

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Al cierre de 2020, Los efectos de la pandemia del COVID-19 y el deterioro de las relaciones comerciales con Venezuela impactaron negativamente el nivel de actividad económica y el empleo. Efectos que en las finanzas municipales se evidenciaron en el descenso de todos los componentes de los ingresos totales y de la contracción de la inversión pública del 7% y 14% en términos reales, respectivamente.

Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2020 fueron positivos en términos de la generación de balances de ahorro total, presupuestal y primario. Se presentaron superávit fiscal y presupuestal que como proporción de los ingresos corrientes generados en la anualidad representaron el 5% y 8%, respectivamente. De igual manera, se generó superávit primario por \$108.899 millones, cifra que representó 7 veces el servicio de la deuda por concepto de intereses y amortizaciones de capital y el 9% de los ingresos corrientes recaudados en el periodo fiscal por el Municipio.

Con relación a los indicadores de gasto y de disciplina fiscal, se dio cumplimiento a los límites de las transferencias al concejo y la personería municipal y el indicador de ley 617 del sector central estuvo 30 puntos porcentuales por debajo de lo previsto, 35% frente a 65%. El límite legal de la transferencia a la contraloría se excedió en \$369 millones.

El Municipio para 2021 dispone de capacidad de pago, al presentar indicadores de indicadores de solvencia y sostenibilidad del 3% y 20%, respectivamente, frente a los límites legales de 40% y 80%.

II. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Durante el primer semestre de 2021 los ingresos diferentes al Sistema General de Regalías (SGR) presentaron una caída en términos reales del 4% y se ejecutó el 45% de lo presupuestado para la vigencia; 74% fueron por transferencias; 22% ingresos tributarios y 4% ingresos no tributarios. Al no incorporarse los recursos de vigencias anteriores al presupuesto ni obtenerse recursos de crédito, los ingresos totales generados en el periodo de análisis ascendieron a \$652.556 millones y representaron el 100% del total.

Los ingresos por transferencias disminuyeron 2% en términos reales, variación atribuible al descenso registrado en los recursos del SGP de educación y de forzosa inversión y de las transferencias departamentales, que cayeron 9%, 89% y 100%, respectivamente, disminuyendo el recaudo en \$30.495 millones frente al primer semestre de 2020. Las demás transferencias del SGP, los recursos del FOSYGA y otras de la nación, presentaron variaciones positivas. En su conjunto, las transferencias aumentaron un punto porcentual de participación dentro de la composición de los ingresos totales.

Los recursos de capital disminuyeron en términos reales 99%, atribuible a la no incorporación de los recursos del balance generados en la vigencia 2020 que conforme al presupuesto definitivo del cierre del primer semestre ascendieron a \$102.671 millones. Por otra parte, la caída en los otros recursos de capital se explica por el no desahorro

de recursos del FONPET, que en junio de 2020 ascendieron a \$5.057 millones. De esta forma, los ingresos de capital pasaron de una participación del 8% al 0%.

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	125.129	166.254	28%	19%	25%
Transferencias	476.536	485.831	-2%	73%	74%
Ingresos de capital	51.342	472	-99%	8%	0%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	44.298	0	-100%	7%	0%
Otros ¹	7.045	472	-94%	1%	0%
RECAUDOS DEL AÑO	653.007	652.556	-4%	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

Los ingresos no-tributarios diferentes a transferencias mostraron una variación real del 47%, reflejo del mayor recaudo de la contribución por valorización que se incrementó 59%, pasar de \$11.389 a \$18.726 millones en junio de 2021.

Los ingresos tributarios se incrementaron 26%, como consecuencia de la dinámica mostrada en el recaudo del impuesto al alumbrado público, predial, sobretasa a la gasolina y el industria y comercio que en conjunto aumentaron \$29.557 millones su recaudo frente al primer semestre de 2020. Se destaca el alumbrado público que aumento el ingreso en \$17.397 millones. Los demás tributos presentaron variaciones positivas, con excepción del impuesto de avisos y tableros, delineación urbana, sobretasa bomberil y la contribución de contratos de obras públicas, que disminuyeron su ingreso \$906 millones.

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	990	1.682	64%	1%	1%
Sobretasa a la gasolina	3.788	7.169	83%	3%	5%
Impuesto predial unificado	42.330	48.991	12%	39%	34%
Impuesto de industria y comercio	37.800	39.918	2%	34%	28%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	120	174	40%	0%	0%
Otros impuestos	24.908	45.222	75%	23%	32%
TOTAL	109.936	143.157	26%	100%	100%

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

Los resultados en el recaudo modificaron la composición de los ingresos tributarios, los otros impuestos y la sobretasa a la gasolina ganaron nueve y dos puntos porcentuales en la participación, respectivamente, en detrimento del industria y comercio y el predial que perdieron seis y cinco puntos en la contribución. Las estampillas y el transporte de hidrocarburos mantuvieron inalterada su contribución. El impuesto al alumbrado público

El crecimiento de los ingresos no tributarios diferentes a transferencias y de los ingresos tributarios, determinaron que el recaudo propio aumentara en seis puntos porcentuales su contribución en la participación de los ingresos totales.

En síntesis, durante el primer semestre de 2021 el comportamiento de los ingresos fue resultado de la dinámica negativa de las transferencias y de los ingresos de capital que no alcanzó a ser contrarrestada por el positivo comportamiento del recaudo de ingresos propios.

2. Gastos

Los compromisos de gasto sin recursos del SGR a 30 de junio de 2021 (incluyendo los pagos por concepto de amortizaciones de capital de deuda pública) ascendieron a \$587.115 millones (40% de lo presupuestado para la vigencia), registrando una variación real a del 11% con relación al primer semestre de 2020.

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	50.151	58.896	13%	10%	10%
Inversión	451.841	513.965	10%	89%	88%
Servicio de la deuda	7.395	14.254	86%	1%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	509.386	587.115	11%	100%	100%

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

La composición del gasto fue la siguiente: 72% correspondió a gastos operativos en sectores sociales de inversión; 15% a gastos de inversión en formación bruta de capital; 10% a gastos de funcionamiento; 2% al servicio de la deuda pública y 1% a la financiación de déficit fiscal de inversión de vigencias anteriores.

Los gastos de inversión crecieron 10% en términos reales, como consecuencia del aumento exponencial en la construcción de obras públicas que condujeron a que se multiplicara 8.4 veces el gasto en formación bruta de capital que pasó de \$9.144 millones a \$88.850 millones en el primer semestre de 2021. Los gastos operativos en sectores sociales cayeron 6%, producto de los menores gastos en educación y salud, que entre los dos, redujeron la inversión en \$32.098 millones con relación al primer semestre de 2020.

El servicio de deuda creció por los mayores pagos de capital e intereses que aumentaron 175% y 23%, respectivamente.

El gasto en funcionamiento del sector central de la administración se incrementó fundamentalmente por los crecimientos registrados en los rubros de adquisición de bienes, adquisición de servicios y los servicios personales indirectos, 274%, 41% y 190%, respectivamente, que en su conjunto aumentaron el gasto en \$9.628 millones frente al primer semestre de 2020.

La estructura del gasto de funcionamiento del sector central de la administración durante el primer semestre de 2021 tuvo la siguiente participación porcentual: 44% representado por el gasto en servicios personales; 24% de transferencias a establecimientos públicos y entidades descentralizadas; 13% de gastos generales; 7% de transferencias al concejo, personería y contraloría; 6% correspondiente al costo de la nómina de pensionados; 5% a la corporación autónoma regional y 1% de otras transferencias corrientes.

Tabla 4

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2020 - 2021

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
	Gastos de personal	20.044	25.932	25%	40%
Gastos generales	4.304	7.815	75%	9%	13%
Transferencias	25.796	25.149	-6%	51%	43%
Déficit fiscal de funcionamiento	7	0	-100%	0%	0%
TOTAL	50.151	58.896	13%	100%	100%

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

Al cierre del primer semestre de 2021, los compromisos de gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR registraron una variación del 10% con relación a junio de 2020, concentrándose el 89% de las inversiones en los sectores de educación, salud, prevención y atención de desastres, vías y transporte, equipamiento urbano. Las fuentes de su financiación correspondieron 48% al Sistema General de Participaciones; 23% a recursos del FOSYGA; 14% a ingresos corrientes de libre destinación y recursos propios con destinación específica; 6% a recursos del crédito; 4% a otras fuentes; 4% a recursos de cofinanciación de la nación y 1% a otras transferencias de la nación.

Tabla 5

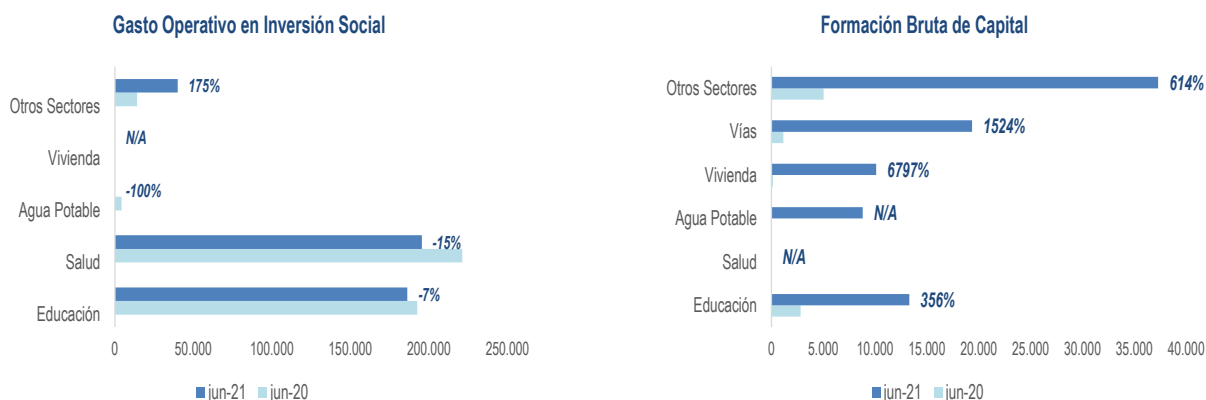
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Educación	195.324	199.497	-1%	43%	39%
Salud	221.203	195.408	-15%	49%	38%
Agua Potable	4.138	8.799	105%	1%	2%
Vivienda	141	10.101	6797%	0%	2%
Vías	1.150	19.357	1524%	0%	4%
Otros Sectores	19.026	77.194	292%	4%	15%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	10.857	3.610	-68%	2%	1%
TOTAL	451.841	513.965	10%	100%	100%

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

Gráfico 1



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

La mayor dinámica de la inversión en los gastos operativos se dio en el sector de atención y prevención de desastres educación que se multiplicó por 19.1 veces, al pasar de \$1.162 a \$24.250 millones, mientras que los sectores que presentaron mayores disminuciones fueron los de salud y educación que cayeron 15% y 7%, respectivamente. Respecto a los gastos en formación bruta de capital, todos los sectores registraron variaciones positivas, destacándose entre las más representativas las registradas en los sectores de vías y transporte, equipamiento urbano, educación y vivienda que, en su conjunto, los compromisos de gasto fueron superiores en \$51.569 millones con relación a junio de 2020.

El déficit de inversión de vigencias anteriores se concentró en la ejecución del programa de saneamiento fiscal y financiero, el cual fue cubierto con recursos propios de destinación específica e ingresos corrientes de libre destinación.

En resumen, la estructura del gasto del municipio en el primer semestre de 2021, se focalizó en la inversión (88% del total), 10% en funcionamiento y 2% correspondió al servicio de la deuda. El gasto de inversión fue soportado principalmente por las transferencias del SGP, seguido por los recursos del FOSYGA y los recursos propios.

3. Deuda Pública

En el primer semestre de 2021, el Municipio sirvió deuda pública por \$14.254 millones, de los cuales, \$8.065 millones (57%) correspondieron a amortizaciones; \$5.765 millones se destinaron a intereses (40%) y \$425 millones (3%) a la cancelación de bonos pensionales.

A junio de 2021, el saldo de la deuda pública ascendió a \$132.512 millones y disminuyó 6% con respecto a diciembre de 2020, producto de las amortizaciones pagadas y la no obtención de desembolsos en 2021. El 61% de la deuda contratada (\$80.832 millones) tiene un costo promedio ponderado de IBR+4.3%, mientras que el 39% restante (\$51.680 millones) está colocada al DTF+3.8%.

La composición de la deuda por tipo de prestamista era: BBVA Colombia (36%, \$47.619 millones); Banco de Bogotá (30%, \$39.325 millones); Banco Davivienda (16%, \$20.628 millones) y Banco de Occidente (19%, \$24.940 millones).

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

La siguiente tabla muestra los resultados de los balances fiscales y financieros obtenidos por el Municipio al cierre de junio de 2021.

Tabla 6

RESULTADO FISCAL PARCIAL		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia	
	jun-20	jun-21
Resultado balance corriente	115.111	165.494
Resultado balance de capital	-12.956	-91.988
Déficit o superávit fiscal	102.154	73.505
Financiamiento	41.467	-8.065
Endeudamiento neto	-2.831	-8.065
Recursos del balance	44.298	0
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	143.621	65.440

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

De los resultados obtenidos, se infiere que se presentó un superávit fiscal determinado por el ahorro corriente, que cubrió la expansión de los gastos de formación bruta de capital y que como proporción de los ingresos corrientes representó el 11%. Este resultado indica que los recursos propios y las transferencias que se generaron y recaudaron en el primer semestre de 2021 alcanzaron a financiar los compromisos del gasto corriente y la expansión de los gastos de capital ejecutados. Al incorporarse la partida correspondiente al endeudamiento neto (desembolsos de crédito menos amortizaciones de capital), se obtuvo un superávit presupuestal de \$65.440 millones, cifra que representó el 10% de los ingresos corrientes generados por el municipio en el primer semestre de 2021.

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

La pandemia del COVID 19 ha transformado las decisiones de inversión estructuradas en los programas de gobierno planteados al electorado y en consecuencia la visión programática de los planes de desarrollo contemplados inicialmente, adaptándolos a las prioridades de fortalecimiento de la prestación del servicio, infraestructura y prevención en salud pública; la asistencia alimentaria y el diseño y ejecución de planes y programas dirigidos a la reactivación de la producción y empleo local, entre otros factores, todo ello, en un contexto de incertidumbre acerca de la temporalidad de la pandemia y de los efectos fiscales sobre la estructura de gasto de la entidad territorial en la presente vigencia y eventualmente la 2022.

1. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

Al cierre de 2020, el Municipio constituyó reservas presupuestales por \$17.940 millones para ser ejecutadas en la vigencia 2021, durante el primer semestre de 2021, el municipio obligó el 80% y pagó el 78% de las reservas constituidas. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas, debería perseguir al final el resultado 100%; evidenciándose un atraso en la programación y ejecución presupuestal.

2. Situación financiera del sector descentralizado

Las EDS reportadas cerraron 2020 con superávit fiscal de \$26.378 millones, duplicándose el valor obtenido en 2019, variación explicada por el comportamiento de la ESE, la Empresa de Servicios Públicos de Cúcuta y el área Metropolitana que sumaron \$26.875 millones. Las únicas entidades que presentaron déficit fueron la Central de Transportes y el Instituto de Recreación y Deporte.

La liquidez de los activos alcanza a cubrir solamente los pasivos corrientes de 4 de las EDS reportadas (la ESE IMSALUD de Cúcuta, el Instituto de Recreación y Deporte, el Área Metropolitana y el Centro Tecnológico), evidenciándose problemas para el cumplimiento de pagos de las obligaciones corrientes de corto plazo para las demás entidades. Los pasivos totales del Área Metropolitana de Cúcuta y la Empresa de Servicios Públicos, representaron el 70% del total de activos, mostrando un deterioro de ese indicador.

Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

El Ministerio de Salud y Protección Social, ha calificado a la ESE IMSALUD del Municipio de Cúcuta sin riesgo, razón por la cual, esa entidad no debía presentar Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3. Pasivos contingentes

Con base en la información suministrada de créditos litigiosos que cursan en contra de la entidad territorial, se ha determinado que al cierre de 2020, estos ascendían a una cuantía aproximada de \$348.137 millones, de los cuales, conforme al criterio de la administración, la probabilidad de riesgo alto de fallos judiciales en contra alcanzaría el 21% (\$73.109 millones) de las pretensiones; el 44% (\$153.180 millones) de riesgo medio y el 35% (\$121.848 millones) podrían ser favorables a los intereses del Municipio.

4. Riesgos en el uso del SGP 1.861 (Decreto ley 028/08)

Con base en los diagnósticos de los entes rectores, no hay evidencias de riesgo en la prestación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, propósito general y primera infancia, dentro del marco de la de la estrategia de seguimiento, monitoreo y control al uso eficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La reducción de los ingresos por transferencias y de los recursos de capital no alcanzó a ser compensada por el positivo comportamiento del recaudo propio, determinándose una caída de los ingresos totales del 4%, mientras que los gastos totales aumentaron 11%, impulsados por el crecimiento de los compromisos de inversión de los gastos de formación bruta de capital.

Las variaciones positivas de los principales tributos que sustentan los ingresos fiscales del municipio, evidencian un repunte del nivel de actividad económica que impactara positivamente el cierre fiscal 2021.

- Se generó un superávit fiscal que como proporción de los ingresos corrientes representó el 11%, determinado por el ahorro corriente que cubrió la expansión de los gastos de formación bruta de capital. Al incorporarse la

partida correspondiente al endeudamiento neto se obtuvo un superávit presupuestal que representó el 10% de los ingresos corrientes generados por el municipio al cierre de junio de 2021.

- Las perspectivas de inversión van a generar efectos positivos sobre el nivel de actividad económica, la base productiva y el empleo local, contrarrestando de alguna forma los efectos adversos de la pandemia.
- La deuda pública disminuyó 6% respecto al cierre de la vigencia 2020, resultado de las amortizaciones realizadas y la no obtención de empréstitos en 2021, arrojando un saldo de \$132.512 millones, al cierre del primer semestre. Para 2021, se dispone de capacidad de pago, al presentar indicadores de indicadores de solvencia y sostenibilidad del 3% y 20%, respectivamente, frente a los límites legales de 40% y 80%.
- Se recomienda profundizar en el análisis de la situación financiera de las entidades descentralizadas conforme a los criterios señalados en el informe de viabilidad fiscal y financiera de 2020.
- Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con 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, derivados de la pandemia del COVID 19.

MUNICIPIO DE CÚCUTA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	jun-21
INGRESOS (sin financiación)	652.556
INGRESOS CORRIENTES	652.084
Tributarios	143.157
No Tributarios	23.097
Transferencias	485.831
GASTOS (sin financiación)	579.050
GASTOS CORRIENTES	486.591
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	58.896
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	425
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	421.506
Intereses y Comisiones de la Deuda	5.765
BALANCE CORRIENTE	165.494
INGRESOS DE CAPITAL	472
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	92.460
BALANCE DE CAPITAL	-91.988
BALANCE TOTAL	73.505
FINANCIACIÓN	-8.065
Endeudamiento Neto	-8.065
Desembolsos	0
Amortizaciones	8.065
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	652.556
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	587.115
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	65.440
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	17.994
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	14.292
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	3.702

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