

## INFORME DE LA SITUACION FISCAL DEL MUNICIPIO DE PALMIRA

### I. ANTECEDENTES

En la vigencia 2.001 la Administración Local presentó a consideración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitud de promoción de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en el marco de la Ley 550 de 1.999 el cual fue promovido el 14 de marzo de 2.001 y suscrito el 10 de diciembre del mismo año. El 14 de Junio de 2.001 la Administración Local suscribió el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero del Municipio de Palmira tendiente a reestablecer su solidez económica y financiera. El Municipio es beneficiario de las garantías de la Nación otorgadas en virtud de la Ley 617 de 2000.

Las finanzas del Municipio han pasado de una situación fiscal deficitaria en el período 1998 - 2000 a una superavitaria en las vigencias 2001 – 2002.

Al cierre de la vigencia 2.002, la situación se caracterizó por el cumplimiento de los pagos del gasto corriente, del programa de pago de acreencias y provisión del fondo de contingencias; se destinaron recursos para la cancelación de pasivos por valor de \$15.874 millones que representan el 16% del pasivo incorporado en el Acuerdo. Sin embargo, en cuanto al cumplimiento de los límites de gasto de la Ley 617, generó compromisos de los órganos de control y corporación pública superiores a los límites legales.

En general, la entidad ha cancelado el 100% de las mesadas pensionales y obligaciones laborales exigibles, el 44% de las obligaciones con entidades públicas y de seguridad social, ha amortizado el 5% de la deuda financiera y pagado el 31% de las obligaciones con los demás acreedores. El presupuesto para el 2003 registró apropiaciones ajustadas a los límites de Ley 617 para el sector central, mientras los gastos presupuestados para Concejo, Personería y Contraloría superaron los límites.

### II. DIAGNOSTICO FINANCIERO

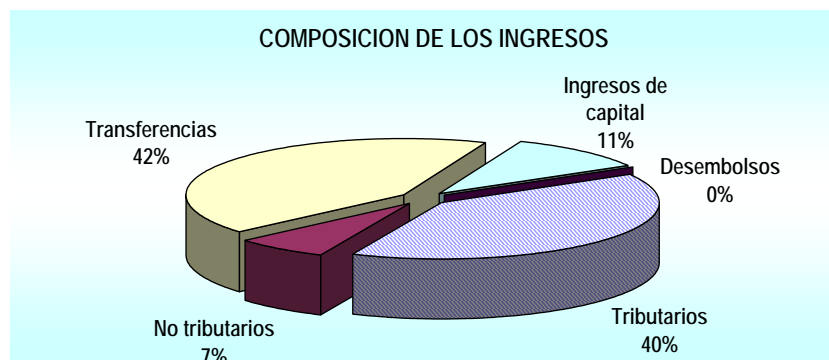
#### Ingresos

El Informe de Ejecución Presupuestal de Ingresos indica que el Ingreso Total del Municipio en la vigencia 2003 ascendió a \$115.544 millones; la composición los mismos se observa en el Gráfico No. 1.

Los Ingresos Tributarios (\$46.218 millones) representaron el 40% del total del recaudo, los Ingresos No Tributarios (\$7.993 millones) el 7%, las Transferencias (\$49.115 millones) con la mayor participación en la estructura de ingresos participaron con el 42% y los Ingresos de Capital (\$12.219 millones) con el 11% (no hubo ingresos de crédito).

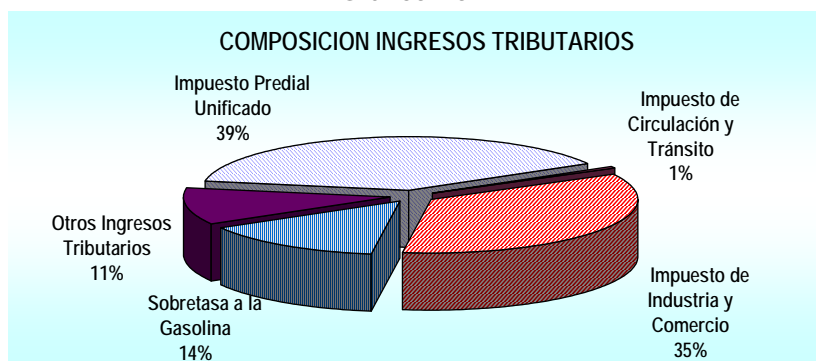
La composición de los Ingresos Tributarios se caracterizó por una mayor participación del Impuesto Predial que como se observa en el Gráfico No. 2 representó el 39% del recaudo, el Impuesto de Industria y Comercio participó con el 35%, los ingresos recaudados por Sobretasa a la Gasolina con el 14%, el Impuesto de Circulación y Tránsito representó el 1% y el 11% restante estuvo representado en Otros ingresos tributarios.

Gráfico No. 1



Cálculos DAF con base en datos de la Secretaría de Hacienda

Gráfico No. 2



Cálculos DAF con base en datos de la Secretaría de Hacienda

Frente al Presupuesto de Ingresos el Municipio recaudó en el 2003 el 98% de los Ingresos Tributarios apropiados, el 92% de los No tributarios y el 101% de los Ingresos de capital. El recaudo de tributos como el Predial, Industria y comercio y Sobretasa a la gasolina representaron el 97%, 100% y 99% de las apropiaciones respectivamente. Dentro de los No tributarios el recaudo de Tasas y multas equivale al 100% de lo presupuestado mientras los arrendamientos se recaudaron en un 82%.

Los ingresos corrientes de libre destinación recaudados superaron las proyecciones del Escenario Financiero (\$42.949 millones), se observa una ejecución del 116% (\$49.391 millones).

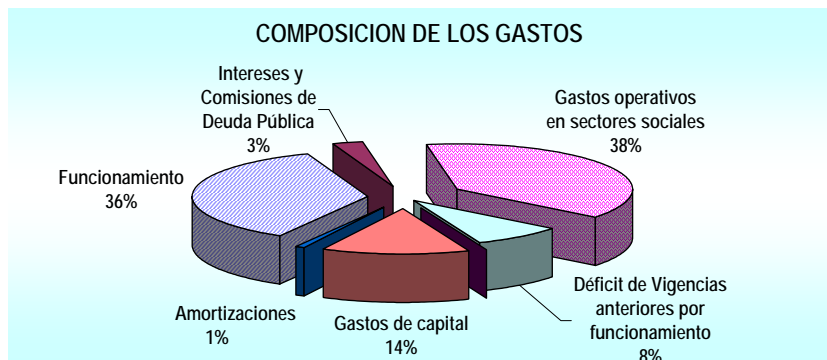
Rentas representativas como el Impuesto predial y el Impuesto de Industria y comercio han presentado un comportamiento creciente, crecieron a tasas del 8% y 15% respectivamente. En general, el nivel de recaudo de Ingresos Tributarios y No tributarios creció el 17% respecto al recaudo anual alcanzado en el 2002, las transferencias crecieron un 108% explicado principalmente en el incremento de los recursos del SGP para educación y salud de \$11.879 millones a \$40.047 millones.

## Gastos

El análisis incluye los pagos y las reservas de apropiación, es decir, la totalidad de los compromisos de gasto causados por el Municipio. Teniendo en cuenta esta consideración se observa que el Gasto Total en la vigencia 2003 ascendió a \$110.284 millones según el Informe de Ejecución Presupuestal.

La composición del gasto se observa en el Gráfico No. 3. Los gastos operativos en los sectores de inversión social tales como servicios personales, dotaciones, subsidios (\$42.239 millones) con la mayor participación representaron el 38%, los gastos de funcionamiento (\$39.972 millones) representaron el 36%, los gastos destinados a Formación bruta de capital (\$12.219 millones) el 11%, los Intereses y comisiones (\$2.655 millones) el 2%, las amortizaciones de deuda (\$1.032 millones) el 1% y los gastos destinados al pago del déficit (\$8.982 millones) participaron con el 8% restante.

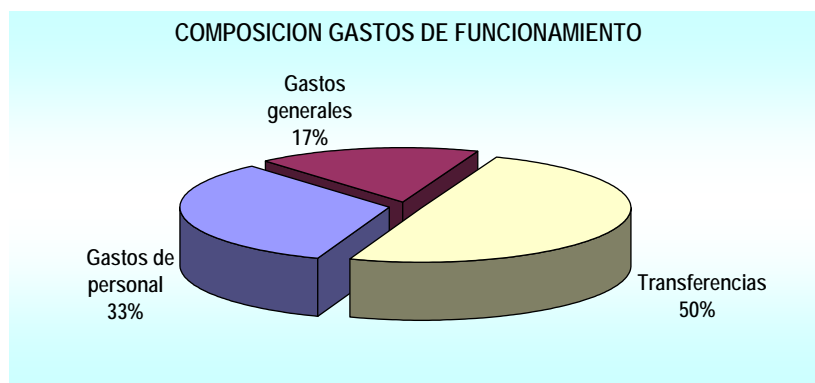
**Gráfico No. 3**



Cálculos DAF con base en datos de la Secretaría de Hacienda

Respecto a los Gastos de Funcionamiento se observa que el 33% de los compromisos correspondieron a Gastos de personal los cuales ascendieron a \$13.181 millones, el 50% a Transferencias por \$19.865 millones (Mesadas pensionales, pagos directos de cesantías, transferencias a órganos de control y corporación administrativa, recaudos a favor de terceros) y el 17% a gastos generales por \$6.926 millones (Ver Gráfico No. 4).

**Gráfico No. 4**



Cálculos DAF con base en datos de la Secretaría de Hacienda

Frente al Presupuesto de Gastos los compromisos causados en la vigencia 2003 equivalen al 91% de la apropiación. La ejecución de gastos de funcionamiento es del 95% mientras la de gastos de inversión es del 89%, respecto a los primeros sobresale la ejecución de Servicios personales indirectos que equivale al 100% del valor apropiado para el año.

Respecto al Escenario financiero los Gastos de funcionamiento comprometidos representan del 160% de lo proyectado para la vigencia 2003, incumpliendo los compromisos del Acuerdo. La ejecución del Escenario en

gastos de personal es del 116%, en gastos generales del 152% y en Transferencias (Mesadas y pagos directos de cesantías) del 130%. Los pagos del Déficit efectuados (\$7.612 millones) equivalen al 124% del compromiso anual del Programa de Saneamiento (\$6.124 millones).

### Deuda pública

La Nación es garante de obligaciones financieras del Municipio de Palmira por valor de \$ 15.661 millones equivalentes al crédito de saneamiento por \$3.044 millones y a deuda reestructurada por \$12.617 millones. La estructura de la deuda financiera y las amortizaciones efectuadas se detallan en la Tabla No. 1. Con excepción del Tramo VI (Deuda sin garantía de la Nación, Intereses corrientes causados y no pagados menores a un año) el servicio de la deuda se encuentra en periodo de gracia a capital hasta el 2005, en cuanto a los pagos de intereses se han efectuado cumplidamente por parte del Municipio. El perfil del portafolio presenta una vida media de 6 años y una tasa de interés promedio ponderada del DTF+1.9%.

**Tabla No. 1**

Cifras en millones.

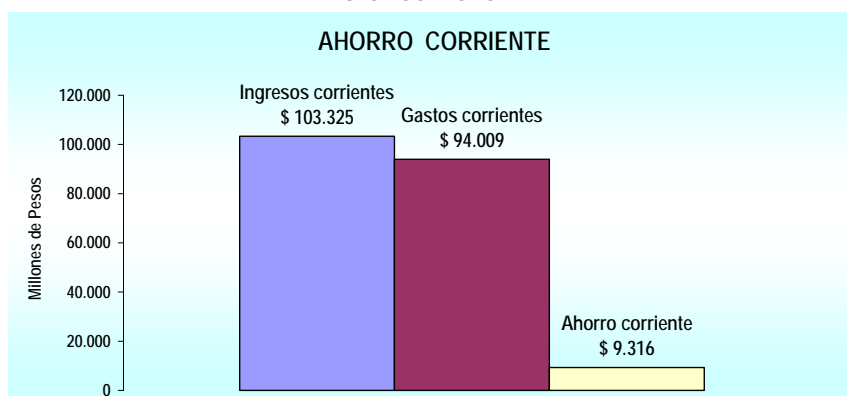
Deuda Financiera	Saldo a 10/12/01 (A)	Amortizaciones 2002 (B)	Amortizaciones 2003 (C)	Saldo a dic 2003 (A-B-C)
Deuda Reestructurada con Garantía del 40%	\$ 12.617	\$ 756	\$ 42	\$ 11.819
Deuda Reestructurada sin Garantía de la Nación	\$ 15.150	\$ 209	\$ 990	\$ 13.951
Crédito de Saneamiento con Garantía del 100%	\$ 3.044	\$ 0	\$ 0	\$ 3.044
<b>TOTAL DEUDA FINANCIERA</b>	<b>\$ 30.811</b>	<b>\$ 965</b>	<b>\$ 1.032</b>	<b>\$ 28.814</b>

Fuente Acuerdo de Reestructuración, Contrato de empréstito, Informe Fiduciario, Secretaria de Hacienda

### Balance Financiero

A diciembre de 2003 el Municipio generó superávit corriente por valor de \$9.316 millones equivalente al 9% de los ingresos corrientes recaudados. El ahorro corriente y los ingresos de capital diferentes a recursos del crédito fueron suficientes para financiar los gastos en formación bruta de capital y para generar un superávit total de \$6.292 millones (Ver Gráfico No. 5).

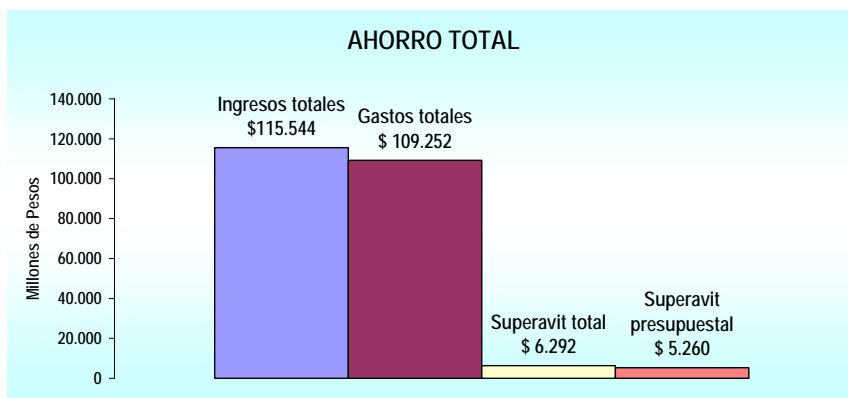
**Gráfico No. 5**



Cálculos DAF con base en datos de la Secretaría de Hacienda

No obstante, la medida que la entidad territorial amortizó deuda por valor de \$1.032 millones, el resultado presupuestal fue positivo en \$5.230 millones.

Gráfico No. 6



Cálculos DAF con base en datos de la Secretaría de Hacienda

### III. INDICADORES DE LEY 617 DE 2000

En cuanto al cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento establecidos en la Ley 617 de 2.000 en la vigencia 2003 el Municipio de Palmira registró los siguientes indicadores:

Tabla No. 2

Cifras en millones

CONCEPTO	Vigencia Actual
ICLD base para ley 617 DE 2.000	49.391
Gastos base para Ley 617 de 2.000	32.042
RELACIÓN GF/ICLD	65%
LÍMITE ESTABLECIDO POR LA LEY 617	70%
DIFERENCIA	-5%

Cálculos DAF con base en datos de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento comprometidos en la vigencia 2003 de \$32.042 millones representan el 65% de los ingresos corrientes de libre destinación recaudados. Al incluir los gastos del Concejo, Contraloría y Personería este indicador se ubica en 73% dando cumplimiento a los límites de gastos previsto en el Artículo 6° de la Ley 617 de 2.000 para municipios de categoría Primera (70%).

En cuanto a los gastos del Concejo se observa que el gasto comprometido para la corporación por \$1.545 millones es superior al límite de transición previsto en el Artículo 11 de la Ley 617 calculado en \$1.500 millones, \$710 millones para honorarios y \$790 millones para gastos diferentes a honorarios equivalentes al 1.6% de los ICLD presupuestados. Respecto al valor establecido en el Escenario Financiero del Acuerdo de Ley 550 para el gasto del Concejo en el 2003, el valor causado lo excedió en \$125 millones.

Tabla No. 3

Cifras en millones

<b>TRANSFERENCIAS AL CONCEJO</b>	<b>Vigencia Actual</b>
<b>TRANSFERENCIA REALIZADA</b>	<b>1.545</b>
<b>LÍMITE ESTABLECIDO POR LA LEY 617.</b>	<b>1.500</b>
Remuneración Concejales	710
Porcentaje Adicional para los Gastos ( 1.5%) de los ICLD	790
<b>DIFERENCIA</b>	<b>45</b>

Cálculos DAF con base en datos de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de la Contraloría superaron los límites de transición previstos en la Ley 617 de 2000, mientras el 2.8% de los ICLD recaudados equivale a \$1.383 millones los compromisos ascendieron a \$1.423 millones. Cabe anotar que no se registran ingresos por cuotas de auditaje. A su vez la apropiación superó en \$221 millones el gasto proyectado en el Escenario por \$1.202 millones Respecto a la vigencia anterior el gasto de la Contraloría se incrementó en un 10%.

**Tabla No. 4**

Cifras en millones

<b>TRANSFERENCIAS A CONTRALORÍA</b>	<b>Vigencia Actual</b>
<b>1. TRANSFERENCIA REALIZADA</b>	<b>1.423</b>
<b>2. LÍMITE ESTABLECIDO POR LA LEY (2,8 % de los ICLD)</b>	<b>1.383</b>
<b>3. DIFERENCIA</b>	<b>40</b>

Cálculos DAF con base en datos de la Secretaría de Hacienda

Respecto a los gastos de la Personería alcanzaron los \$966 millones mientras el límite es de \$938 millones equivalentes al 1.9% de los ICLD. Frente al gasto de la Personería previsto en el Escenario del Acuerdo para la vigencia 2003 por \$816 millones, el valor comprometido fue superior en \$27 millones.

**Tabla No. 5**

Cifras en millones

<b>TRANSFERENCIAS A PERSONERIA</b>	<b>Vigencia Actual</b>
<b>TRANSFERENCIA REALIZADA</b>	<b>966</b>
<b>LÍMITE ESTABLECIDO POR LA LEY (1,9% de los ICLD)</b>	<b>938</b>
<b>DIFERENCIA</b>	<b>27</b>

Cálculos DAF con base en datos de la Secretaría de Hacienda

#### **IV. APORTES AL FONPET**

El cálculo actuarial del pasivo pensional según los estudios efectuados por el FONPET de acuerdo con la información reportada por el Municipio asciende a \$226.696 millones, el porcentaje de cubrimiento en reservas efectivas es de 2% del pasivo. En la ejecución presupuestal no se registran ingresos por venta de activos y por ende tampoco giros al FONPET.

#### **V. INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA**

De acuerdo con la metodología establecida en la Ley 358 y sus decretos reglamentarios, y considerando la imposibilidad legal de financiar servicio de deuda con transferencias con destinación específica a educación y salud, la entidad se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento con los siguientes indicadores:

- Intereses / Ahorro Operacional = 14%
- Deuda / Ingresos Corrientes = 36%

Tabla No. 6

Cifras en millones

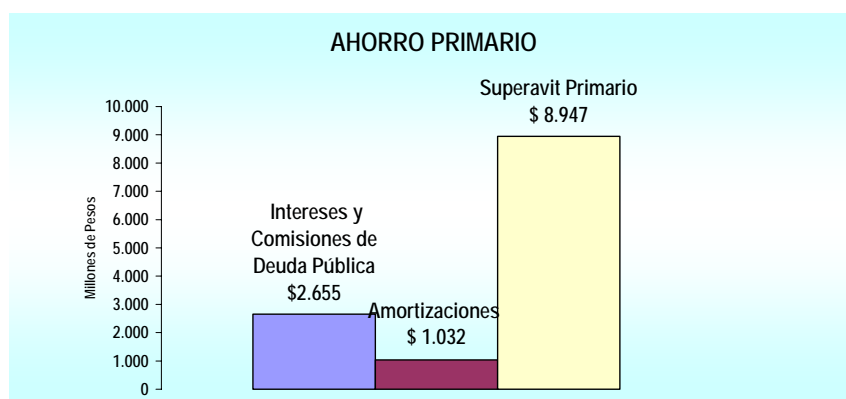
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO	EJECUCIONESVI GENCIA ANTERIOR	VIGENCIA ACTUAL Ley 358/97	VIGENCIA ACTUAL Capacidad de Pago Real
INGRESOS CORRIENTES	72.357	76.337	65.410
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	49.525	47.272	47.272
AHORRO OPERACIONAL (1-2)	22.832	29.065	18.137
SALDO DEUDA CON NUEVO CREDITO	0	27.419	37.585
INTERESES DE LA DEUDA	0	3.977	3.977
SOLVENCIA = INTERESES / AHORRO OPERACIONAL = ( 5 / 3 )	0%	14%	22%
SOSTENIBILIDAD = SALDO DEUDA / INGRESOS CORRIENTES =	0%	36%	57%
ESTADO ACTUAL DE LA ENTIDAD (SEMAFORO)	0	VERDE	VERDE

Cálculos DAF con base en datos de la Secretaría de Hacienda

Cabe anotar que el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos condiciona la celebración de nuevas operaciones de crédito con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación a la evaluación positiva del Comité de Vigilancia, en tanto los compromisos de pago del Acuerdo se podrían ver afectados por un mayor servicio de deuda.

El balance primario del Municipio demuestra que tiene capacidad de garantizar el adecuado servicio de la deuda. Como se observa el Gráfico No. 7 el superávit primario por valor de \$8.947 millones fue 3.3 veces el valor de los intereses causados en la vigencia (\$2.655 millones).

Gráfico No. 7



Cálculos DAF con base en datos de la Secretaría de Hacienda

## VI. DESCRIPCION DE LOS PASIVOS

Al mes de diciembre de 2003 la entidad ha cancelado el 100% de las mesadas pensionales y obligaciones laborales exigibles, el 55% de las obligaciones con entidades públicas y de seguridad social, ha amortizado el 6% de la deuda financiera y pagado el 40% de las obligaciones con los demás acreedores. En cuanto al fondo de contingencias se ha provisionado el 12% de las responsabilidades contingentes incorporadas en el Acuerdo (Ver Tabla No. 7).

**Tabla No. 7**

Cifras en millones.

	Total Pasivos (A)	Escenario 2.003	Pagos 2.003 (B)	Pagos 2.002 (C)	(B+C)/A	Saldo a Dic/03
<b>Grupo 1.</b>	\$ 9.721	\$ 300	\$ 1.671	\$ 6.214	77%	\$ 1.836
<b>Grupo 2.</b>	\$ 8.323	\$ 2.301	\$ 2.160	\$ 2.398	55%	\$ 3.765
<b>Grupo 3. *</b>	\$ 30.811	\$ 781	\$ 1.032	\$ 965	6%	\$ 28.814
<b>Grupo 4.</b>	\$ 8.281	\$ 1.461	\$ 1.784	\$ 1.476	40%	\$ 5.021
<b>Fondo de Contingencias **</b>	\$ 38.889	\$ 1.625	\$ 2.506	\$ 1.803	12%	\$ 34.580
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 96.025</b>	<b>\$ 6.468</b>	<b>\$ 9.153</b>	<b>\$ 12.856</b>	<b>23%</b>	<b>\$ 74.016</b>

Fuente: Escenario Financiero del Acuerdo. Secretaria de Hacienda Municipal

\* Los valores indicados corresponden a capital

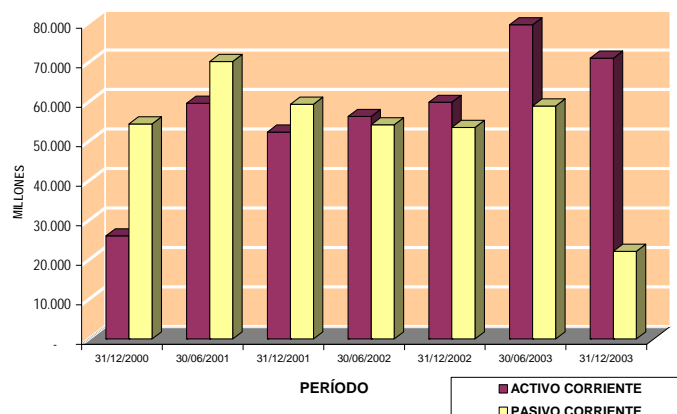
\*\* Los valores indicados corresponden a pagos de responsabilidades contingentes más reservas en Fiducia.

Frente a los compromisos del Programa de pago de acreencias del Acuerdo para la vigencia 2003, el Municipio de Palmira destinó recursos por valor de \$9.153 equivalentes al 141% del monto proyectado en el Escenario para el año.

De acuerdo con la Información financiera, económica y social (Modelo CGN 96-001) el pasivo del Municipio de Palmira está compuesto principalmente por pasivos estimados (provisión para contingencias y provisión para prestaciones sociales) los cuales a 31 de diciembre de 2003 representan el 30% del total, obligaciones financieras con una participación de 36%, cuentas por pagar con el 19%, obligaciones laborales 8% y otros pasivos 6%.

**Gráfico No. 8**

### COMPARACIÓN ACTIVOS Y PASIVOS CORRIENTES



Cálculos DAF con base en datos de la Secretaría de Hacienda

Como se observa en el Gráfico No. 8 las cuentas de balance mostraron una dinámica creciente en el pasivo corriente hasta el segundo semestre del 2001, a partir de esta fecha las obligaciones adquiridas por la entidad con exigibilidad menor a un año han disminuido de \$70.257 millones a \$22.201 millones a Diciembre de 2003. El activo corriente por el contrario ha presentado una tendencia positiva al aumentar de \$26.095 millones al final de la vigencia 2000 a \$71.083 millones a Diciembre de 2003, esta dinámica responde al crecimiento de las inversiones en administración de liquidez y depósitos entregados en administración que han mejorado el perfil de liquidez de la entidad territorial.

Durante el período 2000-2003 el indicador de razón corriente aumento de 0.3 a 3.2, es decir que por cada peso adeudado con exigibilidad menor a un año el Municipio cuenta con 3.2 pesos de activos corrientes representados en efectivo, inversiones a corto plazo, deudores y rentas por cobrar. Al tener en cuenta solo los activos de alta liquidez se observa que el indicador activos líquidos / pasivos corrientes pasó de 0.1 a 2.0.

## VII. RIESGOS FINANCIEROS

Las finanzas del Municipio de Palmira se encuentran amenazadas por responsabilidades contingentes que a la firma del Acuerdo ascendieron a \$38.889 millones equivalentes al 102% de sus ingresos corrientes de libre destinación; con el fin de aprovisionar la totalidad de estas contingencias el Acuerdo de Reestructuración prevé la constitución del Fondo de Contingencias; las más representativas a la fecha de firma del Acuerdo están relacionadas con el reconocimiento de subsidios de servicios públicos, garantías exigibles, convenios entre otros. La deuda pensional no provisionada por el Municipio de Palmira asciende a \$211.880 millones de acuerdo con el cálculo actuarial efectuado.

Algunas de estas contingencias se han convertido en pasivos ciertos a través de conciliaciones u orden judicial. Tal es el caso de las acreencias a favor de Palmirana de Aseo S.A. (\$2.254 millones), de los cuales se ha pagado \$1.000 con recursos del Fondo de contingencias y con recursos provenientes de cobro coactivo de industria y comercio a la Aeronáutica no incorporados en el Acuerdo, y la acreencia a favor del IDEMA (\$1.671 millones) que la Administración negoció por \$400 millones y cuyo pago se prevé financiar con los recursos del Fondo de Contingencias. Otras contingencias como el caso de Telepalmira (\$2.923 millones) se encuentran en proceso de conciliación prejudicial y otras están siendo objeto de procedimientos de depuración con el fin de cancelarlas contablemente como la pretendida por el Hospital San Vicente de Paúl (\$1.000 millones) y por Acuaviva (\$11.943 millones) la cual, según concepto de la Comisión de Regulación y Agua potable no constituye obligación a cargo

del Municipio. Asimismo, la Oficina Jurídica del Municipio informa la existencia de procesos judiciales interpuestos contra la entidad en su mayoría procesos ordinarios, de reparación directa, de nulidad y restablecimiento del derecho y contractuales por valor de \$22.654 millones.

En el caso de la acreencia a favor de la Unión Temporal Epsa – Philips por el pago del desequilibrio económico resultante del contrato de alumbrado público por valor de \$4.700 millones, sobre la que recae un laudo arbitral y una posterior conciliación prejudicial, el Municipio se ha abstenido de efectuar pagos ya que según informes del interventor del contrato de alumbrado público el contratista no ha cumplido con el objeto del contrato. La Administración se encuentra analizando el procedimiento jurídico para alegar formalmente el incumplimiento del contrato.

## VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En general el Municipio de Palmira ha pasado de una situación fiscal deficitaria de acumulación de pasivos, a una superavitaria en la cual está atendiendo cumplidamente el pago de los gastos corrientes y generando ahorro de ingresos de libre destinación con el cual está financiando el programa de pagos acordado con los acreedores laborales, las entidades de seguridad social, las entidades financieras y los demás acreedores.

No obstante, el panorama fiscal incorpora aspectos negativos relacionados con el incumplimiento de los límites de gasto de los órganos de control y corporación administrativa registrado en la vigencia 2003. Además de incurrir en incumplimiento de la Ley 617 ha incumplido el Acuerdo, pues según el contenido del Literal b) de la Cláusula Décima Séptima del Acuerdo "... *El incumplimiento de los porcentajes y montos máximos de gasto autorizados por la Ley 617 de 2000 para el Sector Central, el Concejo Municipal, la Contraloría Municipal y la Personería Municipal.*" se considera como evento de incumplimiento grave.

Frente a un proyección para el 2003 de \$5.855 millones de excedentes de ingresos corrientes de libre destinación, el Municipio certificó un valor de \$2.620 millones. A pesar de que el mayor recaudo de ingresos respecto al Escenario financiero superó los \$5.000 millones el Municipio incrementó sus gastos de funcionamiento por encima de lo acordado en el Escenario, razón por la cual se ha recomendado al Municipio para la presente vigencia tomar las acciones necesarias para evitar incrementos injustificados en los gastos de funcionamiento y así garantizar la destinación convenida con los acreedores para los mayores ingresos corrientes de libre destinación.

Además de los compromisos financieros, la entidad territorial debe adoptar las acciones de orden institucional y tributario, relacionadas con el fortalecimiento de las acciones de fiscalización y cobro, la modernización de la Secretaría de Hacienda y la liquidación de institutos descentralizados cuyas áreas fueron creadas en el sector central tales como el Instituto de Deportes y la Casa de la Cultura. Además de esforzarse en la defensa jurídica del Municipio frente a las cuantiosas demandas instauradas, con el fin de garantizar una situación legal proclive al éxito del Acuerdo.