

## I. ANTECEDENTES

En 2019, el municipio obtuvo un cierre presupuestal de la vigencia deficitario, explicado por el incremento de la inversión en un contexto de aumento del ahorro corriente. No obstante, el mismo no generó presiones en el endeudamiento, gracias a la disponibilidad de recursos de vigencias anteriores, al punto que cerró con superávit presupuestal. Así mismo, dio cumplimiento a los indicadores de gasto del sector central, el Concejo, la Contraloría y a la Personería; mantuvo un endeudamiento sostenible y; obtuvo cierres de tesorería y contable positivos.

Se identificaron riesgos sistémicos frente al análisis del desempeño financiero de algunas empresas descentralizadas, que alertan sobre la necesidad de adoptar medidas para mejorar su situación, caso de los Institutos de Vivienda y el de Recreación y Deporte, los cuales vienen acumulando desequilibrios financieros que pueden afectar las finanzas del municipio.

El Municipio no ha suscrito planes de ajuste fiscal con apoyo de la Nación, y en el año anterior no contaba con medidas de planes de desempeño relacionados con el uso eficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones.

El municipio mantuvo las calificaciones A (A sencilla) y VrR 2 (Dos) a la Capacidad de Pago de Largo y Corto Plazo calificado por la firma ValueRiskRating S.A. del 6 de septiembre de 2018.

## II. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

### 1. Ingresos

De acuerdo con información reportada en el Formulario Único Territorial, al primer semestre de 2020 los ingresos del Municipio de San Juan de Pasto, sin incluir los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), fueron \$312.163 millones, lo que significó una caída de 32% real<sup>1</sup> frente a lo observado en el mismo periodo de 2019, y un porcentaje de ejecución del 37% con respecto al presupuesto definitivo. El 93% de los ingresos correspondió a recaudos efectivos y el 3% a disponibilidades de vigencias anteriores y el 4% de otros (principalmente por recursos de cofinanciación)

La reducción de los ingresos fue producto principalmente de la reducción de las disponibilidades de caja y los recaudos propios (que cayeron a doble dígito), por el deterioro económico como consecuencia de las medidas de distanciamiento social para contener la pandemia de COVID-19. Las cuentas con desempeños positivos fueron las transferencias y en recursos de capital los denominados otros, dados los mayores recursos para cofinanciación nacional en programas de salud pública colectiva y cofinanciación departamental en programas de salud régimen subsidiado, crecimientos que no lograron compensar el descenso observado en los ingresos propios. (Tabla 1).

<sup>1</sup> Para el cálculo de las variaciones reales, se deflactaron los datos registrados en el primer semestre de 2019, teniendo en cuenta la inflación interanual causada a junio de 2020, medida por el IPC (0,97%).

Tabla 1

**INGRESOS 2019 - 2020 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS**

valores en millones de \$

| Concepto                     | Vigencia       |                | Variación Real<br>2020/2019 | Composiciones |             |
|------------------------------|----------------|----------------|-----------------------------|---------------|-------------|
|                              | jun-19         | jun-20         |                             | jun-19        | jun-20      |
| Tributarios y no tributarios | 93.669         | 57.839         | -40%                        | 21%           | 19%         |
| Transferencias               | 220.392        | 233.399        | 4%                          | 49%           | 75%         |
| Ingresos de capital          | 135.742        | 20.925         | -85%                        | 30%           | 7%          |
| Desembolsos del crédito      | 2.600          | 0              | -100%                       | 1%            | 0%          |
| Recursos del Balance         | 129.987        | 9.500          | -93%                        | 29%           | 3%          |
| Otros <sup>1</sup>           | 3.155          | 11.425         | 254%                        | 1%            | 4%          |
| <b>RECAUDOS DEL AÑO</b>      | <b>449.802</b> | <b>312.163</b> | <b>-32%</b>                 | <b>100%</b>   | <b>100%</b> |

<sup>1</sup> 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 del FUT

Los más destacados ritmos de ascenso en las transferencias se presentaron en el Sistema General de Participaciones (11%) y en otras transferencias de la nación en Educación - alimentación escolar Ley 1450 de 2011(10%). Los ingresos de capital cayeron 85% real respecto al mismo periodo anterior, por menores recursos de vigencias anteriores incorporados a la vigencia actual y ausencia de recursos provenientes del crédito.

Los ingresos tributarios contabilizaron una reducción del 40% entre junio de 2019 y junio de 2020; los impuestos de industria y comercio; predial; estampillas y sobretasa a la gasolina, presentaron tasas de reducción real hasta de dos dígitos, en algunos casos explicado por el cambio en el calendario tributario del ente territorial, medida adoptada con el fin de contrarrestar el impacto económico en los contribuyentes. Igualmente, la reducción del consumo interno y las medidas de distanciamiento social adoptadas por la emergencia sanitaria causaron efectos negativos en el recaudo de los tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes.

No obstante respecto al impuesto predial, la administración ha implementado diferentes mecanismos para dar seguimiento a los contribuyentes y a los procesos de cobro jurídico. Además, se encuentra en el proceso de implementación del catastro multipropósito, con lo cual se estima el mejoramiento en el recaudo de esta renta.

En el caso del ICA la disminución en el recaudo también se ve afectado por factores externos, ya que su economía es altamente dependiente del comercio con Ecuador, que, como consecuencia de la crisis sanitaria, ha presentado cierres de la frontera, situación que frena la dinámica económica en esta zona.

Con relación a los denominados otros impuestos, se produjo un comportamiento positivo con aumentos reales de tres dígitos, por el registro de \$6.800 millones en el Impuesto sobre el servicio de Alumbrado Público, que en el mismo periodo de la vigencia anterior no reporto ingreso.

Tabla 2

## INGRESOS TRIBUTARIOS 2019 - 2020

valores en millones de \$

| Concepto                                           | Vigencia      |               | Variación Real<br>2020/2019 | Composiciones |             |
|----------------------------------------------------|---------------|---------------|-----------------------------|---------------|-------------|
|                                                    | jun-19        | jun-20        |                             | jun-19        | jun-20      |
| Vehículos automotores                              | 0             | 0             | N/A                         | 0%            | 0%          |
| Estampillas                                        | 13.857        | 2.407         | -83%                        | 16%           | 5%          |
| Sobretasa a la gasolina                            | 3.892         | 3.328         | -16%                        | 5%            | 6%          |
| Impuesto predial unificado                         | 35.943        | 15.984        | -56%                        | 43%           | 31%         |
| Impuesto de industria y comercio                   | 23.315        | 18.477        | -22%                        | 28%           | 36%         |
| Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos | 0             | 0             | N/A                         | 0%            | 0%          |
| Otros impuestos                                    | 7.254         | 11.393        | 54%                         | 9%            | 22%         |
| <b>TOTAL</b>                                       | <b>84.261</b> | <b>51.589</b> | <b>-40%</b>                 | <b>100%</b>   | <b>100%</b> |

Fuente: DAF con base en información del FUT

Durante el primer semestre de 2020, el Municipio incorporó recursos del SGR por \$54.146 millones, la mayor participación fue obtenida por asignaciones del fondo de compensación regional, seguido de recursos para el fondo de desarrollo regional.

## 2. Gastos

Los compromisos de gasto financiados con recursos distintos al SGR totalizaron \$322.217 millones, en el acumulado enero a junio de 2020, monto inferior 11% 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 39%; la mayor participación se concentra en los gastos de inversión. El servicio de la deuda disminuyó, dadas las aplazamientos de los pagos de algunos de los créditos contratados.

Tabla 3

## COMPROMISOS 2019 - 2020 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

| Concepto                   | Vigencia       |                | Variación Real<br>2020/2019 | Composiciones |             |
|----------------------------|----------------|----------------|-----------------------------|---------------|-------------|
|                            | jun-19         | jun-20         |                             | jun-19        | jun-20      |
| Funcionamiento             | 33.572         | 33.724         | -2%                         | 9%            | 10%         |
| Inversión                  | 315.520        | 284.612        | -12%                        | 89%           | 88%         |
| Servicio de la deuda       | 6.016          | 3.881          | -37%                        | 2%            | 1%          |
| <b>COMPROMISOS DEL AÑO</b> | <b>355.108</b> | <b>322.217</b> | <b>-11%</b>                 | <b>100%</b>   | <b>100%</b> |

Fuente: DAF con base en información del FUT

Los gastos de funcionamiento del sector central mostraron un leve aumento, que al aplicar la variación de precios resultó negativa en términos reales en 1%; principalmente por menores gastos de personal y gastos generales, que son precisamente las cuentas que concentran la mayoría de los gastos de funcionamiento (52%). Comportamiento contrario presentaron las transferencias, (con aumentos de dos dígitos) con una participación del 45% dentro del total de gastos de funcionamiento y destinadas principalmente a mesadas pensionales cuotas partes de mesada pensional (37%); organismos de control (23%) y otras transferencias (40%).

Los gastos de inversión presentaron contracción de 12% real, como consecuencia de menores recursos ejecutados en los gastos operativos de sectores sociales (15% real); con caídas en la inversión de salud (32%); vivienda (44%) y otros sectores (31%); las cuentas con resultado positivo real fueron educación (7%) y agua potable (11%). Comportamiento diferente reportaron los gastos de formación bruta de capital, con un aumento de 2% real frente a los resultados del mismo periodo anterior destacándose el mayor gasto de inversión en vías (35%), seguido de salud (84%); vivienda (156%) y agua potable (10%).

La ejecución de gastos del SGR muestra que se registraron compromisos por \$10.813 millones, mediante los cuales se ejecutan proyectos de inversión.

### 3. Deuda Pública

Teniendo en cuenta que entre enero y junio de 2020 el municipio no registro desembolsos de crédito y pagó amortizaciones por \$2.217 millones y por comisiones e interés \$1.503 millones, el saldo de la deuda pública se estima en \$62.607 millones<sup>2</sup>, de los cuales el 100% correspondía a deuda interna. Por su parte, el servicio de la deuda también decreció 39% real, dado que el municipio solicitó congelar los pagos de algunos de sus créditos, como una acción ante la coyuntura económica y al menor flujo de caja generado por el ente territorial.

El 14 de agosto de 2020.- El Comité Técnico de BRC Investor Services S.A. SCV asignó la calificación inicial de capacidad de pago de 'A' al Municipio de Pasto.

## III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

### 1. Resultado Fiscal

Los compromisos de gasto fueron superiores a los ingresos efectivamente recaudados al primer semestre de 2020, con lo cual se contabilizó déficit fiscal por \$17.338 millones, esto a pesar de los ajustes en los gastos de personal y la priorización de los gastos generales, en el marco de la emergencia sanitaria. (Tabla 4).

El dinamismo de la inversión no alcanzó a ser compensado plenamente por el incremento de los ingresos de capital (cofinanciación), y en un contexto de caída del recaudo propio, se generó un saldo en rojo.

De forma consistente con el déficit fiscal registrado, el endeudamiento neto resultó negativo en \$2.217 millones, considerando, además, los recursos del balance (que disminuyeron producto de la más alta ejecución), el resultado presupuestal fue deficitario en \$10.055 millones e inferior al contabilizado un año atrás.

**Tabla 4**

| <b>RESULTADO FISCAL PARCIAL</b>   |                |                |
|-----------------------------------|----------------|----------------|
| valores en millones de \$         |                |                |
| Concepto                          | Vigencia       |                |
|                                   | jun-19         | jun-20         |
| Resultado balance corriente       | 9.279          | 21.855         |
| Resultado balance de capital      | -44.013        | -39.192        |
| <b>Déficit o superávit fiscal</b> | <b>-34.734</b> | <b>-17.338</b> |
| <b>Financiamiento</b>             | <b>129.428</b> | <b>7.283</b>   |
| Endeudamiento neto                | -568           | -2.217         |
| Recursos del balance              | 129.987        | 9.500          |
| Venta de activos                  | 9              | 0              |
| <b>RESULTADO PRESUPUESTAL</b>     | <b>94.694</b>  | <b>-10.055</b> |

*Fuente: DAF con base en información del FUT*

<sup>2</sup> Tomado de documento de rendición de cuentas primer semestre 2020 del Municipio de Pasto <https://www.pasto.gov.co/index.php/rendicion-cuentas?id=13299>.

Adicionalmente, con corte al 30 junio de 2020 los ingresos incorporados del SGR fueron superiores a los compromisos efectivamente realizados en \$43.332 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD.

## **IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES**

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

El deterioro económico como consecuencia de las medidas de distanciamiento social para contener la pandemia de COVID-19 redujeron la generación de ingresos del Municipio de San Juan de Pasto en el primer semestre de 2020; por lo cual la entidad implementó las siguientes acciones ante la crisis:

- Cambio en el calendario tributario del ente territorial, medida adoptada con el fin de contrarrestar el impacto económico en los contribuyentes y su posible deterioro en la capacidad de pago; que en el caso del impuesto predial se amplió el plazo de pago oportuno hasta el 31 de julio de 2020 con el 12% de descuento.
- Mediante el Decreto 0252 del 18 de junio de 2020, el municipio realizó el aplazamiento de ingresos, gastos e inversiones por COP38.898 millones.
- Debido al menor flujo de caja generado, el municipio solicitó congelar los pagos de algunos de sus créditos. Esto significa una menor presión de la caja, contando con mayor disponibilidad de recursos para cubrir la emergencia sanitaria.
- Como respuesta a la coyuntura y a una reducción en su recaudo, el Municipio de San Juan de Pasto solicitó a sus entidades descentralizadas, ajustar de manera importante sus costos y gastos con el fin de garantizar su sostenibilidad en el mediano plazo.
- Se crearon cuatro programas nuevos en el plan de desarrollo para atender la pandemia y la postpandemia por Covi19, además de consignar en todos los programas acciones para atenderla.

### **2. Ejecución y constitución de reservas presupuestales**

Al cierre de 2019, el municipio constituyó reservas presupuestales por \$ 27.042 millones para ser obligadas en la vigencia 2020, durante el primer semestre, se obligó y pagó el 17% de las reservas constituidas. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas al final del año debería perseguir al final el resultado 100%.

### **3. Situación financiera del sector descentralizado**

Al cierre de 2019, el sector descentralizado contabilizó un superávit de \$38.735 millones, continuando con la tendencia positiva del último año y 38% superior al resultado de la vigencia anterior; cuatro de las siete entidades generaron superávit, las mismas que en el periodo anterior, las otras tres obtuvieron déficits recurrentes.

### **4. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos**

Para el periodo 2019, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS no reportó para el municipio de Pasto, riesgo alto en ninguno de los componentes sectoriales; actualmente no está priorizado para iniciar la etapa de seguimiento.

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

### Educación

En noviembre de 2019 se adoptó la medida correctiva de suspensión de giros de los recursos correspondientes a la asignación de calidad matrícula oficial del SGP en el sector educación para el municipio de Pasto - Nariño. La adopción de la medida obedeció a persistentes inconvenientes asociados con el cambio en la destinación de recursos por gastos administrativos superiores al tope determinado por la Nación en el Documento de Distribución No. SGP-24-2018 del Departamento Nacional de Planeación.

## 6. Pasivos contingentes

De acuerdo con la información reportada por la administración, se registró un total de 223 procesos en contra por un valor aproximado de \$126.501 millones, lo que representa 20% de los ingresos corrientes al cierre de 2019.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los ingresos fiscales del Municipio de San Juan de Pasto se contrajeron fuertemente en el primer semestre de 2020, frente al mismo período del año anterior, en coherencia con el comportamiento económico que registraron los diferentes sectores, como consecuencia de las medidas de confinamiento obligatorio frente al covid-19, que afectaron la mayor parte de actividades comerciales, industriales, de servicios, transporte y comercio exterior.

Entre enero y junio de 2020 el municipio registró déficit fiscal parcial inducido por la expansión de gastos de capital que, en un contexto de caída del recaudo propio, generó un saldo en rojo. El balance corriente fue negativo y no alcanzó a cubrir plenamente el déficit de capital.

En materia tributaria se observa variaciones negativas parciales en el recaudo de los impuestos de industria y comercio, Impuesto Predial, como efecto de la modificación del calendario tributario, se espera que, cumplido el plazo, y a pesar de la incertidumbre actual, este recaudo mejore para el segundo semestre.

El saldo de la deuda pública disminuyó a \$62.607 millones, de los cuales el 100% correspondía a deuda interna. Como una acción ante la coyuntura económica y al menor flujo de caja generado se congelaron los pagos de algunos de los créditos.

El Covid-19 ha generado un fuerte impacto económico en términos de desempleo, disminución de salarios y aumento en los índices de pobreza, imponiendo un reto a las entidades territoriales para lograr su sostenibilidad fiscal y al mismo tiempo atender las nuevas necesidades de recursos para proteger o reactivar a los sectores económicos afectados; acciones que requerirán del nivel subnacional, el mejoramiento en la gestión y ejecución del gasto público de manera importante, con miras a reactivar la economía local en el corto plazo.

**Tabla 20**  
**SAN JUAN DE PASTO**

**BALANCE FINANCIERO**

valores en millones de \$

| <b>CONCEPTOS</b>                                                                          | <b>jun-20</b>  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>INGRESOS (sin financiación)</b>                                                        | <b>302.663</b> |
| <b>INGRESOS CORRIENTES</b>                                                                | <b>291.238</b> |
| Tributarios                                                                               | 51.589         |
| No Tributarios                                                                            | 6.250          |
| Transferencias                                                                            | 233.399        |
| <b>GASTOS (sin financiación)</b>                                                          | <b>320.000</b> |
| <b>GASTOS CORRIENTES</b>                                                                  | <b>269.383</b> |
| Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)                             | 32.581         |
| Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud                                        | 1.143          |
| Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional                               | 161            |
| Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales                              | 0              |
| Gastos Operativos en Sectores Sociales                                                    | 233.995        |
| Intereses y Comisiones de la Deuda                                                        | 1.503          |
| <b>BALANCE CORRIENTE</b>                                                                  | <b>21.855</b>  |
| <b>INGRESOS DE CAPITAL</b>                                                                | <b>11.425</b>  |
| <b>GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)</b>                                     | <b>50.617</b>  |
| <b>BALANCE DE CAPITAL</b>                                                                 | <b>-39.192</b> |
| <b>BALANCE TOTAL</b>                                                                      | <b>-17.338</b> |
| <b>FINANCIACIÓN</b>                                                                       | <b>7.283</b>   |
| <b>Endeudamiento Neto</b>                                                                 | <b>-2.217</b>  |
| Desembolsos                                                                               | 0              |
| Amortizaciones                                                                            | 2.217          |
| <b>Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)</b> | <b>9.500</b>   |
| <b>RESULTADO PRESUPUESTAL</b>                                                             |                |
| INGRESOS TOTALES (incluye financiación)                                                   | 312.163        |
| GASTOS TOTALES (incluye financiación)                                                     | 322.217        |
| <b>DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL</b>                                                   | <b>-10.055</b> |
| <b>EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR</b>                             |                |
| Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)               | 27.042         |
| Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)                                         | 4.761          |
| <b>RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS</b>                                                       | <b>22.281</b>  |

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