

Viabilidad Fiscal Territorial 2021

Municipio de NARIÑO - ANTIOQUIA

CONTENIDO

I.	ANTECEDENTES.....	2
II.	ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL	2
1.	Ingresos	2
2.	Gastos	4
3.	Resultado Fiscal	5
4.	Deuda Pública	6
III.	PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO	7
1.	Límites Gastos de Funcionamiento	7
IV.	FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES	7
1.	Acuerdo de Reestructuración de Pasivos – Ley 550 de 1999	7
2.	Pasivos contingentes.....	8
3.	Riesgos y Contingencias del Proceso	8
V.	CONCLUSIONES	9

I. ANTECEDENTES

Al cierre de 2020, el Municipio generó superávit presupuestal por \$4.254 millones, explicado por el retroceso de la inversión dada la coyuntura de la pandemia, sin embargo, su recaudo tributario fue positivo, ya que muchos contribuyentes alcanzaron a acogerse a los beneficios que en su momento de vigencia otorgó el Decreto 678 de 2000. Por otro lado, a pesar de la expansión de los gastos de funcionamiento, cumplió con el indicador de Ley 617 para el sector central.

Durante 2020 el Municipio adelantó las acciones de elaboración de los inventarios de acreedores y acreencias y consolidación de información contable para presentar su solicitud de promoción de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, la cual inició el 4 de febrero de 2021.

Representaron un riesgo para las finanzas del Municipio la situación judicial, la acumulación de pasivos, falencias en el seguimiento y evaluación fiscal y financiera del sector descentralizado, inconvenientes con la operación de la plataforma financiera para generar los reportes y debilidades en la gestión tributaria.

A continuación, se realiza un análisis de la situación fiscal del Municipio para la vigencia 2021, basado en información reportada en el Formulario Único Territorial (diciembre 2020) y la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario, la cual se soporta en el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas que fue implementado plenamente desde el 1° de enero de 2022, con fundamento en la Resolución 2323 de 2020 expedida por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como en las ejecuciones presupuestales entregadas por la Entidad Territorial.

II. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Con corte a diciembre de 2021, el Municipio percibió ingresos totales del presupuesto ordinario por \$21.860 millones, 94% del presupuesto y superior 21% en términos reales frente a 2020, debido a una mayor incorporación de recursos del balance.

Los ingresos estuvieron compuestos 66% por transferencias, 28% por ingresos de capital y 6% por ingresos tributarios y no tributarios.

Cuadro 1. Ingresos del presupuesto ordinario
Millones de pesos

Concepto	2020	2021	Variación real % 2021 / 2020
Tributarios y no tributarios	1.389	1.299	-11%
Transferencias	13.295	14.409	3%
Ingresos de capital	2.479	6.153	135%
Desembolsos	-	-	N/A
Recursos del balance	1.358	4.362	204%
Otros	1.121	1.791	51%
TOTAL RECAUDO	17.163	21.860	21%

Fuente: DAF con información FUT y CUIPO

Los ingresos tributarios sumaron \$1.129 millones, representados 32% por el impuesto predial, 25% por otros tributos, 19% por estampillas, 17% por el impuesto de industria y comercio y 7% por sobretasa a la gasolina. Aunque el Municipio procuró mejorar el recaudo de sus rentas, por medio de la actualización catastral y del Estatuto Tributario, donde se elevaron las tarifas del impuesto predial, se observó que los tributos se contrajeron 13% real con relación a 2020.

De las acciones adelantadas en la vigencia 2021 en materia tributaria por parte de la Administración se destacaron:

- Mejoramiento de los procesos de facturación y cobro de impuesto predial e industria y comercio, con el objetivo de garantizar al contribuyente una mejor lectura y claridad en las obligaciones, al momento de realizar los pagos.
- Liquidación, facturación y distribución personalizada de 3.064 facturas de impuesto de industria y comercio a los establecimientos de comercio del Municipio y de 20.632 facturas de impuesto predial.
- Inscripción en la base de datos de impuesto de industria y comercio de 26 nuevos establecimientos de comercio en la vigencia 2021.
- Reglamentación de la forma de recaudado de los impuestos municipales y demás obligaciones tributarias, a través de las entidades financieras que operan en el Municipio.

Los impuestos con mejor desempeño fueron la sobretasa a la gasolina y el impuesto de industria y comercio, con variaciones reales del 25% y 13%.

Cuadro 2. Ingresos tributarios
Millones de pesos

Concepto	2020	2021	Variación real % 2021 / 2020
Impuesto predial unificado	412	366	-16%
Impuesto de industria y comercio	157	187	13%
Estampillas	322	217	-36%
Sobretasa a la gasolina	59	77	25%
Otros impuestos	280	282	-5%
TOTAL	1.229	1.129	-13%

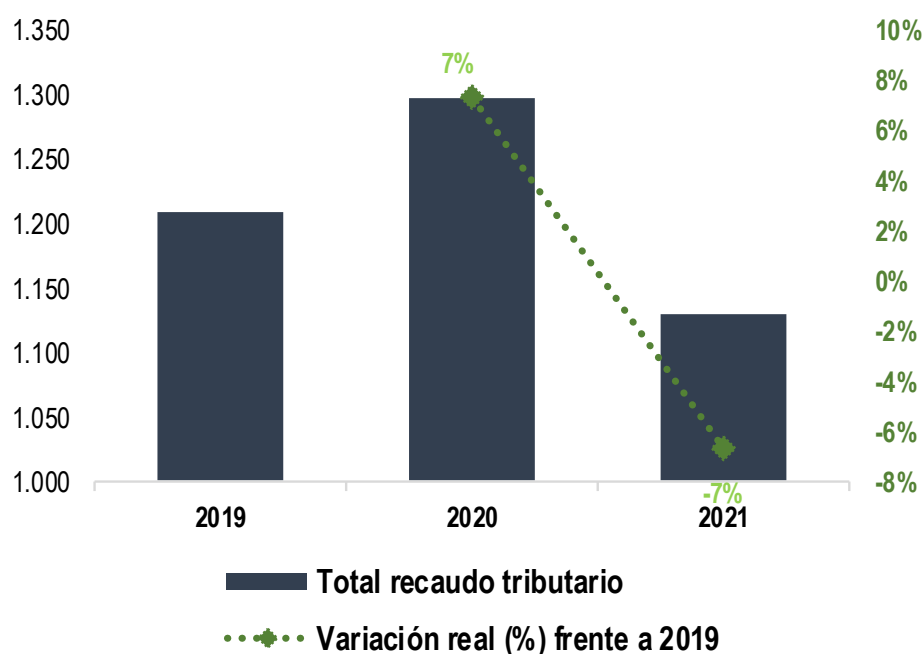
Fuente: DAF con información FUT y CUIPO

La evolución del recaudo tributario en conjunto reflejó una caída respecto a los niveles observados antes de la pandemia (2019). En la vigencia 2020 aunque crecieron 7% en términos constantes, gracias a que muchos

contribuyentes lograron acogerse a los beneficios tributarios otorgados por el Decreto 678 de 2020 antes de su declaratoria de inexecutable, al cierre de 2021 decayeron en la misma proporción, en comparación con lo recaudado en 2019.

Influyeron en mayor medida en este comportamiento el recaudo de las estampillas y del impuesto de industria y comercio, que al cierre de 2021 aún se encontraban por debajo de lo percibido en la vigencia 2019, así las estampillas cayeron 52% y el impuesto de industria y comercio el 20% en términos reales. Contuvo la caída de este conjunto de ingresos la evolución del predial y la sobretasa a la gasolina.

Gráfico 1. Tendencia del recaudo tributario
Millones de pesos de 2022 y crecimiento real frente a 2019



Fuente: DAF con información FUT y CUIPO

Las transferencias crecieron 3% respecto a 2020, estas provinieron 55% del Sistema General de Participaciones y 45% de otras de la Nación.

Los recursos de capital sumaron \$6.153 millones, su crecimiento obedeció principalmente a las mayores incorporaciones de superávit fiscal y retiros FONPET. Los recursos del balance representaron el 71% del total de ingresos de capital, seguidos por los retiros FONPET con 24% y otros con 5%.

2. Gastos

Al cierre de 2021, el Municipio contabilizó compromisos de gasto (del presupuesto ordinario) por \$19.236 millones, correspondiente al 83% del presupuesto definitivo, con un aumento del 41% con respecto a 2020, especialmente por la expansión de la inversión. Estuvieron representados 90% por inversión, 9% por funcionamiento y 1% por servicio de la deuda.

Cuadro 3. Gastos del presupuesto ordinario
Millones de pesos

Concepto	2020	2021	Variación real % 2021 / 2020
Funcionamiento	1.938	1.839	-10%
Inversión	10.726	17.334	53%
Servicio de la deuda	245	63	-76%
TOTAL	12.909	19.236	41%

Fuente: DAF con información FUT y CUIPO

De los gastos de funcionamiento totales, se transfirieron a los órganos de control \$331 millones. En el sector central el funcionamiento sumó \$1.508 millones, estuvieron representados 49% por gastos de personal, 32% por adquisición de bienes y servicios y 28% por transferencias.

Aunque el funcionamiento se restringió 10%, se destacó el crecimiento en la adquisición de bienes servicios, se incrementó 130% real, concentrándose en servicios prestados a las empresas y servicios de producción. Por otro lado, contribuyó a la racionalización del gasto de funcionamiento la contracción de los gastos de personal en 35% y de las transferencias en 11%, en términos reales.

Respecto al desempeño de la inversión, se reactivó al crecer 53% frente al mismo periodo de 2020. En mayor proporción (98%) la inversión se enfocó en gastos operativos en sectores sociales; por su parte la formación bruta de capital se contrajo 63%. Por sectores, 52% se destinaron a salud, 43% al conjunto de otros sectores, 3% en educación y 2% en agua potable y saneamiento.

3. Resultado Fiscal

Para el periodo analizado los ingresos efectivamente recaudados (\$17.499 millones)¹ fueron inferiores a los compromisos adquiridos (\$19.180 millones)², con lo cual se generó un déficit fiscal por \$1.682 millones, menor al registrado en 2020.

Si bien los ingresos corrientes tendieron al alza, el Municipio generó déficit corriente (\$3.111 millones) por la expansión de los gastos operativos en sectores sociales. Por otro lado, se observó que a pesar de que se presentó una restricción de 63% real de la formación bruta de capital, el Municipio siguió generando superávit en el balance de capital, esta vez por \$1.429 millones, gracias a un mayor desahorro FONPET.

¹ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, venta de activos, ni desembolsos de crédito.

² Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2021. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020, ejecutados durante 2021, ni las amortizaciones de deuda 2021.

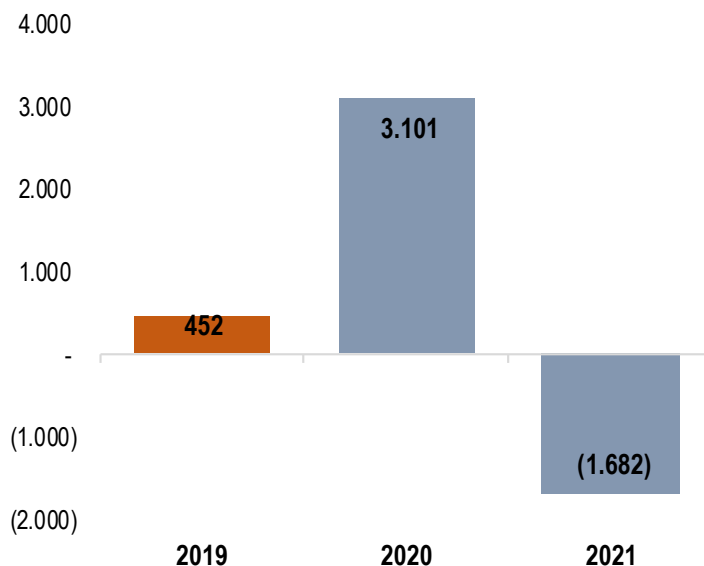
Cuadro 4. Resultado Fiscal y Presupuestal
Millones de pesos

Concepto	2020	2021
Resultado Fiscal	3.101	(1.682)
Recursos del balance	1.358	4.362
Endeudamiento neto	(205)	(56)
Resultado Presupuestal	4.254	2.624

Fuente: DAF con información FUT y CUIPO

Al tener en cuenta los recursos del balance incorporados, la administración central obtuvo superávit presupuestal por \$2.624 millones, 42% menor al resultado obtenido en 2020. De este modo, aún se requiere mejorar la planeación financiera y optimizar el uso de los recursos públicos.

Gráfico 2. Tendencia del resultado fiscal
Millones de pesos



Fuente: DAF con información FUT y CUIPO

4. Deuda Pública

El Municipio suscribió 5 contratos de empréstito con el IDEA, entre 2008 y 2018, por \$1.591 millones, destinados a infraestructura vial y de transporte, mejoramiento de vivienda y proyectos agropecuarios.

Estos créditos fueron objeto de reestructuración en el marco del ARP, en cual se reconoció indexación de capital a partir del inicio de la promoción y el perfil de amortizaciones se extiende hasta 2024.

Durante 2021 se amortizaron \$56 millones y se pagaron intereses por \$7 millones (causados con anterioridad a la promoción del ARP). El saldo de la deuda pública reconocido en la determinación de derechos de voto y acreencias ascendió a \$360 millones.

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Límites Gastos de Funcionamiento

Por clasificarse en la categoría sexta, de acuerdo con el artículo 6° de la Ley 617 de 2000, el Municipio debe mantener su nivel de gasto de funcionamiento en máximo el 80% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación. Durante la vigencia 2021 el Municipio cumplió con el límite máximo permitido, ya que este cálculo se ubicó 12 puntos porcentuales por debajo del establecido.

Cuadro 5. Indicador de Ley 617 de 2000 – Sector Central

Millones de pesos

INDICADORES DE LEY 617 DE 2000 - SECTOR CENTRAL			
valores en millones de \$			
Concepto	2020	2021	Variación Real 2021/2020
ICLD base para Ley 617 DE 2.000 ¹	2.093	1.888	-15%
Gastos base para Ley 617 de 2000 ²	1.461	1.291	-16%
Relación GF/ICLD	70%	68%	
Límite establecido por la Ley 617 de 2000	80%	80%	
Diferencia	-10%	-12%	

1 Excluye rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2 Excluye aportes al FONPET, órganos de control, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con información Secretaría de Hacienda, FUT y CUIPO

Con relación al mismo periodo del año anterior, el funcionamiento se restringió, en términos reales, por encima de lo registrado por los ICLD, y a pesar de los mayores compromisos en la adquisición de bienes y servicios, el Municipio redujo la brecha del indicador con relación a 2020.

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Acuerdo de Reestructuración de Pasivos – Ley 550 de 1999

El Municipio suscribió con sus acreedores un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos el 30 de septiembre de 2021. El pasivo reconocido en el proceso de reestructuración, cuya fecha de corte fue enero 31 de 2021, ascendió a \$4.891 millones, de los cuales 53% correspondió a acreencias ciertas y el porcentaje restante a contingencias judiciales. Con corte a diciembre de 2021, el saldo de pasivo se detalla:

Cuadro 6. Evolución Estado de Acreencias Vigencia 2021

Millones de pesos

GRUP	CONCEPTO	SALDO INICIAL	AJUSTES E INCORPORACIONES	DEPURACION	TOTAL	TOTAL PAGOS	SALDO	PORCENTAJE CANCELADO
1	TRABAJADORES Y PENSIONADOS	71	0	0	71	0	71	0 %
2	ENTIDADES PÚBLICAS Y DE SEGURIDAD SOCIAL	2.486	0	0	2.486	0	2.486	0 %
3	ENTIDADES FINANCIERAS	0	0	0	0	0	0	0 %
4	OTROS ACREEDORES	31	0	0	31	0	31	0 %
6	CRÉDITOS LITIGIOSOS Y CONTINGENCIAS	2.304	0	0	2.304	0	2.304	0 %
7	TOTAL	4.891	0	0	4.891	0	4.891	0 %

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

Los pasivos con entidades públicas y de seguridad social representaron el 51% del pasivo a reestructurar. Seguidos se encontraban las obligaciones contingentes de acciones judiciales (47%), obligaciones laborales (1%) y demás acreedores (1%).

A pesar de que el Municipio informó sobre la provisión de recursos destinados al pago de las acreencias, la Entidad incumplió con la programación de pagos de las acreencias en 2021, ya que no adelantó oportuna y adecuadamente las gestiones para contratar el encargo fiduciario que operara como garantía del Acuerdo, situación que retrasó el inicio de la programación de pagos y que implica un mayor costo de las acreencias por el reconocimiento de las indexaciones pactadas en el Acuerdo.

Cabe resaltar que en enero de 2022 el Municipio suscribió con FIDUAGRARIA S.A. un encargo fiduciario de administración y pagos, pero sin tener en cuenta los términos exigidos en la cláusula 23 del Acuerdo de Reestructuración, donde se estableció la constitución de una fiducia de recaudo, administración, pagos y garantía del Acuerdo. El contrato se limitó exclusivamente a efectuar el pago.

Frente a esta situación, se advirtió al Municipio sobre las implicaciones que conlleva para el cumplimiento de las obligaciones con los acreedores por parte del Municipio, el no tener la garantía pactada, ya que el encargo no hace ningún tipo de control sobre los lineamientos, condiciones y prioridades de pago de las acreencias. En este sentido, se solicitó al Municipio constituir el encargo fiduciario conforme las condiciones del ARP, bien sea modificando el actual contrato y/o a través de otra entidad fiduciaria.

Con corte a diciembre de 2021, el Municipio provisionó en su totalidad la meta establecida en el escenario financiero para el pago de acreencias. En las cuentas bancarias aperturadas para la financiación del ARP, el Municipio certificó que a diciembre 31 de 2021 en el fondo de acreencias existía un saldo de \$614 millones y en el fondo de contingencias de \$100 millones.

2. Pasivos contingentes

En contra del Municipio existían 11 procesos judiciales, de los cuales 5 correspondían a reparación directa, 4 a nulidad y restablecimiento del derecho y 1 controversias contractuales. Las pretensiones se valoraron en \$2.304 millones. Respecto a su evolución la Oficina Jurídica indicó que no se presentaron cambios significativos en los estados de los procesos.

Con relación a la existencia de procesos ejecutivos, el Municipio confirmó que se encuentran suspendidos en virtud de la ejecución del Acuerdo de Ley 550.

3. Riesgos y Contingencias del Proceso

Respecto con los siguientes riesgos, es pertinente que la Administración tome las medidas necesarias para minimizar su impacto en la negociación del Acuerdo:

La situación judicial, en especial por los procesos de reparación directa, ya que las pretensiones representan el 50% del pasivo objeto de reestructuración.

El contrato de encargo fiduciario que no ofrece ningún tipo de garantía de la ejecución del ARP, ya que se obviaron las condiciones de constitución establecidas en el ARP. Representa un riesgo financiero el costo de la comisión fiduciaria, ya que la fiducia no se contrató para el fin último de garantizar el ARP.

El retraso del inicio de la programación de pago de acreencias reestructuradas, la cual debió empezar a más tardar en noviembre de 2021, lo que implicará, además mayores costos al Municipio por el reconocimiento de indexaciones conforme el ARP suscrito con los acreedores, un evento de incumplimiento del ARP.

Falta de seguimiento y evaluación fiscal y financiera del sector descentralizado, conformado por la Empresa de Servicios públicos de Nariño S.A.S – E.S.P y el Hospital San Joaquín. Se desconoce los pasivos contingentes generados por estas descentralizadas.

V. CONCLUSIONES

- ✓ Al finalizar 2021, el Municipio generó déficit fiscal, el cual fue respaldado con partidas de financiamiento, lo que le permitió cerrar con superávit presupuestal de \$2.624 millones. El balance presupuestal también positivo fue gracias a la incorporación de recursos del balance, por lo que se reitera el mejoramiento de los procesos de planeación financiera y de ejecución del Plan de Desarrollo, en aras de cumplir con el principio de anualidad del presupuesto.
- ✓ El Municipio ha hecho esfuerzos para mejorar el recaudo de sus rentas propias, especialmente en el aspecto de la facturación, sin embargo, es necesario fortalecer los procesos de cobro coactivo y de recuperación de cartera.
- ✓ El funcionamiento del sector central estuvo dentro de los límites establecidos en la Ley 617 de 2000, no obstante, se reitera austeridad en el funcionamiento en cada una de las secciones presupuestales y en especial la adquisición de bienes y servicios, la cual presentó niveles de ejecución por encima de lo proyectado en el escenario financiero del ARP.
- ✓ Con relación al cumplimiento del ARP, el Municipio no contrató en debida forma ni de manera oportuna el encargo fiduciario garantía del ARP, retrasando la programación de pagos y generando mayores costos de las acreencias. en este caso, se requiere de manera inmediata corregir las deficiencias de la contratación del encargo que operará como garantía del ARP e iniciar los procedimientos para avanzar con los pagos de los acreedores y continuar con la provisión de recursos en los fondos de acreencias y contingencias.
- ✓ Preocupa la viabilidad financiera del sector descentralizado, ya que se desconoce su evolución. Urge un constante seguimiento por parte del sector central y tomar medidas de seguimiento oportuno y de saneamiento del pasivo sectorial y minimizar los riesgos a las finanzas del Municipio, dando aplicación a lo contemplado en la Ley 617 de 2000.
- ✓ Aunque los procesos judiciales no han presentado mayores cambios, el pasivo contingente sigue representando un riesgo fiscal, por lo que urgen un seguimiento continuo de las demandas en curso y la adecuada y oportuna defensa técnica. Así mismo, es pertinente continuar con la oportuna provisión del fondo de contingencias, en atención a las disposiciones del Acuerdo de Ley 550 como de la Ley 1955 de 2019.