

VIABILIDAD FISCAL TERRITORIAL

MUNICIPIO DE MANIZALES

Junio
2020

I. ANTECEDENTES

Para 2019, la Administración Municipal de Manizales registró déficit fiscal por \$51.327 millones, monto superior al registrado en la vigencia anterior (\$771 millones).

Dos factores explicaron este resultado: i) por una parte, la ampliación del ahorro corriente, puesto que el ritmo de expansión del gasto de funcionamiento se cubrió con el destacado comportamiento de los ingresos de recaudo propio; al tiempo que las transferencias aumentaron ii) por otra, el mayor déficit de capital asociado a la expansión evidenciada en la formación bruta de capital fijo (vías y otros sectores principalmente) y el decrecimiento de los ingresos de capital (especialmente cofinanciación y desahorro FONPET).

Si se tiene en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance (\$82.860 millones) y además registró un endeudamiento neto por \$10.200 millones, según la ejecución de gastos, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en \$42.115 millones (Tabla 8). Este resultado presupuestal es 49% real inferior que el registrado en 2018.

Por su parte, el sector descentralizado del municipio de Manizales presentó en 2019 una situación superavitaria agregada de \$32.628 millones, resultado opuesto al déficit agregado de 2018 (\$7.931 millones).

Para 2019, el Municipio dio cumplimiento a los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para el concejo y la personería, pero no para la contraloría municipal. En términos generales, el escenario financiero de Manizales para 2019 fue positivo y se reflejó en su calificación de riesgo de largo plazo AAA(Col), que denota bajo riesgo de que el flujo de caja operacional se reduzca debido a la solidez de sus ingresos, capacidad moderada para aumentarlos y la habilidad de controlar tanto sus gastos como el servicio de la deuda, para que esta última no se incremente por encima de lo esperado.

El Municipio no ha suscrito programas de ajuste fiscal con la Nación ni ha estado sujeto 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 definida por el Decreto 028 de 2008.

A juicio de la DAF, al cierre de 2019 los principales riesgos fiscales estaban concentrados en mantener los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo. Se identifican como retos los riesgos indirectos asociados al desempeño financiero de algunas EDS, una aspiración de mayor apalancamiento, y la existencia de pasivos contingentes que representan un buen porcentaje de los ingresos corrientes del municipio.

II. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

De acuerdo con información reportada en el Formulario Único Territorial (FUT) con corte junio 2020, los ingresos del municipio de Manizales, sin incluir los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), totalizaron en \$335.879 millones (Tabla 1), lo que significó una disminución real del 8% frente al resultado del primer semestre de 2019. Los recursos del balance cayeron un 51%, lo que significó que pasaran de representar el 23% en 2019 del total de ingresos al 12% en 2020.

A pesar de la emergencia sanitaria del Covid-19 y las medidas adoptadas para enfrentar la crisis¹, el recaudo propio y las transferencias no cayeron, pero los ingresos de capital sí, especialmente por una reducción de los desembolsos de crédito y de los recursos del balance.

Tabla 1

INGRESOS 2019 - 2020 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	jun-19	jun-20		jun-19	jun-20
Tributarios y no tributarios	123.521	128.285	2%	34%	38%
Transferencias	137.490	155.120	10%	38%	46%
Ingresos de capital	97.180	52.473	-47%	27%	16%
Desembolsos del crédito	6.000	0	-100%	2%	0%
Recursos del Balance	82.530	41.667	-51%	23%	12%
Otros ¹	8.651	10.806	22%	2%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	358.191	335.879	-8%	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 información del FUT

en

Los ingresos tributarios registraron un aumento del 5%² real frente al mismo corte del año anterior. Aunque este resultado global es positivo, hubo contracción en el recaudo en especial en estampillas (38%), Sobretasa a la gasolina (23%) e impuesto predial unificado (7%). Es importante mencionar que la reducción del recaudo propio se dio como consecuencia de las implicaciones económicas del Covid-19.

¹ El Gobierno Nacional, a través de los decretos 461 y 678 de 2020, expedidos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, ha otorgado facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario.

² En línea con los escenarios planteados por la Dirección General de Apoyo Fiscal, se previó para 2020 una caída entre el 10% y el 30% del total de ingresos tributarios frente al obtenido al cierre de la vigencia 2019. Ver informe "Implicaciones Fiscales y Presupuestales derivadas del Covid-19 para las entidades territoriales" https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_modelocovid19

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS 2019 - 2020

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	jun-19	jun-20		jun-19	jun-20
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	3.099	1.968	-38%	3%	2%
Sobretasa a la gasolina	7.931	6.233	-23%	7%	5%
Impuesto predial unificado	55.770	52.850	-7%	49%	44%
Impuesto de industria y comercio	35.140	35.274	-2%	31%	29%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	192	200	2%	0%	0%
Otros impuestos	11.102	24.518	116%	10%	20%
TOTAL	113.235	121.043	5%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información del FUT

2. Gastos

Al primer semestre de 2020, el gasto comprometido por el municipio con fuentes diferentes al SGR totalizó en \$240.550 millones, una contracción real del 24% frente a lo registrado a junio de 2019 (Tabla 3). La disminución del gasto se presentó principalmente en el rubro de inversión (32% menos que el mismo semestre de 2019).

De la caída de la inversión, hay que mencionar que los sectores más afectados en gastos operativos en inversión social fueron vivienda (con una disminución de recursos del 90%) y salud (con una disminución del 13%). En lo que corresponde a formación bruta de capital, la inversión para vías fue la más afectada, con una disminución de recursos del 96%. Agua Potable fue el único sector en el que sus recursos de inversión no disminuyeron.

Los gastos de funcionamiento aumentaron 30% real principalmente por un aumento significativo de las transferencias (176%), lo cual contrasta con menores recursos destinados a gastos de personal y gastos generales.

Por su parte, el servicio de la deuda se mantuvo estable para el periodo analizado por pago de intereses muy similares a los del primer semestre de 2019. Sin embargo, el pago de amortizaciones aumentó y no hubo nuevos desembolsos de crédito.

Tabla 3

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

COMPROMISOS 2019 - 2020 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	jun-19	jun-20		jun-19	jun-20
Funcionamiento	35.371	47.106	30%	11%	20%
Inversión	269.108	185.653	-32%	87%	77%
Servicio de la deuda	6.517	7.791	17%	2%	3%
COMPROMISOS DEL AÑO	310.996	240.550	-24%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información del FUT

3. Deuda Pública

Entre enero y junio de 2020 el municipio no obtuvo desembolsos, pagó amortizaciones por \$4.449 millones e intereses y comisiones por \$2.918 millones. Las amortizaciones correspondieron 100% a deuda interna.

El municipio cuenta con calificación de riesgo “AAA (Col)” y “F1+ (Col)” de largo y corto plazo con perspectiva de largo plazo estable, reafirmada en junio de 2020 por la firma Fitch Ratings Colombia S.A. Esta calificación refleja la expectativa de Fitch de que Manizales preservará un desempeño presupuestario estable y una deuda adecuada.

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos³ del primer semestre de 2020 del municipio resultaron superiores a los compromisos de gasto⁴, contabilizando un superávit fiscal parcial por \$58.111 millones, en contraste con el déficit registrado a junio de 2019 por \$37.975 millones (Tabla 4).

El resultado positivo se explicó por una reducción importante en el déficit de capital sustentado en una disminución del 86% en los gastos de capital (formación bruta de capital), en un contexto en el que el ahorro corriente creció 61% real frente al periodo anterior.

Al incorporar los recursos del balance y el endeudamiento neto (el cual resultó negativo pues las amortizaciones superaron los desembolsos de crédito), el municipio registró un superávit presupuestal transitorio por \$95.329 millones, continuando con el comportamiento del primer semestre de 2019, sin embargo, el resultado fue más pronunciado (Tabla 4).

Tabla 4

RESULTADO FISCAL PARCIAL

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	jun-19	jun-20
Resultado balance corriente	35.781	58.836
Resultado balance de capital	-73.756	-726
Déficit o superávit fiscal	-37.975	58.111
Financiamiento	85.170	37.218
Endeudamiento neto	2.604	-4.449
Recursos del balance	82.530	41.667
Venta de activos	36	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	47.195	95.329

Fuente: DAF con base en información del FUT

³ Como recaudos efectivos de la vigencia no se consideran los obtenidos en vigencias anteriores, desembolsos de crédito ni venta de activos.

⁴ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados al corte 30 de junio de 2020. 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

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Medidas adoptadas por cuenta de la crisis del Covid-19

En el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica generada por la pandemia del coronavirus Covid-19⁵, el Gobierno Nacional expidió los decretos 461 y 678 de 2020 otorgando facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario. La alcaldía de Manizales adoptó una serie de medidas para mitigar las implicaciones derivadas de la emergencia, de las cuales se destacan: modificaciones presupuestales, reorientación de rentas de destinación específica, ampliación de plazos para el pago del impuesto predial y ajustes al plan financiero por parte de la Secretaría de Hacienda.

2. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

El municipio constituyó reservas presupuestales por \$11.287 millones correspondientes al cierre de la vigencia 2019, de las cuales se ejecutaron en la vigencia de análisis 96%, configurándose de esta manera \$442 millones de reservas a cancelar.

De forma agregada se calcula que la constitución de reservas presupuestales aumentó 105% real, lo que denota presuntos retrocesos en la planeación y ejecución de los recursos, si se tiene en cuenta que en 2018 las reservas constituidas se desaceleraron 27% real frente a la vigencia 2017.

Esta situación representa un reto de gestión financiera para la administración distrital y evidencia la persistencia de debilidades en la planeación financiera y en la capacidad de ejecución del gasto.

3. Situación financiera del sector descentralizado

Para el 2019 el sector descentralizado del municipio de Manizales presentó una situación superavitaria agregada de \$32.628 millones, resultado opuesto al déficit agregado de 2018 (\$7.931 millones). Con base en la información disponible, se estima que el 14% de las EDS del Municipio presentaron una situación deficitaria.

El balance financiero de las EDS para 2019 muestra una tendencia contraria al 2018. A pesar de esto, dos de las EDS del Municipio registraron déficits por segunda ocasión y de forma consecutiva. Llama la atención la recuperación de Infimanizales (125%), que obtuvo el mejor balance al culminar 2019.

4. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

De conformidad con el monitoreo realizado por el Ministerio de Salud y Protección Social, el municipio de Manizales tiene la ESE Hospital Geriátrico San Isidro categorizada en nivel de riesgo alto. En cumplimiento con lo establecido por las Leyes 1438 de 2011 y 1608 de 2013, la ESE presentó un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF) aplicando la metodología definida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con las condiciones previstas legalmente, pero éste no se adecuó a los requerimientos formales para efectos de otorgarle viabilidad, por lo cual fue remitido a la Superintendencia Nacional de Salud para lo de su competencia.

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

5.1 Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo reportó para el Municipio de Manizales únicamente riesgo alto en el componente sectorial de Régimen Subsidiado. Durante la vigencia 2019 no estuvo priorizado para dar inicio a la etapa de seguimiento.

⁵ Decreto 637 de 2020.

5.2 Educación

El Municipio de Manizales - Caldas obtuvo una calificación de Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

5.3 Propósito General o Asignaciones

El Municipio de Manizales presenta en el informe de monitoreo general del DNP un indicador global de riesgo crítico bajo y no ha sido priorizado para la atención en el marco de aplicación del Decreto 028 de 2008 en Propósito General o Asignaciones.

5.4 Agua Potable y Saneamiento Básico

El Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio clasificó al Municipio de Manizales en Riesgo medio. El Municipio no ha sido priorizado para seguimiento en el marco de aplicación del Decreto 028 de 2008.

6. Pasivos contingentes

La información disponible a 2019 advierte que existen 2.340 procesos judiciales en curso (11% más que los registrados en 2018), valorados en \$242.231 millones que representan el 50% de los ingresos corrientes de la vigencia. Por lo que se recomienda una estrategia jurídica que pueda contener los eventuales impactos negativos de dichas contingencias.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al corte de junio de 2020 el municipio de Manizales registró superávit parcial por \$58.111 millones, explicado por una importante reducción en el déficit de capital, en un contexto donde el ahorro corriente aumentó. Al incorporar el endeudamiento neto, el cual resultó negativo, y los recursos de balance (principalmente originados en disponibilidades de años anteriores) la entidad obtuvo un resultado presupuestal positivo transitorio por \$95.329 millones.

Los ingresos tributarios registraron un aumento del 5% real frente al mismo corte del año anterior. Aunque este resultado global es positivo, hubo contracción en el recaudo en especial en estampillas (38%), Sobretasa a la gasolina (23%) e impuesto predial unificado (7%). Es importante mencionar que la reducción del recaudo propio se dio como consecuencia de las implicaciones económicas del Covid-19; y a pesar de estas implicaciones el recaudo global no disminuyó como sí ocurrió en otras capitales y departamentos. La caída de algunos recaudos se vio compensada con menores gastos de inversión (32% menos que cohorte 2019).

Cabe destacar, las medidas adoptadas por el departamento para mitigar el impacto derivado de la crisis como modificaciones presupuestales, alivios tributarios, ajustes al Plan Financiero, entre otros.

El cumplimiento de los principales indicadores financieros al cierre del 2019, demuestran que no hay riesgos evidentes del incumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal. El municipio cuenta con calificación de riesgo “AAA (Col)” y “F1+ (Col)” de largo y corto plazo con perspectiva de largo plazo estable, reafirmada en junio de 2020 por la firma Fitch Ratings Colombia S.A. Esta calificación refleja la expectativa de Fitch de que Manizales preservará un desempeño presupuestario estable y una deuda adecuada.

El municipio no estaba sujeto a ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP.

Los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales para el cierre del 2020 continúan con alta incertidumbre. Estimaciones de la DAF indican que en un escenario de afectación de los ingresos corrientes moderado y de relativa presión fiscal sobre el gasto, la posición fiscal de la entidad permitiría un cubrimiento de su estructura de gastos amparada en Ingresos Corrientes de Libre Destinación de todos sus compromisos con excepción de

formación bruta de capital (3%) para la vigencia 2020. En un escenario intermedio, con caídas más pronunciadas en el ingreso y mayor presión sobre el gasto, la entidad debería realizar ajustes a la baja equivalentes al 38% de los ICLD sobre la formación bruta de capital.