

Municipio de Santiago de Cali

Primer semestre de 2018

I. ANTECEDENTES

Debido al exceso de gasto y sobreendeudamiento, a finales del siglo XX, el municipio de Cali se vio sumergido en una profunda crisis fiscal. En esas circunstancias, en el año 2001 la administración suscribió un programa de saneamiento fiscal y financiero con el objetivo de solventar la crisis y propender por la sostenibilidad financiera. Para su ejecución se contrató un crédito de \$126.000 millones garantizado 100% por la Nación, y se reestructuró deuda financiera por \$443.700 millones, de los cuales \$381.900 millones recibieron garantía del 40% por parte de la Nación.

En 2017 registró superávit fiscal explicado por un componente estructural de generación de ahorro corriente. Las perspectivas en materia tributaria eran positivas teniendo en cuenta la actualización catastral prevista para 2018, el mejor panorama económico de la industria manufacturera, el sector agrícola y el consumo de los hogares. Por su parte, el cupo de endeudamiento aprobado sería un factor dinamizador de la inversión (infraestructura vial y educativa).

La entidad no ha estado sujeta a medidas preventivas o correctivas en el marco de la estrategia de seguimiento, monitoreo y control al uso eficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones. En junio de 2017 fue certificado nuevamente para la administración y ejecución de los recursos del SGP-APSB. Por su parte, el hospital Geriátrico Ancianato San Miguel fue categorizado en riesgo alto por el MSPS.

En 2018 se tiene programada la culminación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, el cual se ha cumplido de manera estricta y ha permitido la solidez de las finanzas de la entidad.

Las principales fuentes de riesgo en el municipio provenían de resultados financieros adversos en algunas entidades descentralizadas, el monto de vigencias futuras autorizadas y los pasivos contingentes por demandas judiciales.

II. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

A. INGRESOS

De acuerdo con información reportada en el Formulario Único Territorial, al primer semestre de 2018 los ingresos del Municipio de Santiago de Cali, sin incluir los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), ascendieron a \$2,2 billones, lo que significó una caída del 1% real¹ frente a lo observado en el mismo periodo de 2017 y un porcentaje de ejecución del 58% con respecto al presupuesto definitivo. El 84% de los ingresos correspondió a recaudos efectivos y el 16% a disponibilidades de vigencias anteriores.

El leve retroceso de los ingresos se explicó por los menores recursos de capital, producto de la reducción de las disponibilidades de vigencias anteriores y un efecto base dada la no obtención de ingresos por concepto de desahorro del FONPET; comportamiento que fue atenuado por el incremento real registrado en los ingresos de recaudo propio y las transferencias (Tabla 1).

¹ Para el cálculo de las variaciones reales, se deflactaron los datos registrados en el primer semestre de 2017, teniendo en cuenta la inflación interanual causada a junio de 2018, medida por el IPC (3,2%).

Tabla 1

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR

valores en millones de \$

Concepto	jun-17	jun-18	Variación Real 2018/2017	Composiciones	
				2017	2018
Tributarios y no tributarios	1.073.320	1.145.753	3%	49%	51%
Transferencias	625.195	651.983	1%	28%	29%
Ingresos de capital	495.687	438.440	-14%	23%	20%
Desembolsos del crédito	0	46.849	N/A	0%	2%
Recursos del balance	381.485	347.642	-12%	17%	16%
Otros ¹	114.202	43.949	-63%	5%	2%
TOTAL	2.194.202	2.236.176	-1%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información FUT.

Los ingresos tributarios contabilizaron un crecimiento del 4% real. Los más destacados ritmos de crecimiento se presentaron en otros ingresos tributarios (18%), sobretasa a la gasolina (8%) e industria y comercio (3%). Entre tanto, los recaudos por concepto de estampillas e impuesto predial registraron reducciones por encima de la inflación causada. Entre enero y junio, la entidad recaudó el 59% de la meta establecida en su presupuesto.

Los incrementos tarifarios establecidos en el Acuerdo No. 434 de 2017² explicaron los mayores ingresos recibidos por concepto del impuesto al alumbrado público, los cuales jalaron el dinamismo del grupo denominado otros ingresos tributarios.

La sobretasa a la gasolina repuntó por cuenta del ajuste al alza en el precio de referencia de la gasolina, mientras que el mejor desempeño en la producción fabril de la región y la recuperación del sector comercial (sin bienes durables)³, influyeron de manera positiva en el recaudo del impuesto de industria y comercio.

Aunque la ejecución de la inversión se aceleró, las estampillas experimentaron una contracción real atribuible al descenso de la estampilla pro desarrollo urbano, dadas las excepciones al cobro establecidas en el Acuerdo No. 434 de 2017⁴. En el caso del impuesto predial, el municipio avanzó en el 80% de la meta de recaudo anual – nivel similar al registrado a junio de 2017 –, de manera que la leve caída obedeció a los incentivos tributarios existentes durante 2017 derivados de la amnistía tributaria (“Papayaso”)⁵.

² “Por medio del cual se modifica parcialmente el Estatuto Tributario Municipal y se dictan otras disposiciones”.

³ Ver, Boletín Económico Regional. II Trimestre de 2018. Suroccidente. Banco de la República

⁴ Convenios interadministrativos suscritos por entidades del orden municipal; contratos, convenios y acuerdos en el marco del Programa de Alimentación Escolar; documentos en que consten obligaciones exigibles derivadas de operaciones de crédito público, asimiladas, de manejo y conexas; contratos de compra de energía celebrados por empresas de servicios públicos domiciliarios del orden municipal; y actos, contratos, acuerdos y demás negocios jurídicos celebrados con organismos o entidades nacionales, internacionales y multilaterales, que otorguen contrapartida al Municipio de Santiago de Cali.

⁵ 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”.

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	jun-17	jun-18	Variación Real 2018/2017	Composiciones	
				2017	2018
Estampillas	53.248	52.526	-4%	6%	5%
Sobretasa a la gasolina	43.179	48.014	8%	5%	5%
Impuesto predial unificado	408.618	417.261	-1%	44%	42%
Impuesto de industria y comercio	247.556	264.374	3%	27%	27%
Otros impuestos	173.654	210.880	18%	19%	21%
TOTAL	926.255	993.056	4%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información FUT.

Con corte 30 de junio de 2018, el municipio contó con recursos incorporados del SGR para el bienio 2017 - 2018 por \$158 millones⁶.

B. Gastos

Los compromisos de gastos financiados con recursos distintos al SGR totalizaron \$1,7 billones en el acumulado enero a junio de 2018, monto superior en 7% real frente a lo registrado al primer semestre de la vigencia anterior (Tabla 3). Con respecto al presupuesto definitivo, la ejecución de gastos alcanzó el 44%.

El crecimiento de la inversión fue el determinante del aumento de los gastos en el semestre, comportamiento que se amortiguó por el descenso experimentado tanto en el servicio de la deuda como en los gastos de funcionamiento.

Los gastos de funcionamiento fueron 5% inferiores a los observados a junio de 2017. Dos factores explicaron esta caída: por una parte, las menores transferencias al patrimonio autónomo para provisión pensional y, por otra, menores gastos asociados a sentencias y conciliaciones. El aumento experimentado por los gastos de personal y generales evitó que la caída de los gastos de funcionamiento fuera más pronunciada.

La inversión contabilizó un incremento del 10% real, resultado consistente con el ciclo político presupuestal. Los gastos operativos en inversión social exhibieron un crecimiento del 6% real jalonado por los sectores salud y agua potable, este último por un efecto base explicado por la descertificación en el manejo de los recursos del SGP – APSB por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la cual se mantuvo hasta el primer semestre de 2017⁷. La formación bruta de capital creció 16% real, siendo los sectores educación y otros los más beneficiados con el incremento.

Por su parte, el servicio de la deuda decreció 11% real explicado por el menor saldo de la deuda pública – en cumplimiento del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero –, lo que significó un menor pago tanto de intereses como de amortizaciones.

⁶ Información reportada a la Contraloría General de la República.

⁷ La entidad territorial fue nuevamente certificada mediante Resolución 20174010095145 con fecha 16/06/2017.

Tabla 3

COMPROMISOS SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	jun-17	jun-18	Variación Real 2018/2017	Composiciones	
				2017	2018
Funcionamiento	298.920	293.841	-5%	19%	17%
Inversión	1.209.105	1.373.761	10%	77%	80%
Servicio de la deuda	55.019	50.617	-11%	4%	3%
TOTAL	1.563.044	1.718.219	7%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información FUT.

Con cargo a los recursos del SGR se comprometieron gastos de inversión por \$158 millones⁸.

C. DEUDA PÚBLICA

Teniendo en cuenta que al primer semestre de 2018 el municipio obtuvo nuevos desembolsos de crédito por \$46.849 millones y pagó amortizaciones de deuda por \$47.357 millones, se estima un saldo de deuda por \$63.333 millones, la mayoría de los cuales correspondía a deuda interna, de tal forma que la entidad no se encontraba expuesta a riesgos cambiarios significativos.

En línea con el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, se espera culminar con el pago de la totalidad de la deuda reestructurada a inicios del mes de octubre de 2018.

De acuerdo con la última calificación de riesgo expedida por Value & Risk Rating⁹, se mantuvo la capacidad de pago AA, destacándose los siguientes factores: i) el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero; ii) la optimización permanente de los procedimientos tributarios y de gestión de cobro; iii) el robustecimiento de la inversión; iv) los controlados niveles de gasto de funcionamiento; y v) los adecuados niveles de liquidez.

De acuerdo con la Secretaría de Planeación, el cupo de endeudamiento estará orientado a apalancar proyectos de infraestructura vial y educación contemplados en el Plan de Desarrollo “Cali Progresá Contigo” y especificados en el Plan Plurianual de Inversiones¹⁰.

Al respecto, mediante Acuerdo No. 0407 de 2016, el Concejo Municipal aprobó cupo de endeudamiento por \$360.000 millones¹¹ 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 vial¹².

⁸ Información reportada a la Contraloría General de la República.

⁹ La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web: <http://www.vriskr.com/> - Agosto 3 de 2018.

¹⁰ Estimado en \$11 billones.

¹¹ 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.

¹² Incluida ciclo-infraestructura.

III. Principales Indicadores de Desempeño Fiscal y Financiero

A. Resultado Fiscal

Los ingresos efectivamente recaudados al primer semestre de 2018 superaron los compromisos de gasto, con lo cual se contabilizó un balance fiscal positivo por \$170.824 millones, continuando así con la tendencia superavitaria observada en junio de 2017 (Tabla 4).

Los mayores ingresos de recaudo propio y transferencias alcanzaron a respaldar el comportamiento al alza de la inversión social y, en un contexto de caída del gasto de funcionamiento y de los intereses de la deuda, se amplió el ahorro corriente. Este último alcanzó a cubrir el mayor déficit de capital por cuenta del impulso de la formación bruta de capital fijo – vinculado al ciclo político presupuestal –. Así, se mantuvo el superávit fiscal, pero en menor monto que el registrado en el mismo periodo de la vigencia anterior.

Al tener en cuenta los recursos del balance y el endeudamiento neto (el cual resultó negativo), el municipio registró un resultado presupuestal positivo de \$517.957 millones, cifra inferior a la observada al primer semestre de 2017 (Tabla 4).

Tabla 4

RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA		
valores en millones de \$		
Concepto	jun-17	jun-18
Resultado balance corriente	698.092	741.941
Resultado balance de capital	-399.903	-571.118
Déficit o superávit fiscal	298.189	170.824
Financiamiento	332.969	347.134
Endeudamiento neto	-48.516	-508
Recursos del balance	381.485	347.642
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	631.158	517.957

Fuente: DAF con base en información FUT.

Adicionalmente, con corte al 30 junio de 2018, los ingresos disponibles del SGR correspondientes al bienio 2017-2018, fueron idénticos a los compromisos efectivamente realizados.

III. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2017 se mantuvo la tendencia de generación de rezago presupuestal: los compromisos excedieron las obligaciones, con lo cual se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$149.169 millones – la mayoría correspondientes a recursos distintos al SGP para inversión en diversos sectores –, para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2018.

Al primer semestre de 2018 el 41% de dichas reservas se habían obligado y el 40% pagado.

B. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Al cierre de 2017 el sector descentralizado no evidenció riesgos financieros estructurales, pero es fundamental que se monitoree constantemente y se propenda por su sostenibilidad financiera. En particular, las Redes de Salud del Suroriental y de Ladera, y el Ancianato San Miguel, exhibieron problemas de generación de déficit recurrente y de liquidez; por su parte, EMCALI y las Redes de Salud del Oriente y Ladera concentraron los montos de pasivos contingentes más representativos.

Se advierte sobre el riesgo fiscal que puede generar Metrocali. Aunque generó superávit fiscal en 2017, dicho resultado se explicó por las transferencias giradas por el municipio, pues los ingresos operacionales no fueron suficientes para cubrir con sus gastos corrientes y la relación entre transferencias e ingresos operacionales fue de 7 a 1.

C. Aspectos Sectoriales

Al cierre de 2017 el municipio no se encontraba sujeto a ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP. En junio de 2017 fue nuevamente certificado para la administración y ejecución de los recursos del SGP-APSB por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios¹³.

D. Programas de Saneamiento Fiscal y Financieros de Hospitales Públicos

El municipio de Santiago de Cali cuenta con un total de seis (6) Empresas Sociales del Estado (ESE), las cuales hacen parte de la red viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) al Departamento del Valle del Cauca.

Para 2018 (basado en información de 2017) el hospital Geriátrico Ancianato San Miguel¹⁴ fue categorizado en riesgo alto por el MSPS¹⁵, de manera que debe presentar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en los términos del Decreto 1068 de 2015. Los demás hospitales fueron categorizados sin riesgo.

E. Pasivos Contingentes¹⁶

De acuerdo con información de la entidad, con corte al 31 de diciembre de 2017, existían 4.481 procesos judiciales en contra de la entidad, los cuales totalizaban pretensiones estimadas en \$1,5 billones, destacándose las acciones de reparación directa (38% del total), otros (24%)¹⁷ y las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho (19%) (Tabla 19). De dicho valor, se estiman obligaciones exigibles por \$103.073 millones.

La totalidad de las pretensiones judiciales representó el 45% del total de ingresos de la vigencia 2017. Por tanto, es preciso que el municipio esté atento a la evolución de las demandas en su contra. Con respecto a 2016, aumentaron sustancialmente tanto la cuantía estimada de procesos en contra como los gastos en sentencias y conciliaciones.

¹³ Resolución 20174010095145 con fecha 16/06/2017.

¹⁴ En 2015 fue categorizada en riesgo medio y el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero no fue viabilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por tanto, fue trasladada a la Superintendencia Nacional de Salud.

¹⁵ Resolución 2249 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social.

¹⁶ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

¹⁷ Principalmente conciliaciones extrajudiciales.

F. Culminación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero

El 1° de octubre de 2018, el Municipio de Santiago de Cali culminó exitosamente el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero¹⁸, cumpliendo con la atención del 100% del pago de las obligaciones establecidas en los Acuerdos de Reestructuración de las obligaciones financieras y el contrato de crédito para realizar la reforma administrativa.

Así, se abre una oportunidad para que la entidad reoriente un monto de rentas significativo a la financiación de la inversión y, en consecuencia, para beneficiar a la ciudadanía en materia de provisión de bienes y servicios. Mantener las buenas prácticas financieras adoptadas durante la ejecución del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero se convierte en un reto sustancial de cara a garantizar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al primer semestre de 2018 la entidad contabilizó superávit fiscal, el cual se mantuvo dado que el mayor ahorro corriente alcanzó a cubrir el mayor déficit de capital generado por el impulso de la formación bruta de capital fijo, comportamiento vinculado al ciclo político presupuestal.

Los ingresos tributarios crecieron en términos reales, destacándose los crecimientos en el impuesto sobre el servicio de alumbrado público (dados los incrementos tarifarios), sobretasa a la gasolina (por cuenta del alza en el precio de referencia de la gasolina) e industria y comercio (asociado al mejor desempeño en la producción fabril de la región y la recuperación del sector comercial – sin bienes durables –)

El endeudamiento neto resultó negativo y el saldo de la deuda se ubicó en \$63.333 millones, la mayoría de los cuales correspondía a deuda interna, de tal forma que la entidad no se encontraba expuesta a riesgos cambiarios significativos. En línea con el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, el 1° de octubre se pagó con la totalidad de las obligaciones establecidas en los Acuerdos de Reestructuración de las obligaciones financieras y el contrato de crédito para realizar la reforma administrativa. En el mes de agosto de 2018, Value & Risk Rating mantuvo la capacidad de pago AA al municipio.

De acuerdo con la evolución de los principales indicadores financieros, no se evidencian riesgos de incumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal.

La situación financiera de algunas entidades descentralizadas, el monto de pasivos contingentes, la generación de rezago presupuestal y el monto de vigencias futuras autorizadas representan los principales riesgos fiscales de la entidad.

El principal reto para la entidad será mantener las buenas prácticas financieras adoptadas durante la ejecución del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

¹⁸ Ver, <http://www.cali.gov.co/hacienda/publicaciones/143844/alcalde-armitage-celebra-fin-del-programa-de-saneamiento-fiscal-con-los-bancos-y-la-nacion/> y <http://www.cali.gov.co/hacienda/publicaciones/143843/cali-se-libero-de-la-deuda-que-pago-durante-18-anos/> Consultas realizadas el 5 de octubre de 2018.

SANTIAGO DE CALI
BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

	CONCEPTOS	jun-18
1	INGRESOS (sin financiación)	1.841.685
2	INGRESOS CORRIENTES	1.797.736
3	Tributarios	993.056
4	No Tributarios	152.697
5	Transferencias	651.983
6	GASTOS (sin financiación)	1.670.861
7	GASTOS CORRIENTES	1.055.795
8	Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	293.841
9	Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
10	Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
11	Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
12	Gastos Operativos en Sectores Sociales	758.695
13	Intereses y Comisiones de la Deuda	3.259
14	BALANCE CORRIENTE	741.941
15	INGRESOS DE CAPITAL	43.949
16	GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)	615.066
17	BALANCE DE CAPITAL	-571.118
18	BALANCE TOTAL	170.824
19	FINANCIACIÓN	347.134
20	Endeudamiento Neto	-508
21	Desembolsos	46.849
22	Amortizaciones	47.357
23	Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)	347.642
RESULTADO PRESUPUESTAL		
25	INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	2.236.176
26	GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	1.718.219
27	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	517.957

Fuente: DAF con base en información FUT.