la alcaldía:

<http://www.cali.gov.co>

El objetivo de este documento es presentar una síntesis de los principales aspectos contenidos en el MFMP y analizar las perspectivas fiscales del municipio para las vigencias 2017 y 2018.

1. Perspectivas fiscales

De acuerdo con el Informe de Viabilidad Fiscal publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para la vigencia 2016 se encontró:

- El Municipio de Santiago de Cali registró superávit fiscal. Aunque la disminución del recaudo propio fue superior al ritmo de contracción de los gastos de funcionamiento, el ahorro corriente no se deterioró dado que el incremento de las transferencias logró compensar dicho resultado y cubrir la mayor inversión social. Al tiempo, el déficit de capital se redujo ante la caída de la inversión en formación bruta de capital influenciada por el ciclo político presupuestal, y el crecimiento de los ingresos de capital.
- Aunque no continuó la tendencia ascendente del recaudo tributario, las finanzas de la entidad se mantuvieron sólidas y las perspectivas para los próximos años son positivas. La culminación del Programa de Saneamiento Fiscal, el avance del Plan de Desarrollo, las actualizaciones catastrales programadas y el favorable panorama económico en el sector de la construcción, el comercio y la industria, son señales que indican tanto fortalezas en términos de la sostenibilidad fiscal como posibilidades de dinamización de la inversión social.
- En el bienio 2015 – 2016, los ingresos incorporados del SGR superaron los compromisos efectivamente realizados en \$339 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD.
- Contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$466.617 millones, la mayoría de los cuales correspondió a recursos distintos al SGP con destinación en otros sectores y de libre destinación.

- Frente a las normas de responsabilidad fiscal, la entidad dio cumplimiento a los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central y los organismos de control.
- Se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento y contabilizó superávit primario. Adicionalmente, la calificación de riesgo correspondía a grado de inversión (AA).
- El municipio tenía un total de \$254.619 millones autorizados mediante la figura de vigencias futuras.
- Si bien a nivel agregado el sector descentralizado del municipio registró superávit, baja dependencia de transferencias, reducidos niveles de endeudamiento, suficientes niveles de liquidez y fortaleza patrimonial, el análisis del desempeño fiscal de algunas EDS alerta sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero.
- Ningún hospital fue categorizado en riesgo medio o alto.
- La totalidad de los pasivos contingentes por demandas judiciales representó el 26% del total de ingresos de la vigencia. Por tanto, es preciso que el municipio esté atento a la evolución de las demandas en su contra, ya que las mismas pueden afectar su desempeño fiscal.

Ahora bien, con respecto a las perspectivas fiscales para las vigencias 2017 y 2018 contenidas en el Plan Financiero, se destacan los siguientes aspectos:

1.1 Ingresos

Para 2017 se espera que los ingresos recaudados, sin incluir el SGR, hayan experimentado un incremento del 9% con respecto a lo registrado en 2016. En particular, esta dinámica sería explicada por el comportamiento positivo del recaudo propio y el incremento de las disponibilidades de vigencias anteriores¹, principalmente (Cuadro 1).

En contraste, para 2018 se proyecta una contracción del 2% de los ingresos producto de un menor dinamismo del recaudo tributario, una contracción tanto de los ingresos no tributarios como de los ingresos de capital² y una tendencia descendente de los recursos del balance (dada la mayor ejecución en 2017), los cuales no alcanzarían a ser compensados con los desembolsos de crédito que se esperan obtener (Cuadro 1).

¹ Recursos del balance producto de cancelación de reservas y superávit fiscal.

² Jalonados por los menores rendimientos financieros, dadas las proyecciones conservadoras de la entidad.

Con respecto al recaudo tributario, las metas de la entidad indican un incremento nominal del 12% al cierre de 2017 y un crecimiento del 1% en 2018, tal como se puede apreciar en el Cuadro 2.

Para 2017 los rubros de mayor crecimiento serían el impuesto predial (dado que la anterior actualización catastral continuaría mostrando efectos positivos, además de los incentivos al pago derivados de la amnistía tributaria (“Papayaso”) y los descuentos por pago anticipado, estampillas (impulsadas por el incremento de la inversión) y otros (donde se destaca la contribución sobre contratos de obra pública).

Para 2018, el menor ritmo de crecimiento del recaudo tributario³ se explicaría por las caídas proyectadas en el impuesto predial⁴ (dado un efecto base por cuanto no se contempla una amnistía tributaria para dicho año) y estampillas⁵ (pese a que la influencia del ciclo político presupuestal podría indicar que la proyección fue ampliamente conservadora).

Los rubros más dinámicos serían el impuesto de industria y comercio (dadas las perspectivas positivas de los sectores de servicios, turismo y comercio) y la sobretasa a la gasolina (teniendo en cuenta las proyecciones de ventas de los distribuidores mayoristas en el parque automotor de la ciudad). En adelante, el recaudo tributario ganaría dinamismo jalonado por el impuesto predial, esto como consecuencia de las actualizaciones catastrales programadas para 2018 y 2023.

Cuadro 1

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR (1)					
valores en millones de \$					
Concepto	Ejecución 2016	Proyección 2017	Proyección 2018	Variación Nominal 2017/2016	Variación Nominal 2018/2017
Ingresos de la Vigencia	2.749.043	2.959.601	2.948.778	8%	-0,4%
Tributarios y no tributarios	1.428.011	1.584.756	1.535.937	11%	-3%
Transferencias	1.234.073	1.293.947	1.340.695	5%	4%
Ingresos de capital (2)	86.958	80.899	72.146	-7%	-11%
Financiamiento	330.088	393.582	347.408	19%	-12%
Recursos del Balance (Superávit fiscal, Cancelación de Reservas)	330.088	393.582	89.501	19%	-77%
Venta de Activos	0	0	0	N/A	N/A
Desembolsos de Crédito	0	0	257.907	N/A	N/A
TOTAL INGRESOS	3.079.132	3.353.183	3.296.186	9%	-2%

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

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

Fuente: Cálculos DAF con información FUT y MFMP de la entidad.

³ En 2017 se aprobó el Acuerdo Municipal 410 de 2017, el cual promovió “condiciones especiales para la recuperación de cartera mediante el alivio de los intereses y sanciones de mora de los contribuyentes (...) por concepto de obligaciones de los periodos gravables 2014 y anteriores”.

⁴ Para 2018 se tiene programada actualización catastral, pero los efectos en el recaudo se verían en los años siguientes.

⁵ Este concepto presentaría una disminución dada la “exoneración al cobro de la Estampilla Prodesarrollo a los contratos de energía que celebren las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios” (Acuerdo 434 de 2017)

Cuadro 2

PERESPECTIVA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Ejecución 2016	Proyección 2017	Proyección 2018	Variación Nominal 2017/2016	Variación Nominal 2018/2017
Predial Unificado	417.839	498.469	493.975	19%	-1%
Industria y Comercio, Avisos y Tableros	317.219	334.088	379.299	5%	14%
Estampillas	91.302	99.375	69.615	9%	-30%
Sobretasa a la Gasolina	89.542	94.216	100.340	5%	6%
Otros	247.436	274.502	274.300	11%	0%
TOTAL	1.163.338	1.300.650	1.317.529	12%	1%

Fuente: Cálculos DAF con información FUT y MFMP de la entidad.

1.2 Gastos

Frente a los gastos (sin incluir compromisos financiados con SGR), el plan financiero de la entidad prevé un crecimiento del 10% para la vigencia 2017 impulsado por el incremento en el gasto de funcionamiento derivado de la reforma administrativa, así como un repunte de la inversión consistente con los efectos esperados del ciclo político presupuestal. El servicio de la deuda mostraría una contracción del 4% explicada por la reducción en el saldo de la deuda, las menores tasas de interés y la programación de amortizaciones acordes con el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

De manera transitoria, los gastos de funcionamiento crecerían a un ritmo superior al esperado en los ingresos de recaudo propio, por efecto de mayores transferencias de la sobretasa ambiental⁶, más altos gastos por concepto de sentencias y conciliaciones, fortalecimiento de la provisión del pasivo pensional⁷ y, en menor medida, la reforma administrativa implementada en el municipio. Por su parte, el servicio de la deuda estaría en línea con el cumplimiento de los compromisos pactados en el Programa de Ajuste Fiscal y Financiero y el cupo de endeudamiento aprobado para proyectos educativos y de infraestructura (Cuadro 3).

Es de subrayar que, a juicio de la entidad, el impacto fiscal de la reforma administrativa no afectaría el cumplimiento del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero ni las proyecciones del indicador contemplado en la Ley 617 de 2000.

⁶ Dado que la amnistía tributaria incrementó el recaudo del impuesto predial y sus componentes.

⁷ Ello teniendo en cuenta los mayores ingresos de estampillas para el fondo territorial de pensiones.

Cuadro 3

COMPROMISOS DE GASTO SUSCRITOS SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Compromisos Suscritos 2016	Preliminar 2017	Proyecciones 2018	Variación Nominal 2017/2016	Variación Nominal 2018/2017
Funcionamiento	478.163	588.938	606.208	23%	3%
Inversión	2.142.070	2.305.719	2.601.103	8%	13%
Servicio de la deuda	74.882	71.828	89.177	-4%	24%
TOTAL COMPROMISOS SIN SGR	2.695.116	2.966.486	3.296.487	10%	11%

Fuente: Cálculos DAF con información FUT y MFMP de la entidad.

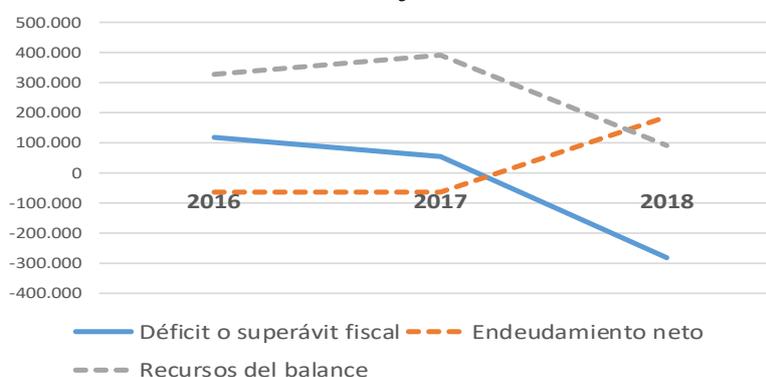
Para 2018 las proyecciones indican que el gasto de funcionamiento retornaría a la senda de crecimientos moderados e inferiores a los esperados por los ingresos de recaudo propio, la inversión mostraría un mayor ritmo de ascenso por efecto del ciclo político y el servicio de la deuda se incrementaría dados los desembolsos de crédito que se obtendrían en dicha vigencia.

Entre tanto, los gastos por concepto de intereses y amortizaciones serían en conjunto 3% inferiores en 2017 dada la reducción del saldo de la deuda pública. Para 2018 se prevé la culminación de los pagos de la deuda financiera del municipio.

1.3 Resultado Fiscal

Como se puede apreciar en el Gráfico 1, para la vigencia 2017 se proyecta que el municipio continúe con la tendencia superavitaria, pero registrando un menor nivel que el observado en 2016, impulsado por el incremento del gasto de funcionamiento y la recuperación del dinamismo de la inversión. Para 2018 se estima que los ingresos de la vigencia no sean suficientes para financiar los compromisos de inversión, resultado que, como se mencionó, estaría impulsado por la mayor inversión en un tercer año del actual periodo de gobierno territorial y un menor ritmo de crecimiento de los ingresos de recaudo propio. Así las cosas, dicho saldo en rojo estaría cubierto por nuevos desembolsos de crédito y, en menor medida, disponibilidades de vigencias anteriores.

Gráfico 1
Resultado Fiscal y Financiación (*)



(*) Cifras 2017 y 2018 proyectadas en el Plan Financiero.

Fuente: Cálculos DAF con información FUT y MFMP de la entidad.

Cabe subrayar que para el bienio 2017 – 2018, el municipio tiene una asignación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías por \$671 millones.

2. Metas de superávit primario, nivel de deuda pública y análisis de sostenibilidad

Según información del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, se estima que los recursos requeridos para financiar el Plan Plurianual de Inversiones ascienden a \$11 billones, de los cuales \$9,1 billones provendrían de la Administración Central y los \$2,7 billones restantes requerirían de la gestión de fuentes de financiación alternas, entre las cuales se contempla la posibilidad de nuevo endeudamiento.

Al respecto, mediante Acuerdo No. 0407 de 2016, el Concejo Municipal aprobó cupo de endeudamiento por \$360.000 millones⁸ para financiar infraestructura, calidad educativa y fortalecimiento institucional; asimismo, mediante Acuerdo No. 0415 de 2017, la misma corporación autorizó endeudamiento adicional por \$194.500 millones con el propósito de apalancar proyectos de infraestructura vial⁹. Las iniciativas de endeudamiento establecen tasas de interés IBR con un spread de 2,78%¹⁰.

2.1 Metas de superávit primario

Como se puede apreciar en el Gráfico 2, la relación entre intereses y superávit primario alcanzaría un máximo del 100% para el año 2019 por efecto de los desembolsos obtenidos de acuerdo con el cupo de crédito aprobado para apalancar proyectos educativos y de infraestructura vial. En adelante, mostraría una tendencia al descenso hasta el año 2023, año en el cual se prevé la culminación de los pagos de la deuda pública.

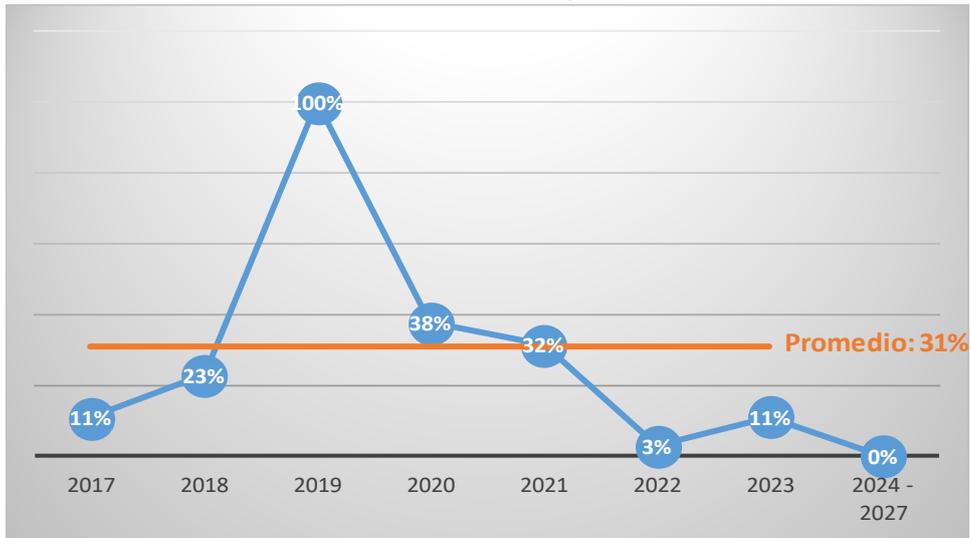
En promedio, entre 2017 y 2023, la relación entre intereses y superávit primario sería del 31%.

⁸ A juicio del Ministerio de Hacienda, esta operación no afectaría el desarrollo y cumplimiento de los compromisos establecidos en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

⁹ Incluida ciclo-infraestructura.

¹⁰ Ver, Acta No. 145. Comité Municipio de Santiago de Cali.

**Gráfico 2. Proyección Intereses / Superávit Primario
Municipio de Santiago de Cali**

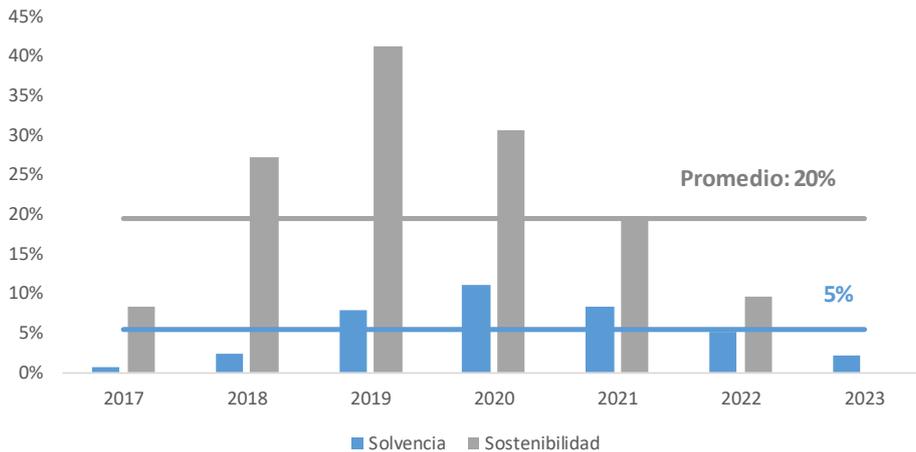


Fuente: Cálculos con información del MFMP de Santiago de Cali.

2.2 Indicadores Ley 358 de 1997

Con el plan de endeudamiento, el indicador de sostenibilidad tendría un máximo de 41% para 2019 y el indicador de solvencia del 11% para 2020. Posterior a dichos años, las tendencias serían marcadamente decrecientes. Así, la entidad cumpliría con holgura los límites establecidos en la Ley 358 de 1997.

**Gráfico 3. Proyección Indicadores Ley 358 de 1997
Municipio de Santiago de Cali**



Fuente: Cálculos con información del MFMP de Santiago de Cali.

2.3 Calificación de riesgo

De acuerdo con la última calificación de riesgo expedida por Value & Risk Rating en la vigencia de análisis¹¹, se mantuvo la capacidad de pago AA al municipio, sustentada, principalmente, en los siguientes factores: i) el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y la reducción de la deuda pública; ii) El destacable comportamiento de los ingresos tributarios en un contexto de racionalización de los gastos de funcionamiento; iii) la valoración positiva de la reforma administrativa adelantada por el municipio; iv) el cumplimiento de las normas de disciplina fiscal y v) la capacidad financiera para respaldar el nuevo endeudamiento proyectado en aproximadamente \$600 mil millones.

3. Estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior

Con el objetivo de promover la inversión y el empleo, proteger el patrimonio cultural de la ciudad y dar cumplimiento a disposiciones legales¹², para la vigencia 2016 el municipio otorgó exoneraciones del impuesto predial, industria y comercio, contribución de valorización, delineación urbana, espectáculos públicos, estampillas y otros, por valor de \$11.919 millones.

Por concepto de amnistías tributarias (descuentos en sanciones e intereses de obligaciones en mora), de conformidad con lo establecido en la Ley 1819 de 2016 y el Acuerdo 410 de 2017, la entidad contabilizó un total de \$119.184 millones provenientes del impuesto predial y \$17.024 millones de industria y comercio.

Por su parte, los descuentos tributarios por pronto pago por parte de los contribuyentes del impuesto predial ascendieron a \$45.026 millones en la vigencia de análisis.

Finalmente, con respecto al costo de comisiones derivadas del servicio de recaudo de impuestos pagados con tarjetas débito y crédito, el municipio asumió en 2016 un total de \$2.108 millones¹³.

Con todo, los beneficios en materia tributaria fueron equivalentes al 7% de los ingresos de recaudo propio obtenidos en la vigencia 2016.

4. Relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial

4.1 Pasivo Pensional

Según el MFMP, al primer semestre de 2017 pasivo pensional del municipio se encontraba cubierto en un 56% con recursos del FONPET (\$1,03 billones) y del patrimonio autónomo (\$434.000 millones).

¹¹ Agosto 4 de 2017.

¹² Por ejemplo, exoneración del impuesto predial en los términos de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas).

¹³ De conformidad con el Acuerdo 05 de 1989.

4.2 Pasivos contingentes derivados de demandas judiciales en contra

De acuerdo con información del Sistema de Información de Procesos Judiciales de la entidad, con corte al 30 de junio de 2017 se tenía un total de 3.706 procesos judiciales en contra por una cuantía estimada de \$1,2 billones, monto equivalente al 41% de los ingresos proyectados para 2017.

De dichos procesos, según evaluación del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública, se tiene un total de 23 procesos con alta probabilidad de fallo desfavorable en la vigencia 2018, representando un impacto fiscal de \$236.636 millones

4.3 Pasivos derivados del sector descentralizado

Con respecto a pasivos (explícitos o contingentes) derivado del sector descentralizado se destacan:

- Gastos anuales por \$19.337 millones programados entre 2017 y 2019 por concepto de costos de conexión domiciliaria adeudados por el municipio a EMCALI.
- Según el MFMP, el municipio es solidariamente responsable de las obligaciones pensionales de EMSIRVA en Liquidación¹⁴. La última información disponible indica que el valor del cálculo actuarial de dicha entidad totalizó \$104.401 millones¹⁵. Por su parte, con corte a marzo de 2017 el valor de los recursos del Patrimonio Autónomo destinado al pago de las obligaciones pensionales respectivas era de \$68.884 millones.
- Gastos anuales por \$478 millones programados entre 2017 y 2021 a favor de Metro Cali, derivados del proceso de liquidación del Fondo Financiero Especializado y el cruce de cuentas de la deuda que tenía dicha entidad con la administración municipal.
- Gastos por \$17.500 millones en el periodo 2015 – 2021 para tratamiento de lixiviados en el marco del programa para el saneamiento, manejo y recuperación ambiental de la cuenca alta del Río Cauca (CONPES 3710 de 2011).
- En materia de pasivos contingentes derivados del sector descentralizado, el MFMP indica la ausencia de riesgos en materia pensional dado que únicamente EMCALI cuenta con pasivo pensional y un monto de recursos suficiente para financiarlo completamente. En materia de demandas judiciales en contra, el mayor monto de gastos por concepto de sentencias y conciliaciones en la vigencia 2017 recayó sobre EMCALI (\$58.210 millones) y MetroCali (\$141.121 millones).

¹⁴ Desde 2009. En el año 2015 esta entidad firmó otro sí a los contratos con los operadores para prestar el servicio de aseo por ocho años. Cabe resaltar que dicha obligación tiene como fuente de financiación la retribución de los cuatro operadores y el patrimonio autónomo. El municipio viene “adelantando un trabajo en pro de no afectar la estabilidad financiera de la entidad territorial”.

¹⁵ Cifras con corte diciembre de 2014.

5. El costo fiscal de los proyectos de ordenanza sancionados en la vigencia fiscal anterior

En 2016 se sancionaron 10 Acuerdos Municipales, de los cuales 5 tenían un costo fiscal estimado en \$292.148 millones. Estos Actos Administrativos estuvieron relacionados con: i) aportes al fondo de estabilización y de subsidio a la demanda del Sistema Integrado de Transporte Masivo; ii) la creación del subsidio municipal de vivienda de interés social, urbano o rural; iii) autorización de vigencias futuras; iv) cupo de crédito aprobado (y costo financiero asociado); y v) autorización de la creación de la Institución Educativa Oficial "Llano Vede".