

Informe sobre la Viabilidad Fiscal Municipio de Soledad

Diciembre 2017

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

En 2016 se mantuvo la tendencia hacia el déficit fiscal impulsada por el incremento de la formación bruta de capital. En todo caso, dicho déficit se financió en su totalidad con disponibilidades de vigencias anteriores. La persistencia del pasivo no financiero alerta sobre la necesidad de continuar con el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos suscrito desde la vigencia 2012.

Los principales riesgos fiscales provenían del monto de pasivos contingentes por demandas judiciales en contra de la administración, la recurrencia del rezago presupuestal y los resultados financieros adversos de sus entidades descentralizadas, las cuales se estaba en mora de dar inicio a la liquidación.

La entidad dio cumplimiento a los límites de gasto contemplados en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central, el Concejo Municipal y la Personería, pero superó los máximos permitidos para la Contraloría. En términos de lo establecido en la Ley 358 de 1997, el municipio se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

De acuerdo con la información reportada a la Contraloría General de la República en 2017, la administración central se encontraba conformada por un total de 300 cargos, 10% menos que en el 2016, de los cuales el 99% correspondía a despachos y secretarías, y el 1% restante a los organismos de control.

El número de funcionarios de nivel directivo, asesor y profesional con respecto a la totalidad de cargos evidenció una tasa de profesionalización del 28%. El 47% correspondió al nivel asistencial y el 14% al nivel técnico. Además, el 89% del personal se encontraba vinculado mediante carrera administrativa, 10% libre nombramiento y remoción y 1% periodo fijo.

Entre tanto, la planta de personal docente se encontraba conformada por 1.822 cargos, 96% del total correspondiente a docentes, 3% administrativos y 1% directivo docente.

Los costos de la planta de personal¹ de la administración central ascendieron a \$13.638 millones, mientras que los de la planta docente a \$71.595 millones. Por su parte, la entidad territorial registró la contratación de Órdenes de Prestación de Servicios por un valor total de \$14.490 millones, cifra equivalente a 2,4 veces el costo reportado a 2016 por el mismo concepto y al 100% de la planta de personal de la administración central. El 42% de las OPS se atendió con cargo al presupuesto de funcionamiento y el 58% restante al de inversión.

El sector descentralizado² se encontraba conformado por 4 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustra en el la Tabla 1.

¹ Asignación básica y prestaciones sociales.

² Ver sección de análisis financiero del sector descentralizado.

Tabla 1

INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	
EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO - E.I.C.E.	
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO Y MEDIO AMBIENTE DE SOLEDAD S.A	MEDIO AMBIENTE
EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO - E.S.E.	
E.S.E. HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUADDELA METROPOLITANA - SOLEDAD	SALUD
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	
INSTITUTO MUNICIPAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE SOLEDAD	TRANSPORTE
INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE Y RECREACIÓN - SOLEDAD	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el municipio en el Formulario Único Territorial (FUT)³ al cierre de la vigencia 2017. Las inconsistencias detectadas fueron ajustadas según la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra del municipio), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); y reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas.

Las variaciones reales se calculan teniendo en cuenta valores a precios constantes de 2017, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

1. Ingresos

En la vigencia 2017 el municipio registró ingresos diferentes al SGR por \$557.961 millones, lo que significó un crecimiento real del 14% frente a lo registrado en el año anterior. El 97% de los ingresos provino de recaudos efectivos de la vigencia y 3% de disponibilidades de vigencias anteriores – recursos del balance – (Tabla 2).

El repunte generalizado, principalmente del ingreso de capital y las transferencias, fue el determinante del incremento de los ingresos; dinámica que se extendió en menor medida a los ingresos propios (tributarios y no tributarios). Como resultado, aumentó la participación de los ingresos de capital en detrimento de los de recaudo propio y de las transferencias en igual proporción, dentro de la estructura de financiamiento de la entidad (Tabla 2).

³ Decreto 3402 de 2007.

Tabla 2

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR 2016 - 2017

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2017/2016	Composiciones	
	2016	2017		2016	2017
Tributarios y no tributarios	84.865	91.127	3%	18%	16%
Transferencias	349.881	402.036	10%	74%	72%
Ingresos de capital	35.039	64.798	78%	7%	12%
Desembolsos del crédito	0	40.000	N/A	0%	7%
Recursos del Balance	14.878	18.451	19%	3%	3%
Otros ¹	20.161	6.347	-70%	4%	1%
RECAUDOS DEL AÑO	469.786	557.961	14%	100%	100%

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

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

El recaudo tributario contabilizó un crecimiento real positivo del 2%, destacándose un impulso en todos los rubros que lo componen, salvo en los otros impuestos. Los mayores ritmos de crecimiento se exhibieron en el predial, seguido de sobretasa a la gasolina, estampillas e industria y comercio (Tabla 3).

En 2017 ganaron participación el grupo del predial, industria y comercio y la sobretasa a la gasolina, alcanzado, en conjunto, el 68% del total de ingresos tributarios del municipio.

El recaudo por predial creció 30% real, dinámica explicada por las estrategias implementadas en la oficina de impuestos, tanto en procedimientos de cobro, como en los ajustes en la normatividad para este cobro. Entre tanto, el aumento en el precio de referencia determinado por el Gobierno Nacional fue el principal determinante del mayor recaudo por concepto de sobretasa a la gasolina. El dinamismo del sector comercial e industrial contribuyeron positivamente en el recaudo del impuesto de industria y comercio.

El decrecimiento registrado en el grupo denominado otros ingresos tributarios obedeció a los menores aportes solidarios para subsidios de agua potable⁴ (-63%).

⁴ Para estratos 1, 2 y 3.

Tabla 3

INGRESOS TRIBUTARIOS 2016 - 2017

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2017/2016	Composiciones	
	2016	2017		2016	2017
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	4.866	5.448	8%	6%	6%
Sobretasa a la gasolina	7.086	8.645	17%	8%	10%
Impuesto predial unificado	18.868	25.329	29%	22%	28%
Impuesto de industria y comercio	24.683	27.245	6%	29%	30%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	0	0	N/A	0%	0%
Otros impuestos	29.347	23.426	-23%	35%	26%
TOTAL	84.849	90.092	2%	100%	100%

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

Las transferencias registraron un incremento del 10% real en 2017, destacándose el comportamiento del Sistema General de Participaciones (8%), y el aumento de los recursos para todos los sectores (salud, educación, agua potable y propósito general), que lograron compensar la caída por segundo año consecutivo en los recursos para alimentación escolar y para la atención integral a la primera infancia⁵.

En 2017 los ingresos de capital exhibieron crecimiento real del 78% con respecto a los registrados en la vigencia anterior, explicado por las mayores disponibilidades de vigencias anteriores, así como por los desembolsos del crédito recibidos en el período de análisis, hechos que compensaron los menores recursos recibidos por concepto de desahorro FONPET.

El municipio no reportó recursos del Sistema General de Regalías (SGR) para la primera mitad del bienio 2017 - 2018.

2. Gastos

En 2017 el gasto ejecutado por el municipio con fuentes diferentes al SGR ascendió a \$502.259 millones, de manera que aumentó 4% real frente a 2016. El servicio de la deuda fue el rubro que experimentó la mayor tasa de crecimiento, sin embargo, fue la inversión la que proporcionalmente creció más, en contra posición al funcionamiento que disminuyó.

No se presentaron variaciones sustanciales frente a la representatividad de los rubros: la inversión representó el 93% del total de los gastos (1 punto porcentual más que en 2016), el funcionamiento 7% (un punto porcentual menos) y el servicio de la deuda⁶ 0,03% (Tabla 5).

⁵ Dependen del comportamiento del PIB.

⁶ La totalidad correspondiente a pagos de bonos pensionales y cuotas partes de bono pensional.

Tabla 5

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR 2016 - 2017

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2017/2016	Composiciones	
	2016	2017		2016	2017
Funcionamiento	37.089	36.604	-5%	8%	7%
Inversión	427.685	465.357	5%	92%	93%
Servicio de la deuda	134	298	113%	0%	0%
TOTAL COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR	464.908	502.259	4%	100%	100%

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

Los gastos de funcionamiento se contrajeron, comportamiento explicado por el resultado de las transferencias corrientes para organismos de control y otras, caso contrario sucedió con los gastos de personal y los gastos generales que registraron aumentos sustanciales. Para 2017, los gastos de funcionamiento de las secretarías de educación y salud financiados con SGP educación y rentas cedidas ascendieron a \$1.586 millones (Tabla 6).

Tabla 6

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2016 - 2017

valores en millones de \$

Sin incluir sectores de educación y salud

Concepto	Vigencia		Variación Real 2017/2016	Composiciones	
	2016	2017		2016	2017
Gastos de personal	18.909	19.925	1%	53%	57%
Gastos generales	3.325	4.127	19%	9%	12%
Transferencias	13.423	10.965	-22%	38%	31%
Déficit fiscal de funcionamiento	3	0	-100%	0%	0%
Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización	0	0	N/A	0%	0%
Otros gastos de funcionamiento	0	0	N/A	0%	0%
TOTAL	35.659	35.018	-6%	100%	100%

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

Los compromisos de inversión financiados con recursos distintos al SGR mostraron un aumento del 5% real, resultado influenciado enteramente por los gastos operativos en inversión social, los cuales fueron financiados mayoritariamente con recursos del SGP. La formación bruta de capital creció 13%; comportamiento vinculado al ciclo político presupuestal, pues, al ser 2017 segundo año de mandato territorial, los esfuerzos ya se concentraron en la ejecución del Plan de Desarrollo de la entidad.

La inversión social (gastos operativos en sectores sociales) fue 3% mayor, registrándose el mayor crecimiento en el sector salud, mientras que la formación bruta de capital se vio jalonada por el incremento de vías, otros sectores y agua potable.

Frente al servicio de la deuda el municipio contabilizó gastos por intereses de la deuda por \$298 millones, los cuales corresponden al endeudamiento con el sector financiero para financiar los sectores de vías, recreación y deporte y salud.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$			
Sector	Vigencia		Variación Real 2017/2016
	2016	2017	
Educación	145.481	148.304	-2%
Salud	188.122	208.319	6%
Agua Potable	32.491	35.703	6%
Vivienda	1.039	140	-87%
Vías	12.058	24.147	92%
Otros Sectores	32.236	40.560	21%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	16.257	8.185	-52%
TOTAL	427.685	465.357	5%

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

No se registraron compromisos con cargo al SGR.

3. Deuda pública

El Municipio de Soledad recibió entre septiembre y diciembre de 2017 desembolsos por \$40.000 millones. Estos créditos fueron desembolsados por cuatro entidades financieras y están destinados a financiar proyectos de inversión en los sectores de salud, vías y construcción de escenarios deportivos, tienen dos años de gracia a capital, en promedio el costo de estos créditos es del DTF + 5,5%.

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA 2017

valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Márgen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2016	2017	2017			
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	0	40.000	100%	COP	DTF + 5,5%	0
Total Deuda Interna	0	40.000	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	0	40.000	100%			

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO**1. Resultado fiscal**

Los recaudos efectivos de la vigencia 2017⁷ continuaron siendo inferiores a los compromisos de gasto⁸ y como resultado se contabilizó déficit fiscal por \$2.750 millones, continuando así como la tendencia observada desde la vigencia 2014 (Tabla 11).

Si bien el ahorro corriente se incrementó, puesto que el dinamismo del recaudo tributario y las transferencias fue superior al exhibido por el gasto de funcionamiento y la inversión social, el déficit se mantuvo dada la profundización del déficit de capital, puesto que los ingresos de capital cayeron mayor proporcional a la formación bruta de capital. Es un reto del municipio preservar y, en la medida de lo posible, ampliar el ahorro corriente e intentar mitigar la brecha existente entre ingresos y gastos de capital.

El déficit fiscal se financió en parte con el nuevo endeudamiento financiero dado que también se registraron recursos del balance superiores a los de la vigencia anterior, de tal forma que se generó superávit presupuestal por \$55.701 millones al cierre de 2017 (Tabla 11).

Tabla 11

RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia	
	2016	2017
Resultado balance corriente	43.315	77.614
Resultado balance de capital	-53.316	-80.364
Déficit o superávit fiscal	-10.001	-2.750
Financiamiento	14.878	58.451
Endeudamiento neto	0	40.000
Recursos del balance	14.878	18.451
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	4.878	55.701

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

2. Situación financiera desde la perspectiva contable

Según información reportada a la Contaduría General de la Nación, el municipio cerró 2017 con activos por \$755.767 millones, lo que significó un crecimiento real del 123% con respecto a 2016, explicado principalmente por el incremento en el valor de las rentas por cobrar, deudores y efectivo. Los activos corrientes sumaron \$561.784 millones, 13% de los cuales eran líquidos⁹.

Por su parte, el monto total de pasivos ascendió a \$277.388 millones, lo que representó un aumento del 113% real frente a lo contabilizado en la vigencia anterior, asociado fundamentalmente al nuevo endeudamiento por operaciones de crédito público, al mayor saldo de las cuentas por pagar, de obligaciones laborales y de seguridad social y pasivos estimados. El municipio contaba con un patrimonio positivo por \$478.379 millones, 129% superior al de 2016.

Con lo anterior, en 2017, por cada peso de obligaciones corrientes el municipio disponía de \$3.8 para responder con activos corrientes, indicador que se elevó con respecto al registrado en 2016 y que indica suficiencia de liquidez para respaldar las obligaciones con vencimientos inferiores a un año (Gráfico 1).

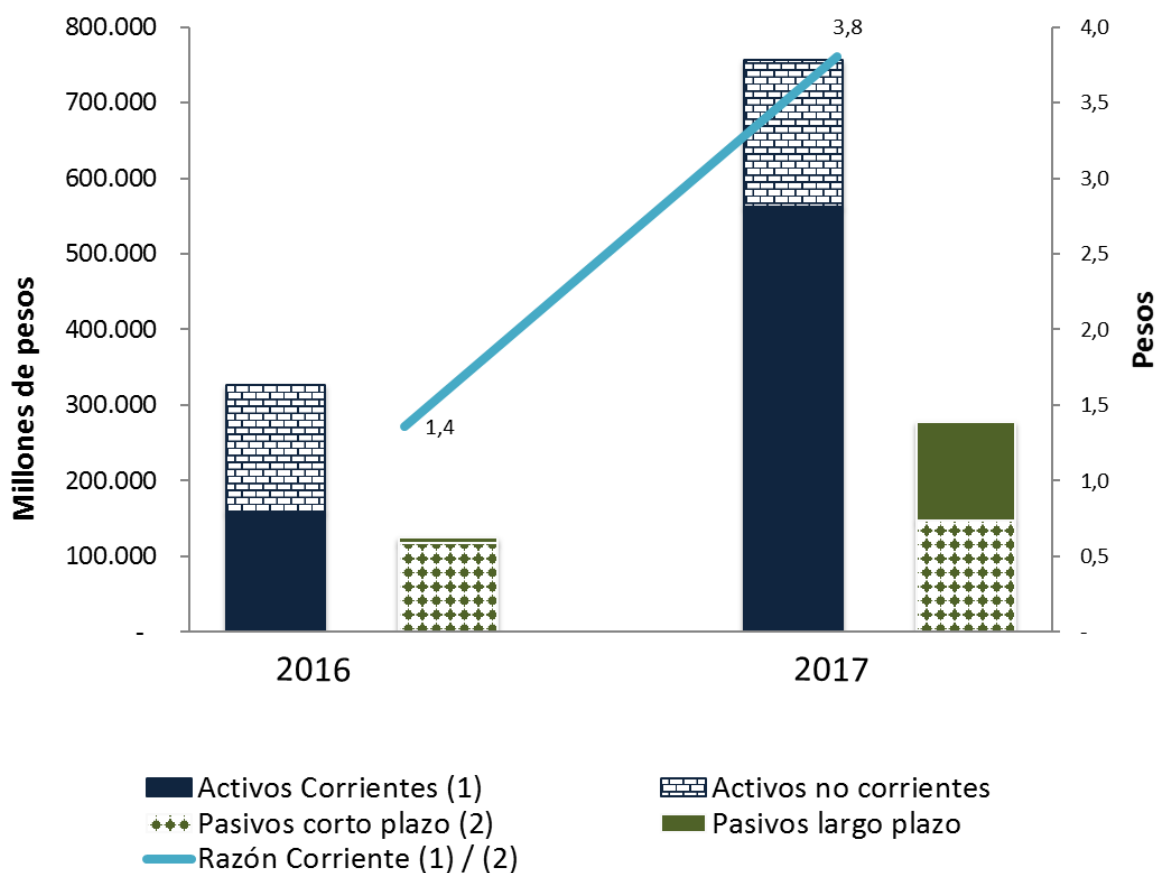
⁷ Como recaudos efectivos de la vigencia no se consideran los obtenidos en vigencias anteriores, desembolsos de crédito ni venta de activos.

⁸ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2016. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores ejecutados en la vigencia de análisis, ni las amortizaciones de deuda.

⁹ Representado en efectivo.

Gráfico 1

BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación.

3. Liquidez y solvencia de corto plazo

Al culminar la vigencia 2017, el municipio contaba con disponibilidades por \$119.005 millones¹⁰ (Tabla 13), el 64% en caja y bancos y el 36% restante en encargos fiduciarios. No se realizaron inversiones temporales de liquidez con instrumentos diferentes a las cuentas de ahorro y corriente.

El 32% de las disponibilidades correspondía a recursos del SGP con destinación en educación, agua potable y propósito general de forzosa inversión, 24% a recursos con destinación específica diferentes al SGP, para diversos sectores de inversión, principalmente, 25% a recursos del crédito y 18% libre destinación.

Por su parte, las exigibilidades ascendieron a \$51.769 millones¹¹ (Tabla 13), representadas por cuentas por pagar generadas en la vigencia (45%), reservas presupuestales (39%), cuentas por pagar de otras vigencias (8%) y otras (7%).

Por fuente, con respecto al total de exigibilidades, el 12% correspondía a recursos de libre destinación y el 88% a recursos de destinación específica, los cuales recayeron principalmente sobre recursos del SGP para educación, agua potable y propósito general, además de recursos del crédito y otros para diversos sectores de inversión.

¹⁰ No incluye SGR.

¹¹ No incluye SGR.

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, se contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$67.235 millones (Tabla 13) - la mayoría de los cuales correspondió a recursos distintos al SGP con destinación en diversos sectores de inversión. Con respecto a los recursos de libre destinación, la entidad registró un adicional de tesorería por valor de \$8.029 millones, revirtiendo la tendencia registrada en las dos últimas vigencias.

Tabla 13

INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	21.886	13.857	8.029
De destinación específica	97.119	37.912	59.206
SGP	38.660	26.551	12.110
SGP Educación	13.087	10.628	2.460
SGP Salud	10.398	10.049	349
SGP Agua potable	9.482	4.051	5.432
SGP Propósito general	3.606	1.778	1.829
SGP Asignaciones especiales	2.087	46	2.041
Recursos del crédito	29.901	362	29.539
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	28.557	10.999	17.558
TOTAL	119.005	51.769	67.235

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

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

4. Límites de endeudamiento y balance primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2017. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones centrales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior¹² y SGR¹³).
- Se incorpora el saldo de la deuda por \$40.000 millones de créditos desembolsados en 2017¹⁴.

¹² Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que encuentran en marchitamiento.

¹³ Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.*

¹⁴ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2017 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2017.

- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2017 mediante la figura de vigencias futuras¹⁵. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 5%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 37% (Tabla 14)¹⁶.

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 18% y 109%, respectivamente (Tabla 14). En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2017 tenía más de un año de causación¹⁷.

Además, el municipio contabilizó un ahorro primario sin incluir recursos del SGR por valor de \$15.999 millones.

Tabla 14

CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes	107.272	94.675
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	140.232	127.634
1.2 Vigencias futuras	32.959	32.959
2. Gastos de funcionamiento	32.647	32.080
3. Gastos Recurrentes		40.891
4. Ahorro operacional (1-2-3)	74.626	21.704
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4+5.5)	40.000	103.504
5.1 Saldo de la deuda antes de amortizaciones	0	0
5.2 Amortizaciones de la vigencia	0	0
5.3 Créditos condonables	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.5 Pasivo diferente a financiero		103.504
6. Intereses de la deuda	3.897	3.897
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/3)	5%	18%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	37%	109%
SEMÁFORO: Estado actual de la entidad	VERDE	
SEMÁFORO: Estado actual de la entidad		

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

¹⁵ El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2016 sin incluir recursos de regalías.

¹⁶ Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

¹⁷ El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros, y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

5. Límites gastos de funcionamiento

El indicador de gastos de funcionamiento (GF) sobre ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) cerró el año 2017 en 47%, 18 puntos porcentajes inferior al límite máximo fijado la norma (65%)¹⁸, y 2 puntos más que el resultado obtenido en la vigencia anterior. La tendencia en el indicador se explica por el buen comportamiento del recaudo tributario y, en consecuencia, sobre los ICLD, a pesar de que los GF que computan para el indicador crecieron por encima de los ICLD, en términos reales. (Tabla 15).

Tabla 15

INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2016	2017	Variación Real 2017/2016
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	47.865	60.138	21%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	21.668	28.316	26%
3. Relación GF/ICLD	45%	47%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	65%	
5. Diferencia	-20%	-18%	

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

Por su parte, las transferencias realizadas al Concejo y la Personería se ubicaron dentro de los límites fijados por la Ley 617 de 2000 (Tablas 16 y 18), pero los gastos de la Contraloría, al igual que en vigencias anteriores, continuaron por encima de los máximos permitidos en la norma (Tabla 17).

Tabla 16

SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2016	2017
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.926	1.726
2. Límite establecido por la Ley 617	2.058	2.309
Remuneración Concejales	1.340	1.417
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	718	892
3. Diferencia	-132	-583

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

Tabla 17

SECCIÓN DE CONTRALORÍA

Tabla 18

SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$			valores en millones de \$		
Concepto	2016	2017	Concepto	2016	2017
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	862	918	1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	792	1.156
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	627	663	2. Límite establecido por la Ley 617	814	1.308
3. Diferencia	235	255	3. Diferencia	-22	-152

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

¹⁸ Categoría primera.

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura financiera

Mantener el dinamismo del recaudo tributario se convierte en un reto esencial para continuar con el cumplimiento del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos sin obstaculizar la inversión del municipio.

La ejecución del Acuerdo de Pasivos ha permitido mejorar sustancialmente los indicadores contables, de tal forma que al cierre de 2017 el municipio contaba con niveles de liquidez suficientes para respaldar las obligaciones corrientes. Continuar con el cumplimiento de dicho Acuerdo es una condición fundamental para propender por la estabilidad financiera y, por esa vía, la provisión de bienes y servicios.

El nivel del rezago presupuestal es considerable. Es importante continuar con los esfuerzos en materia de planeación financiera para gravitar hacia presupuestos de caja, en línea con lo establecido en la Ley 819 de 2003.

Los principales riesgos para la entidad se originan en la situación adversa de su sector descentralizado, el cual ha generado déficit de manera recurrente y presentado – en la mayoría de entidades –, problemas de liquidez y un monto considerable de pasivos contingentes. A su vez, las pretensiones judiciales en contra de la administración advierten sobre la necesidad de continuar con el fortalecimiento de la defensa jurídica.

2. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2017 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2018 por \$13.182 millones y que correspondieron en su mayoría a gastos de inversión (principalmente del SGP y otros recursos de destinación específica). Frente a la vigencia anterior se mantiene el nivel del rezago presupuestal, de manera que se convierte en un reto para la entidad lograr reducirlo, en línea con las disposiciones que establecen que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos.

De acuerdo con el reporte en el FUT, la entidad obligó el 76% de las reservas presupuestales constituidas, por lo que generó un resultado de ejecución de reservas superavitario en \$3.099 millones, dato inferior al registrado en la vigencia anterior (Tabla 19).

Tabla 19

RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES 2015-2016

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2016	2017
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	14.641	13.182
(-) Ejecutadas por funcionamiento	2	42
(-) Ejecutadas por inversión	10.586	10.041
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	4.053	3.099

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

Adicionalmente, al cierre de 2017 los compromisos excedieron las obligaciones, con lo cual se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$20.297 millones y las cuentas por pagar ascendieron a \$23.064 millones.

3. Provisión del pasivo pensional

De acuerdo con la última información de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, el cálculo actuarial del pasivo pensional¹⁹ sumaba \$34.962 millones, de los cuales se había provisionado en el FONPET \$69.779 millones al cierre de 2016, lo que significa que la entidad tenía cubierto el 199,59% del total.

4. Reestructuración de pasivos corrientes (Ley 550/99)

El acuerdo de reestructuración de pasivos se suscribió el 10 de mayo de 2012 por \$81.976 millones de acreencias reestructuradas, proceso que se extenderá hasta el 2020, año en que se terminará de cancelar la totalidad del pasivo reestructurado.

Las rentas reorientadas a la financiación del acuerdo durante el 2017 se cumplieron en 213% de la proyección del escenario y en 99% del presupuesto, lo que representó \$21.216 millones. El 76% de estos recursos corresponden a los ICLD reorientados al acuerdo, los cuales muestran excelente comportamiento respecto al escenario. Y el 30% del SGP propósito general (libre inversión) representó el 24% de las reorientadas.

La ejecución del acuerdo a diciembre de 2017 evidenció pagos por \$56.338 millones, lo que corresponde al 66% del total de las acreencias reestructuradas. De éstos, el 13% (\$7.514 millones) corresponden al grupo 1, quedando pendiente por cancelar de este grupo la suma de \$43 millones, que pertenecen a obligaciones por establecer su certeza.

De las acreencias del Grupo 2 se han cancelado a la fecha \$15.831 millones, de los cuales \$9.325 millones fueron a los fondos de pensiones, \$443 millones corresponden a pagos de cesantías de funcionarios del régimen de anualidad y \$6.062 fueron cancelados a las demás obligaciones del grupo 2 (Entidades públicas y de Seguridad Social). El saldo a fondos de pensiones (Colpensiones) es de \$1.073 millones a la fecha y los demás acreedores del grupo 2 ascienden a \$16.434 millones. En lo concerniente a los demás acreedores de este grupo, se deberá establecer el pasivo cierto a favor de 14 EPS-S, las cuales representan el 62% de este tipo de pasivo, el restante 40% es a favor de Electranta en Liquidación, Gobernación del Atlántico, Fiduprevisora y otras entidades.

El grupo 4 a la fecha ha recibido pagos por \$11.712 millones, los cuales fueron direccionados a los colegios privados por contratos de 2009 (\$830 millones), la conciliación para la terminación por mutuo acuerdo del contrato de recaudo tributario con la empresa Gestión Tributaria Integral GTI (\$2.439 millones), Sentencias ciertas al momento de la suscripción del acuerdo por \$1.407 millones, una conciliación con Aseo Especial de Soledad por \$2.106 millones y demás acreedores del grupo 4 por \$4.930 millones. El saldo de acreencias en este grupo llega a los \$361 millones.

El fondo de contingencias a la fecha ha realizado pagos por \$21.281 millones; de ellos se cancelaron por concepto de sanción moratoria \$338 millones, a la empresa Delta se le cancelaron \$3.661 millones y \$16.168 se destinó al pago de sentencias y conciliaciones posteriores a la suscripción del acuerdo.

Tabla 19

Grupo	Concepto	Saldo Inicial Acreencias	Ajustes e Incorporaciones	Depuración	Total Acreencias	EJECUCIÓN - PAGOS						Pagos a 31/12/2017	Saldo a 31/12/2017	% Cancelado
						2012	2013	2014	2015	2016	2017			
1	Trabajadores y Pensionados	9.489	679	2.610	7.558	761	1.973	3.662	1.109	8	0	7.513	45	99%
2	Entidades Públicas y de Seguridad Social	33.636	7.455	7.810	33.281	610	3.169	3.117	1.216	6.974	744	15.830	17.451	48%
3	Entidades Financieras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
4	Otros Acreedores	13.974	48.715	50.616	12.073	1.841	3.482	3.085	1.453	1.826	22	11.711	362	97%
	Cuentas en investigación administrativa / Saldos por depurar	6.843	0	6.843	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
	Créditos litigiosos y contingencias	18.034	16.936	2.114	32.856	1.099	4.366	3.554	4.103	3.514	4.646	21.282	11.574	65%
	Total Acreencias	81.976	73.785	69.993	85.768	4.311	12.990	13.418	7.881	12.324	5.412	56.336	29.432	66%

5. Situación financiera del sector descentralizado

Para el análisis del sector descentralizado se tomó como referencia información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN). A partir del cierre de 2015, para el cálculo de los resultados fiscales se excluyen los recursos del SGR tanto en ingresos como en gastos, esto con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

¹⁹ Incluido el sector central, salud y educación.

Las entidades descentralizadas obtuvieron ingresos distintos al SGR en 2017 por \$37.022 millones, cifra equivalente al 8% de los ingresos corrientes del municipio, magnitud que revela su representatividad dentro de las finanzas de la entidad territorial.

En 2017 el sector descentralizado contabilizó un déficit estimado en \$3.908 millones, continuando así la tendencia evidenciada los últimos años (Tabla 20), resultado que fue impulsado por el Hospital Materno Infantil. La Empresa de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente obtuvo un resultado cercano al equilibrio, mientras que el Instituto Municipal de Deporte y el de cultura se espera inicien el proceso de liquidación.

Tabla 20

RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS				
NOMBRE DE LA ENTIDAD	2015	2016	2017	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
E.S.E. HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUADDELA METROPOLITANA - SOLEDAD	-26.404	-1.801	-3.925	6,13%
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO Y MEDIO AMBIENTE DE SOLEDAD S.A	355	93	1	0,40%
INSTITUTO MUNICIPAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE SOLEDAD	-1.788	-1.617	16	0,98%
INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE Y RECREACIÓN -SOLEDAD		0	0	0,00%
TOTAL	-27.837	-3.325	-3.908	7,51%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF

Además, en 2017 el 7.5% de los ingresos totales de las EDS provino de transferencias corrientes del municipio. La única entidad en no reportar financiación por medio de transferencias de la administración central fueron el instituto de deporte y cultura.

En relación con el endeudamiento público, ninguna de las entidades descentralizadas del municipio contabilizó deuda pública ni contaba con calificación de riesgo (Tabla 21).

Tabla 21

INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS					
NOMBRE DE LA ENTIDAD	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes			Calificación de Riesgo
	2017	2015	2016	2017	2017
E.S.E. HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUADDELA METROPOLITANA - SOLEDAD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO Y MEDIO AMBIENTE DE SOLEDAD S.A	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
INSTITUTO MUNICIPAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE SOLEDAD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE Y RECREACIÓN -SOLEDAD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
TOTAL	0,0%				

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Finalmente, los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra totalizaron \$54.277 millones (Tabla 22) al cierre de 2017, la totalidad de los mismos concentrados en el Instituto de Tránsito y Transporte. Las demás entidades no reportaron procesos judiciales.

Es necesario que la entidad fortalezca los mecanismos de monitoreo de su sector descentralizado. Al respecto, las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen déficits fiscales recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público.

Tabla 22

INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Activos líquidos / Pasivo Corriente			Pasivo Total / Activo Total			Pasivos Contingentes por Demandas Judiciales		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
E.S.E. HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUDADELA METROPOLITANA - SOLEDAD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4	0	0	0
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO Y MEDIO AMBIENTE DE SOLEDAD S.A	0,0	1,7	1,4	0,0	0,2	0,3	0	0	0
INSTITUTO MUNICIPAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE SOLEDAD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,6	0	54.277	54.277
INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE Y RECREACIÓN -SOLEDAD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0	0
TOTAL							0	54.277	54.277

Fuente: CGR, CGN y DGCPTN, cálculos DAF

5.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

La ESE Hospital Materno Infantil fue categorizada en riesgo medio por el MSPS²⁰, de tal forma que deberá presentar Programa de Saneamiento en los términos del Decreto 1068 de 2015.

6. Pasivos contingentes²¹

A 31 de diciembre de 2017 cursaban 1.065 procesos judiciales en contra de la entidad territorial con pretensiones por \$100.886 millones, los cuales se concentraban en el 48% en los 738 de nulidad y restablecimiento del derecho con pretensiones por \$48.865 millones y los de reparación directa (36%) con 123 procesos con estimaciones por \$35.328 millones, finalmente el resto de procesos contabilizan pretensiones por \$16.693 millones, equivalentes al 16%.

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

Al cierre de 2017 el municipio no tenía ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP definida por el Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con los pagos realizados en el 2017 se dio cumplimiento a los compromisos del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos y se logró un avance del 66% del total reestructurado.

Los recaudos efectivos de la vigencia 2017 continuaron siendo inferiores a los compromisos de gasto y como resultado se contabilizó déficit fiscal por \$2.750 millones, continuando, así como la tendencia observada desde la vigencia 2014. El déficit fiscal se financió en parte con el nuevo endeudamiento financiero, dado que también se registraron recursos del balance superiores a los de la vigencia anterior, de tal forma que se generó superávit presupuestal por \$55.701 millones al cierre de 2017.

Todos los rubros de recaudo tributario registraron crecimientos reales positivos. Mantener este dinamismo se convierte en un reto esencial para continuar con el cumplimiento del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos sin obstaculizar la inversión del municipio.

En la primera mitad el bienio 2017 – 2018 no se reportaron ingresos incorporados del SGR ni compromisos efectivamente realizados.

Al cierre de la vigencia 2017, el municipio contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$67.235 millones. En ningún sector se reportó déficit.

²⁰ Resolución 2184 del Ministerio de Salud y Protección Social.

²¹ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

La entidad dio cumplimiento a los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central, el Concejo y la Personería, pero los gastos de la Contraloría continuaron por encima de los máximos. Se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento y contabilizó superávit primario.

Los principales riesgos fiscales provienen de la débil situación financiera de su sector descentralizado, el monto considerable del rezago presupuestal y los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra de la administración.

MUNICIPIO DE SOLEDAD

BALANCE FINANCIERO		
valores en millones de \$		
	CONCEPTOS	2017
1	INGRESOS (sin financiación)	499.509
2	INGRESOS CORRIENTES	493.163
3	Tributarios	90.092
4	No Tributarios	1.034
5	Transferencias	402.036
6	GASTOS (sin financiación)	502.259
7	GASTOS CORRIENTES	415.549
8	Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	35.018
9	Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	1.586
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	378.647
13	Intereses y Comisiones de la Deuda	298
14	BALANCE CORRIENTE	77.614
15	INGRESOS DE CAPITAL	6.347
16	GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)	86.710
17	BALANCE DE CAPITAL	-80.364
18	BALANCE TOTAL	-2.750
19	FINANCIACIÓN	58.451
20	Endeudamiento Neto	40.000
21	Desembolsos	40.000
22	Amortizaciones	0
23	Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)	18.451
RESULTADO PRESUPUESTAL		
25	INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	557.961
26	GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	502.259
27	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	55.701
EJECUCION RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR		
33	Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	13.182
34	Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	10.083
35	RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	3.099

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal