

VIABILIDAD FISCAL TERRITORIAL

SANTIAGO DE CALI

Junio
2021

I. ANTECEDENTES

Los efectos de la pandemia del Covid-19 no socavaron la solidez de las finanzas distritales evidenciadas en los últimos años. La culminación exitosa del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en 2018 y la continuidad en materia de buenas prácticas de gestión financiera fueron aspectos esenciales para mitigar el impacto negativo de la crisis del Covid-19. Al cierre de 2020 el resultado fiscal fue superavitario gracias al aumento de ahorro corriente (debido a los menores gastos en inversión social y de transferencias corrientes) y la disminución del déficit de capital (por la contracción de la formación bruta de capital y el incremento en ingresos por retiros del FONPET).

El recaudo tributario mostró alta resiliencia ante la crisis ocasionada por la pandemia del Covid-19: se mantuvo constante en términos reales, evidenciando un mejor comportamiento que entidades pares como Bogotá, Medellín y Barranquilla. El dinamismo de la cartera, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto 678 de 2020, así como las señales de reactivación económica en el último trimestre, explicaron dicho resultado.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, la entidad dio cumplimiento a los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central y los organismos de control. A su vez, el Distrito se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento y contabilizó superávit primario. Por primera vez en su historia, la entidad obtuvo calificaciones de riesgo interna en la máxima nota (AAA).

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

II. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

De acuerdo con información reportada en el Formulario Único Territorial, al primer semestre de 2021 los ingresos del Distrito de Cali, sin incluir los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), ascendieron a \$2,38 billones, superior en 17% real al contabilizado en el mismo periodo de 2020 y equivalente al 46% del presupuesto definitivo. El 84% de los ingresos correspondió a recaudos efectivos y el 16% a disponibilidades de vigencias anteriores (2 puntos porcentuales más que lo registrado a junio de 2020).

El repunte de los ingresos de recaudo propio fue el principal determinante del comportamiento ascendente de los ingresos, teniendo en cuenta el fuerte declive que se presentó al primer semestre de 2020 (37% real) derivado de los efectos económicos y fiscales de la pandemia; ritmo superior al exhibido por entidades pares como Barranquilla, Medellín y Cartagena.

Los recursos del balance explicaron el incremento a doble dígito de los ingresos de capital, y las transferencias aumentaron de forma moderada (Tabla 1).

Tabla 1

INGRESOS 2020 - 2021 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Tributarios y no tributarios	846.165	1.154.121	32%	43%	48%
Transferencias	776.769	824.857	2%	39%	35%
Ingresos de capital	345.125	406.356	14%	18%	17%
Desembolsos del crédito	36.981	17.392	-55%	2%	1%
Recursos del Balance	283.421	377.639	29%	14%	16%
Otros ¹	24.723	11.326	-56%	1%	0%
RECAUDOS DEL AÑO	1.968.058	2.385.335	17%	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 del FUT.

Excepto en estampillas, la tendencia ascendente de los tributos fue generalizada, evidenciándose tasas de crecimiento real superiores al 10% en el impuesto predial, otros, e industria y comercio (Tabla 2). El recaudo alcanzó a junio el 67% del presupuesto definitivo; en contraste con el mismo periodo de 2020 cuando fue del 50,4% y con 2019 cuando llegó a 74,4%. Frente al nivel del recaudo tributario prepandemia, se logró una recuperación del 94%.

Los alivios tributarios ("Papayaso"), el 15% de descuento por pronto pago del predial (hasta el 30 de abril de 2021), así como el buen comportamiento evidenciado al primer trimestre, permitieron que el recaudo se recuperara pese a la pérdida de dinamismo económico producto de los bloqueos en vías y la alteración de orden público durante el paro nacional. De acuerdo con el Indicador Mensual de Actividad Económica para Santiago de Cali, el impacto económico de los bloqueos superó la contracción ocasionada por la cuarentena estricta para contener la propagación del Covid-19¹; no obstante, fue de menor duración y en junio ya se evidenciaba una recuperación sustancial.

A través del Acuerdo 0495 de 2021, se otorgó un descuento del 100% en intereses de mora del impuesto predial, industria y comercio, tasas, contribuciones y multas. A su vez, para algunas actividades comerciales que presentaron una caída de más del 20% en sus ingresos entre los años gravables 2019 y 2020, se otorgó un descuento del 35% por pronto pago del impuesto de industria y comercio; medida orientada a contener efectos de la pandemia y la situación de orden público en la ciudad².

Las mayores licencias de construcción (con un crecimiento anual del 48,8%), el incremento en el área en proceso de construcción y el destacado desempeño de ventas de vivienda nueva (residencial) en la región Suroccidente – principalmente VIS³ –, evidencian perspectivas positivas para el desempeño del recaudo predial. Entre tanto, la recuperación del comercio minorista y el turismo durante el segundo trimestre, el dinamismo en la venta de vehículos y los mayores ingresos por remesas con tasa de cambio favorable, son elementos que aportarán positivamente al comportamiento del ICA.

¹ Ver, Indicador Mensual de Actividad Económica para Santiago de Cali (IMAE CALI) Segundo Trimestre de 2021. Pontificia Universidad Javeriana de Cali y Alcaldía de Santiago de Cali

² Ver, <https://www.cali.gov.co/hacienda/publicaciones/161366/alcaldia-de-cali-anuncia-un-nuevo-papayazo-tributario-para-el-2021/> Consulta realizada el 5 de octubre de 2021.

³ Ver, Boletín Económico Regional. II Trimestre de 2021. Suroccidente. Banco de la República. Páginas 16-19.

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS 2020 - 2021

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Estampillas	61.263	55.287	-13%	8%	5%
Sobretasa a la gasolina	36.712	41.060	8%	5%	4%
Impuesto predial unificado	287.770	502.054	68%	36%	46%
Impuesto de industria y comercio	240.817	285.495	14%	30%	26%
Otros impuestos	166.691	205.652	19%	21%	19%
TOTAL	793.253	1.089.547	33%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información del FUT.

El 28 de junio, por medio del Decreto No. 4112.010.20.0418 de 2021, se incorporó el capítulo independiente de inversiones con cargo al Sistema General de Regalías en el Plan de Desarrollo Distrital 2020 – 2023 “Cali, unida por la vida”, con recursos presupuestados por \$774.244 millones con cargo a la Asignación de Inversión Regional, y \$1.550 millones de Asignaciones Directas e Inversión Local.

2. Gastos

Los compromisos de gastos financiados con recursos distintos al SGR totalizaron \$1,87 billones en el acumulado enero a junio de 2021, monto mayor en 18% real frente a lo registrado al primer semestre de 2020 (Tabla 3). Con respecto al presupuesto definitivo, la ejecución de gastos alcanzó el 46% (5 puntos porcentuales más que lo registrado un año atrás).

Los gastos contabilizaron aumentos reales superiores al 10% en funcionamiento e inversión, y un servicio de la deuda 2,2 veces superior a lo registrado un año atrás, reflejando una recuperación significativa de los ingresos y una materialización de gasto contracíclico.

Los gastos de funcionamiento aumentaron, pero a un menor ritmo que el evidenciado por el recaudo tributario. Tanto gastos de personal como transferencias (principalmente para mesadas pensionales, establecimientos públicos y sobretasa ambiental a áreas metropolitanas) contabilizaron incrementos, que fueron levemente amortiguados por el descenso de los gastos generales.

La inversión presentó un incremento del 18% real y un porcentaje ejecución del 48%, resultado asociado principalmente a la aceleración de la formación bruta de capital, siendo los sectores de agua potable, vivienda y vías los que registraron mayores tasas de crecimiento. El Distrito de Cali exhibió un ritmo de crecimiento en este componente de gastos significativamente superior que en entidades pares. Por su parte, el gasto en inversión social registró un aumento levemente superior al observado en las transferencias, evidenciándose en el sector salud un fuerte incremento, asociado al flujo de recursos de la Nación y el Departamento para régimen subsidiado.

Entre tanto, producto del mayor endeudamiento tanto al cierre de 2020 como durante el primer semestre de 2021, el servicio de la deuda aumentó debido exclusivamente al incremento en el pago de intereses (Tabla 3).

Tabla 3

COMPROMISOS 2020 - 2021 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Funcionamiento	284.981	333.347	13%	19%	18%
Inversión	1.241.990	1.516.948	18%	81%	81%
Servicio de la deuda	10.911	24.391	116%	1%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	1.537.882	1.874.686	18%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información del FUT.

3. Deuda Pública

A junio de 2021 la administración central obtuvo nuevos desembolsos de crédito con banca comercial por \$17.392 millones, y realizó pagos plenamente de intereses por \$24.391 millones. En este sentido, el endeudamiento neto resultó positivo en \$17.392 millones. El saldo de la deuda pública alcanzó \$535.486 millones.

Al cierre de la vigencia 2020, el Distrito Especial de Cali contó, por primera vez en su historia, con calificación de riesgo de largo plazo AAA (perspectiva estable)⁴, emitida por Fitch Ratings.

Con el objetivo de seguir fortaleciendo los programas del plan de desarrollo distrital “Cali Progresa Contigo” en un contexto de pandemia, y en virtud de la autorización del Concejo para mejorar el perfil de la deuda pública⁵, la Administración realizó modificaciones a los contratos para contar con periodo de gracia a capital durante 2020 y 2021.

Adicionalmente, para implementar programas dirigidos a fomentar la reactivación económica de la ciudad con la generación de empleo y obras de infraestructura, y aunado al Plan de Desarrollo 2020-2023 «Cali unida por la vida»⁶, el Concejo de Cali aprobó un cupo de endeudamiento por \$650.000 millones⁷.

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Entre enero y junio de 2021 los ingresos efectivamente recaudados superaron los compromisos de gasto en \$115.375 millones, superior a lo observado en el mismo periodo de 2020 cuando el superávit alcanzó \$109.775 millones (Tabla 4).

Producto del repunte de los ingresos de recaudo propio, con un crecimiento superior al evidenciado por los gastos de funcionamiento, el ahorro corriente fue 1,9 veces superior al observado a junio de 2020; en todo caso, el dinamismo se atenuó por cuenta de los mayores intereses de deuda y que la inversión social aumentó a una más alta tasa que la que presentaron los ingresos por transferencias.

Entre tanto, el destacado comportamiento de la formación bruta de capital fijo, en un contexto de menores ingresos no recurrentes por los menores rendimientos financieros, significó una ampliación del déficit de capital, el cual se cubrió plenamente con el ahorro corriente generado.

⁴ La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web <https://www.fitchratings.com/es/region/colombia> - 29 de diciembre de 2020.

⁵ Acuerdo 0476 de 2020.

⁶ Acuerdo 0477 de 2020

⁷ Acuerdo 0481 de 2020.

Al incluir los recursos del balance y el endeudamiento neto, se evidencia al aumento de la diferencia positiva entre ingresos y gastos del distrito. Así, entre enero y junio de 2021 el resultado presupuestal fue superavitario en \$510.659 millones, valor superior al registrado el año anterior (Tabla 4).

Estos resultados dan cuenta de un potencial importante para que el Distrito de Cali continúe ejecutando políticas de carácter contracíclico, que contribuyen a la reactivación económica local y a la generación de empleo.

Tabla 4

RESULTADO FISCAL PARCIAL		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia	
	jun-20	jun-21
Resultado balance corriente	201.630	391.384
Resultado balance de capital	-91.855	-276.009
Déficit o superávit fiscal	109.775	115.375
Financiamiento	320.402	395.274
Endeudamiento neto	36.981	17.392
Recursos del balance	283.421	377.639
Venta de activos	0	244
RESULTADO PRESUPUESTAL	430.177	510.649

Fuente: DAF con base en información del FUT.

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El impacto por cuenta de la pandemia del Covid-19 en la vigencia 2020 no socavó la solidez fiscal del distrito de Santiago de Cali en los últimos años; aspecto que en buena medida fue posible gracias a la culminación exitosa del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en la vigencia 2018.

El recaudo tributario del Distrito se mantuvo constante en términos reales y evidenció un mejor comportamiento que en entidades pares como Bogotá, Medellín y Barranquilla. La recuperación de cartera propiciada por el Decreto 678 de 2020 y las señales de reactivación económica en el último trimestre del año, fueron elementos determinantes de este resultado.

En materia de gastos, el efecto del ciclo político presupuestal significó una contracción importante tanto de la inversión social como de la formación bruta de capital; lo que sugiere para lo que resta del cuatrienio de gobierno, que uno de los principales retos de la administración distrital descansa en dinamizar los proyectos de inversión contenidos en su Plan de Desarrollo, permitiendo así flujos de recursos para las necesidades en materia de salud pública, asistencia a la población más vulnerable, reactivación económica y seguridad. En todo caso, el Distrito de Cali culminó 2020 con un superávit fiscal que pone en evidencia la resiliencia ante las adversidades financieras que trajo consigo la pandemia.

La incidencia en la pobreza monetaria se ubicó para 2020 en 36,3% y de pobreza monetaria extrema en 13,3%, lo que significó deterioros de estos indicadores de 14,4 y 8,6 puntos porcentuales frente a lo observado en 2019. Con las ayudas extraordinarias brindadas a los hogares vulnerables (*Ingreso Solidario, pagos extraordinarios Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia*

Mayor, compensación de IVA), se logró contener en 1,1 y 1,2 puntos porcentuales el crecimiento de la pobreza monetaria y de la extrema en la ciudad.

El acuerdo 0481 de 2020 aprobó un cupo de endeudamiento por \$650.000 millones, el cual se consolida un instrumento fundamental en la estructuración proyectos orientados a estimular el empleo, reducir la pobreza y garantizar las necesidades de la población.

Al culminar 2020 las autorizaciones de gasto con cargo a vigencias futuras para el periodo 2021 – 2023 alcanzaron \$317.811 millones, suma equivalente al 9% de los ingresos corrientes obtenidos en 2020, que se orientan principalmente a la ampliación de cobertura educativa e infraestructura de servicios públicos.

Los pasivos contingentes derivados de procesos judiciales en contra de la Administración Distrital siguen siendo una fuente de riesgo fiscal. Además, aunque el sector descentralizado distrital registró superávit, baja dependencia fiscal, mínimo endeudamiento y fortaleza patrimonial, pero en algunas entidades se detectaron problemas de liquidez, altos montos de pasivos contingentes en contra, así como resultados adversos en términos de rentabilidad, que sugieren la necesidad de monitoreo permanente por parte de la Administración Central.

Aunque el impacto económico de los bloqueos durante el paro nacional superó la contracción ocasionada por la cuarentena estricta para contener la propagación del Covid-19⁸; fue de menor duración y en junio ya se evidenciaba una recuperación sustancial. Los descuentos por pronto pago del impuesto predial e ICA, así como las medidas de alivio tributario para intereses de mora, han sido elementos fundamentales para que la Administración Distrital continúe exhibiendo dinamismo tributario y cuente con posibilidades de ejecutar política fiscal de carácter contracíclico.

2. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

Al cierre de 2020 se constituyeron reservas presupuestales para completar su proceso de ejecución en 2021 por valor de \$89.929 millones (49% menos que en 2019), la mayoría respaldadas con recursos de libre destinación y otras rentas con destinación específica distintas al SGP.

Al primer semestre de 2021 el distrito mostró una ejecución de las reservas presupuestales del 71%, donde el mayor avance se aprecia en los sectores de agua potable y transporte.

3. Situación financiera del sector descentralizado

Al culminar la vigencia 2020, el sector descentralizado del distrito registró superávit (\$304.606 millones), baja dependencia de transferencias, reducidos niveles de endeudamiento y fortaleza patrimonial, de tal manera que no se identificaron riesgos sistémicos. No obstante, el análisis del desempeño financiero de algunas EDS alerta sobre la necesidad de adoptar medidas para mejorar su situación.

4. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

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

Para 2019 (basado en información de 2018) el hospital Geriátrico Ancianato San Miguel fue categorizado en riesgo medio por el MSPS⁹. Los demás hospitales fueron categorizados sin riesgo o riesgo bajo. Es importante aclarar que, debido a la emergencia sanitaria, no se adelantó la categorización del riesgo de la Empresas Sociales del Estado para la vigencia 2020¹⁰.

⁸ Ver, Indicador Mensual de Actividad Económica para Santiago de Cali (IMAE CALI) Segundo Trimestre de 2021. Pontificia Universidad Javeriana de Cali y Alcaldía de Santiago de Cali

⁹ Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social. El año anterior fue categorizado en riesgo alto.

¹⁰ Resolución 0856 del 29 de mayo de 2020

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

El Distrito no se encuentra priorizado 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.

6. Pasivos contingentes

De acuerdo con el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica¹¹, se tenía un total de 2.511 procesos judiciales en contra por una cuantía estimada de \$2,1 billones, monto equivalente al 57% de los ingresos presupuestales de la vigencia 2020 y que en su mayoría correspondían a procesos de tipo administrativo.

Los gastos por concepto de sentencias y conciliaciones exhibieron un retroceso del 70% real y no resultaron representativos en la estructura de gastos del Distrito.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Entre enero y junio de 2021 el Distrito de Santiago de Cali obtuvo un superávit fiscal parcial por \$115.375 millones, cuyo resultado estuvo caracterizado por el repunte de los ingresos de recaudo propio y un destacado dinamismo de la inversión, especialmente en formación bruta de capital. Los gastos de inversión social exhibieron un crecimiento levemente superior al presentado por los ingresos de transferencias, mientras que los intereses de deuda se incrementaron dadas las obligaciones financieras contraídas al cierre de 2020 y en lo corrido de 2021.

El superávit fiscal adicionado con los recursos del balance y el endeudamiento neto se traduce en un superávit presupuestal cercano a \$500 mil millones, valor superior al registrado el año anterior y representativo de un potencial importante para que el Distrito de Cali continúe ejecutando políticas de carácter contracíclico, que contribuyen a la reactivación económica local y a la generación de empleo.

Frente al presupuesto definitivo, tanto ingresos como gastos registraron un porcentaje de ejecución del 46%.

Los ingresos tributarios registraron un aumento del 33% real, impulsados por el impuesto predial, otros e industria y comercio. El recaudo alcanzó el 67%% del presupuesto definitivo

El saldo de la deuda pública aumentó y alcanzó \$535.486 millones. Con el objetivo de crear programas de reactivación económica, al Distrito le fue aprobado un cupo de endeudamiento por \$650.000 millones.

¹¹ Corte 31 de diciembre de 2020.

SANTIAGO DE CALI**BALANCE FINANCIERO**

valores en millones de \$

CONCEPTOS	jun-21
INGRESOS (sin financiación)	1.990.061
INGRESOS CORRIENTES	1.978.979
Tributarios	1.089.547
No Tributarios	64.574
Transferencias	824.857
GASTOS (sin financiación)	1.874.686
GASTOS CORRIENTES	1.587.594
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	333.347
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	1.229.856
Intereses y Comisiones de la Deuda	24.391
BALANCE CORRIENTE	391.384
INGRESOS DE CAPITAL	11.082
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	287.091
BALANCE DE CAPITAL	-276.009
BALANCE TOTAL	115.375
FINANCIACIÓN	395.274
Endeudamiento Neto	17.392
Desembolsos	17.392
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	377.882
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	2.385.335
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	1.874.686
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	510.649
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	148.755
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	43.595
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	105.159