

# Distrito de Barranquilla: Perspectivas Fiscales 2017

## INTRODUCCIÓN

Uno de los procesos más transversales y que por su carácter estratégico en la gestión pública atañe a todos los niveles de gobierno, es el proceso de planificación realizada por los gobernantes y su Administración, con el respaldo de la ciudadanía. La planificación permite construir una visión de la situación de la entidad territorial a futuro, la cual se materializa principalmente en el Plan de Desarrollo, que para su implementación requiere de la formulación y uso continuo de diferentes instrumentos de gestión como el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Plan Indicativo, el Plan Operativo Anual de Inversiones, el Presupuesto, el Plan de Acción y el Programa Anual Mensualizado de Caja, entre otros. Dichos instrumentos son complementarios, interdependientes, comparten información y se interrelacionan constantemente.

El MFMP, por ejemplo, es el instrumento que sirve de referencia para que el Plan de Desarrollo sea viable financieramente, ya que de manera informativa presenta una proyección de los recursos disponibles en la entidad territorial con perspectiva de 10 años, lo cual permite que de manera más acertada, la Administración programe los pagos a sus acreedores, el servicio a la deuda y sus gastos de funcionamiento e inversión. Este instrumento también sirve de insumo para definir las estrategias, programas y proyectos que en materia financiera va a ejecutar el mandatario durante su período de gobierno y promueve la sostenibilidad de las finanzas en el mediano plazo sin involucrar las condiciones políticas que afectan la gestión territorial.

El MFMP tiene como fundamento normativo la Ley 819 de julio 9 de 2003, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", este instrumento forma parte del proyecto de presupuesto y allí debe quedar plasmada la evaluación del desempeño fiscal del año anterior y sus perspectivas futuras, lo cual lo convierte en la carta de navegación financiera de los gobiernos territoriales.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento busca realizar un análisis de completitud y consistencia al contenido del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2026 presentado por la Secretaría Distrital de Hacienda al Concejo municipal<sup>1</sup>.

El reporte se divide en tres partes. La primera se ocupa de analizar la completitud del MFMP de acuerdo con los parámetros que para tal fin establece la ley 819 de 2003. La segunda busca presentar las perspectivas fiscales para los cierres 2016 y 2017 con énfasis en los ingresos, los gastos, la deuda pública el resultado fiscal, la sostenibilidad de la deuda pública y el cumplimiento de los límites de gasto de la ley 617/00. La tercera parte contiene el análisis de los principales riesgos fiscales identificados en el MFMP 2017, en términos de acumulación de reservas presupuestales, vigencias futuras aprobadas, pasivos contingentes, situación del sector descentralizado, pasivos pensionales y otro tipo de riesgos fiscales identificados en el MFMP. En la segunda y tercera parte, más allá de la completitud se analizan los contenidos del MFMP identificado la conexión del Plan Financiero con el análisis de resultados de la vigencia anterior y la propuesta de metas y actividades para su logro, así como la identificación de metodologías para las estimaciones presentadas en el documento. Finalmente, se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones sobre el contenido y eventuales mejoras de futuros MFMP de la entidad; ello como parte de las labores de apoyo a la gestión financiera de los territorios que realiza la Dirección General de Apoyo Fiscal - DAF.

## I. COMPLETITUD DEL MARCO FISCAL 2016

El Marco Fiscal de Mediano Plazo de Barranquilla 2017-2026 contiene todos los aspectos definidos en el artículo quinto de la ley 819/03.

<sup>1</sup> Es de anotar que el Distrito de Barranquilla suscribió un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos durante el año 2002, el cual fue modificado en 2003 y 2008, y se encuentra en ejecución.

Esto es el plan financiero, las metas de superávit primario así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas; un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior; una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior; una relación de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial; y el costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia anterior.

El documento completo no ha sido publicado en sitio web de la Alcaldía Distrital.

## II. PROYECCIONES FISCALES

La primera parte del documento Marco Fiscal de Mediano Plazo Barranquilla 2017-2026 se describe el comportamiento evidenciado por los principales ingresos tributarios en la vigencia 2015 (predial, industria y comercio, sobretasa a la gasolina, estampilla pro-hospitales, alumbrado público y delimitación urbana) así como las variaciones anuales registradas para el período 2008-2015. Aunque el documento señala las variaciones del recaudo frente a las proyecciones que se habían estimado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para la vigencia 2015, no incluye una explicación de las causas o factores que originaron las desviaciones, ni propone medidas para corregirlas. En cuanto a los gastos, se hace una breve mención a los montos comprometidos en la vigencia 2015 agregados por secciones presupuestales, no se presenta descripción del comportamiento histórico de los gastos ni análisis diagnóstico que permita identificar tendencias, fortalezas y debilidades; tampoco se identifican las desviaciones de lo ejecutado frente a las proyecciones del MFPM para 2015. En relación al balance fiscal, deuda pública e indicadores financieros al cierre de 2015 se menciona el valor del superávit fiscal, el indicador de gasto de funcionamiento de la Ley 617/00 y el saldo de la deuda pública y monto amortizado en la vigencia, no se incluye análisis de desviaciones frente a las proyecciones del MFPM.

El documento presenta análisis similar para la información a corte Junio 30 de 2016, sin incluir proyecciones del cierre de vigencia para 2016, análisis diagnóstico ni identificación de desviaciones frente a las proyecciones del MFPM.

Posteriormente, se presentan las proyecciones fiscales para la vigencia 2017 y siguientes con las siguientes características<sup>2</sup>:

### A. INGRESOS

Los ingresos tributarios principales, predial e industria y comercio, se proyectan de acuerdo con el análisis de la actividad económica que afecta sus bases gravables y las estrategias de fiscalización y cobro previstas para 2017, también se resalta la proyección de nuevos ingresos por impuesto a la telefonía, aprobado mediante Acuerdo 0019 del 2015 del Concejo Distrital. Para los demás tributos y otros ingresos de recaudo propio no tributarios solo se menciona la variación proyectada para 2017 sin análisis que lo soporte. No se presenta análisis del comportamiento histórico del recaudo ni de la antigüedad de la cartera para ningún ingreso. En general, no es claro cuál es la base de proyección para 2017 ya que, como se mencionó arriba, en la primera parte del documento no se muestra la proyección de ingresos y gastos para la vigencia 2016.

Las transferencias por SGP se proyectan de acuerdo con lo dispuesto por el Acto Legislativo 04 de 2007 y en las Leyes 715 de 2001, 1122 de 2007 y 1176 de 2007 y en los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud y Protección Social y otras entidades del orden nacional. No se presenta análisis alguno para la proyección de los Otros ingresos no tributarios.

Los recursos de capital se estiman de acuerdo con simulaciones sobre la cofinanciación y el plan de desembolsos de recursos del crédito para las vigencias 2017, 2018 y 2019. Respecto de los demás conceptos que conforman los recursos de capital no se presenta análisis.

---

<sup>2</sup> Del análisis a Junio 2016 se resalta el comportamiento del recaudo de los impuestos predial, industria y comercio y sobretasa a la gasolina que crecieron 22%, 15% y 27% nominal con relación a Junio 2015; y la aprobación de mayor endeudamiento por \$595 mil millones.

Tabla 1

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR				
valores en millones de \$				
Concepto	2015	Junio 2016	Proyección 2017	Variación Nominal 2017/2015
Tributarios y no tributarios	848.364	545.643	1.159.075	37%
Transferencias	892.689	467.927	1.060.799	19%
Ingresos de capital	387.279	155.475	753.478	95%
Recursos del Balance (Superávit fiscal, Cancelación de reservas)	0	0	0	
<b>RECAUDOS</b>	<b>2.128.332</b>	<b>1.169.045</b>	<b>2.973.352</b>	<b>40%</b>

Fuente: DAF con base en MFMP Barranquilla 2016

La variación proyectada para los ingresos tributarios para el cierre de 2017 luce realista frente al comportamiento del recaudo en junio de 2016, cuando los ingresos tributarios aumentaron 21% en términos nominales respecto al mismo periodo de 2015; sin embargo, el análisis se limita a los principales impuestos (predial e industria y comercio y alumbrado público) sin exponer los supuestos económicos que soportan la proyección de una tercera parte del recaudo, ni su composición para el caso de Otros ingresos tributarios.

Tabla 2

PERSPECTIVA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS				
valores en millones de \$				
Concepto	Ejecución 2015	Junio 2016	Proyección 2017	Variación Nominal 2017/2015
Impuesto predial unificado	203.786	181.947	241.341	18%
Impuesto de industria y comercio	323.491	159.370	321.623	-1%
Sobretasa a la gasolina	38.475	21.937	49.707	29%
Estampillas Pro-hospitales	37.412	16.572	46.035	23%
Impuesto alumbrado público	54.871	26.602	68.573	25%
Delineación Urbana	13.339	8.405	16.356	23%
Otros impuestos	43.427	62.901	177.765	309%
<b>TOTAL</b>	<b>714.801</b>	<b>477.734</b>	<b>921.401</b>	<b>29%</b>

Fuente: DAF con base en información del MFMP 2017-2026

En ausencia de línea base de proyección de la vigencia 2016, observamos que la comparación de los ingresos anuales ejecutados en 2015 frente a la proyección 2017 muestra que los ingresos totales aumentarían 15% promedio anual en términos nominales debido a los mayores ingresos tributarios, dinamizados por la delegación del catastro, la sostenibilidad del sector construcción y el crecimiento de la economía; y a los recursos de crédito y de cofinanciación, que incluye recursos del presupuesto nacional garantizados para proyectos prioritarios: recursos PAE, Sistema Integrado de Transporte Masivo, Primera Infancia, Nuevas viviendas de intereses social, Malecón Las Flores, Plan Anual de Operaciones Ambientales.

## B. Gastos

El apartado relativo a los gastos del Plan Financiero menciona los montos agregados proyectados para 2017 en los principales rubros: gastos de funcionamiento, inversión y servicio de deuda haciendo énfasis en el cumplimiento de los límites de gasto de Ley 617 de 2000 y en las incidencias de la contratación del nuevo crédito en el aumento del servicio de deuda. No incluye descripción de los supuestos económicos de proyección que sustenten las estimaciones fiscales, ni objetivos específicos de mediano plazo para los diferentes conceptos de gasto.

El servicio de la deuda tiene en cuenta la deuda ya contratada y el plan de desembolsos del crédito nuevo (\$105 MM en 2017, \$140 MM en 2018 y \$145 MM en 2019).

En ausencia de línea base de proyección de la vigencia 2016, observamos que en el período 2015-2017 los compromisos de gasto de la administración central sin SGR crecerían en términos nominales 23% promedio anual estimando compromisos por \$3 billones en 2017.

Las erogaciones de mayor crecimiento serían inversión y servicio de la deuda. Según las proyecciones del Plan Financiero, que evidencia la proyección de gasto por sectores, la inversión se expandiría, especialmente en educación, salud, transporte y recreación y deporte.

El pago del servicio de la deuda crecería principalmente por mayores intereses.

Tabla 3

<b>COMPROMISOS DE GASTO DE LA VIGENCIA SIN SGR</b>				
valor en millones de \$				
Concepto	Compromisos suscritos 2015	Junio 2016	Proyecciones 2017	Variación nominal 2017/2015
Funcionamiento	124.673	81.667	155.721	25%
Inversión	1.883.000	1.200.000	2.788.435	48%
Servicio de la deuda	108.909	41.051	148.116	36%
<b>TOTAL COMPROMISOS SIN SGR</b>	<b>2.116.582</b>	<b>1.322.718</b>	<b>3.092.271</b>	<b>46%</b>

Fuente: DAF con base en información del MFMP 2017-2026

Los recursos del SGR no serían una fuente significativa de apalancamiento del gasto de la ciudad, de acuerdo con el comportamiento histórico de este tipo de ingresos y las reglas de distribución de estos recursos fijadas en la ley 1530/12.

Se observa decrecimiento en los gastos de funcionamiento según las proyecciones para 2017, específicamente por la caída proyectada en las transferencias corrientes, las cuales serían 70% inferiores a las ejecutadas a octubre de 2016 cuando se habían ejecutado en 84%; no obstante, el MFMP no hace referencia alguna a los supuestos de proyección de estos rubros.

El crecimiento previsto de la inversión para 2017 podría ser significativamente inferior al contemplado en las proyecciones del MFMP puesto que al culminar octubre de 2015 se había ejecutado, a nivel de compromisos, 81% de lo programado (\$2.3 billones), sin embargo, esto dependerá en gran parte del recaudo de la cofinanciación proyectada.

En este contexto, la continuidad de los programas de inversión social financiados con recursos del SGP está amparada por las leyes 715/01 y 1176/07. No obstante, el comportamiento de la inversión en formación de capital está sujeto a la certeza en el recaudo de la cofinanciación proyectada.

## C. Deuda Pública

De acuerdo con el MFMP el saldo de la deuda pública de la administración central junio 30 de 2016 fue de \$487.531 millones la cual crecería \$595 mil millones de pesos para 2019 de acuerdo con el plan de desembolsos del crédito contratado<sup>3</sup> y disminuiría \$290 mil millones según las amortizaciones proyectadas. En adelante se proyectan amortizaciones por \$780 mil millones. El documento menciona las condiciones de los créditos vigentes y la composición por entidades financieras.

## D. Resultado Fiscal

El MFMP no contiene proyección del cierre fiscal para la vigencia 2016 por lo cual no se encuentra análisis de desviaciones del balance fiscal frente a las proyecciones del MFMP ni propuestas de medidas.

Según la ejecución presupuestal del Distrito, a octubre de 2016 el balance financiero era deficitario en \$243 mil millones, resultado que se planeaba revertir en el mes de diciembre cuando se hicieran efectivos los desembolsos de recursos del crédito de acuerdo con el plan de desembolsos, por lo cual es posible que ese déficit advertido a octubre disminuya significativamente al cierre de vigencia 2016.

El MFMP proyecta para 2017 y las siguientes dos vigencias resultados deficitarios en el balance fiscal que son financiados con el endeudamiento neto positivo proyectado para cada una de estas vigencias, de esta forma para el período 2017-2019 se proyecta equilibrio presupuestal entre ingresos y gastos. En adelante, el superávit fiscal financia el endeudamiento neto negativo generando un resultado presupuestal superavitario.

<sup>3</sup> Autorizado por parte del Concejo Distrital mediante el Acuerdo 016 de 2015; "Mediante el cual se expide el Presupuesto General del Distrito de Barranquilla para la vigencia fiscal del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2016.

---

## E. Límites de endeudamiento y balance primario<sup>4</sup>

El MFMP proyecta balances primarios positivos para la proyección a diez años que superan el monto de los intereses a pagar en cada vigencia; al considerar el monto de las amortizaciones el superávit primario cubriría también el servicio de deuda por este concepto.

En cuanto a los análisis de solvencia y sostenibilidad de la ley 358/97 el MFMP proyecta para 2017 un aumento en los indicadores. El indicador de solvencia pasaría a 8% en 2017 y registraría los mayores valores en los años 2018 y 2019 (10%) para el período de proyección del MFMP. El indicador de sostenibilidad pasa a 64% en 2017 registrado el mayor valor en 2018 (77%). Estos resultados están explicados por el aumento del saldo de la deuda pública con el nuevo endeudamiento y el mayor pago de intereses.

Aunque el MFMP afirma que "el cálculo y la proyección del Superávit Fiscal se hicieron con base en el cuadro de procedimientos establecido por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público", observamos que la metodología de cálculo del balance financiero empleada por el Distrito es diferente a la usada por la DAF. La principal diferencia radica en que el Distrito incluye la totalidad de las transferencias nacionales como un ingresos corriente mientras que la DAF excluye de dicho computo el SGP de educación y salud, en cumplimiento de la ley 715/01 que prohíbe el apalancamiento financiero con ese tipo de dineros; en cuanto a los gastos, el Distrito excluye la inversión financiada con recursos de crédito y los gastos por fondo de contingencias. En este sentido es probable que en el balance primario calculado para las vigencias proyectadas con la metodología DAF resulte negativo.

El MFMP no incluye análisis de la calificación de riesgo crediticio. En la vigencia 2015 BRC Standard & Poor's y Fitch Ratings otorgaron al Distrito la calificación AA.

---

<sup>4</sup> Los cálculos aquí presentados se sustentan en la metodología elaborada por la DAF con base en la interpretación de las normas vigentes, en especial las leyes 358 de 1997, 819 de 2003, 1483 de 2011 y 1530 de 2012. La metodología y los supuestos de estimación correspondientes están explicados en este informe; y el sustento de la metodología puede ser consultado en [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co), en el sitio Asistencia a Entidades Territoriales. El Distrito Capital estima indicadores que pueden diferir de los aquí presentados, los cuales, junto con la metodología correspondiente, pueden ser consultados en el portal [www.shd.gov.co](http://www.shd.gov.co), en el sitio indicadores de deuda pública.

Tabla 4

BARRANQUILLA, DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO  
Balance Financiero (millones de \$ corrientes)

Cuenta	Descripción	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>BF_1</b>	<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>2.868.351</b>	<b>2.926.578</b>	<b>3.017.652</b>	<b>3.116.656</b>	<b>3.363.675</b>	<b>3.468.793</b>	<b>3.577.099</b>	<b>3.688.681</b>	<b>3.803.633</b>	<b>3.924.654</b>
<b>BF_1.1</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>2.219.873</b>	<b>2.338.135</b>	<b>2.560.228</b>	<b>2.716.102</b>	<b>2.903.570</b>	<b>3.104.182</b>	<b>3.313.302</b>	<b>3.512.037</b>	<b>3.726.672</b>	<b>3.897.895</b>
<b>BF_1.1.1</b>	<b>TRIBUTARIOS</b>	<b>921.401</b>	<b>1.000.061</b>	<b>1.155.173</b>	<b>1.209.804</b>	<b>1.275.420</b>	<b>1.344.756</b>	<b>1.418.031</b>	<b>1.492.558</b>	<b>1.572.529</b>	<b>1.608.703</b>
BF_1.1.1.2	Impuesto Predial unificado	241.341	264.386	316.720	327.885	342.336	357.458	373.284	389.851	407.195	414.864
BF_1.1.1.3	Impuesto de Industria y Comercio	321.623	344.136	412.963	425.352	446.620	468.951	492.399	517.018	542.869	551.012
BF_1.1.1.8	Sobretasa Consumo Gasolina Motor	49.707	53.187	56.910	60.894	65.156	69.717	74.598	79.819	85.407	88.823
BF_1.1.1.9	Estampillas	90.347	99.121	110.002	122.089	130.635	139.779	149.564	159.283	169.637	174.471
BF_1.1.1.10	Impuesto de Transporte por oleoductos y gasoductos	54	58	62	67	71	76	82	87	94	100
BF_1.1.1.13	Otros Ingresos Tributarios	218.328	239.173	258.515	273.517	290.602	308.775	328.106	346.499	367.328	379.433
<b>BF_1.1.2</b>	<b>NO TRIBUTARIOS</b>	<b>237.674</b>	<b>189.825</b>	<b>162.109</b>	<b>161.276</b>	<b>171.608</b>	<b>182.622</b>	<b>188.225</b>	<b>198.703</b>	<b>212.020</b>	<b>219.227</b>
<b>BF_1.1.3</b>	<b>TRANSFERENCIAS</b>	<b>1.060.799</b>	<b>1.148.249</b>	<b>1.242.946</b>	<b>1.345.022</b>	<b>1.456.542</b>	<b>1.576.804</b>	<b>1.707.046</b>	<b>1.820.776</b>	<b>1.942.123</b>	<b>2.069.965</b>
<b>BF_2</b>	<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>2.892.815</b>	<b>2.991.735</b>	<b>3.065.755</b>	<b>2.986.147</b>	<b>3.214.182</b>	<b>3.337.606</b>	<b>3.436.958</b>	<b>3.578.477</b>	<b>3.725.911</b>	<b>3.881.335</b>
<b>BF_2.1</b>	<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>1.809.897</b>	<b>1.933.144</b>	<b>2.054.259</b>	<b>2.197.924</b>	<b>2.368.279</b>	<b>2.515.249</b>	<b>2.646.862</b>	<b>2.794.055</b>	<b>2.963.235</b>	<b>3.183.148</b>
<b>BF_2.1.1</b>	<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>252.533</b>	<b>268.412</b>	<b>286.283</b>	<b>304.475</b>	<b>322.988</b>	<b>342.630</b>	<b>363.468</b>	<b>385.426</b>	<b>408.712</b>	<b>422.024</b>
BF_2.1.1.1	Gastos de Personal	86.666	91.866	97.378	103.221	109.414	115.979	122.938	130.314	138.133	143.658
BF_2.1.1.2	Gastos Generales	32.369	34.311	36.370	38.552	40.865	43.317	45.916	48.671	51.591	53.655
BF_2.1.1.3	Transferencias	133.497	142.234	152.535	162.702	172.709	183.333	194.614	206.440	218.987	224.710
<b>BF_2.1.2</b>	<b>PAGO DE BONOS PENSIONALES Y CUOTAS PARTES DE BONO PENSIONAL</b>	<b>4.904</b>	<b>5.358</b>	<b>5.883</b>	<b>5.910</b>	<b>9.439</b>	<b>12.469</b>	<b>7.359</b>	<b>7.389</b>	<b>7.421</b>	<b>7.455</b>
<b>BF_2.1.4</b>	<b>GASTOS OPERATIVOS EN SECTORES SOCIALES (remuneración al trabajo, prestaciones, y subsidios en sectores de inversión)</b>	<b>1.484.883</b>	<b>1.587.312</b>	<b>1.678.339</b>	<b>1.805.232</b>	<b>1.967.552</b>	<b>2.106.975</b>	<b>2.238.411</b>	<b>2.378.672</b>	<b>2.535.234</b>	<b>2.749.224</b>
<b>BF_2.1.5</b>	<b>INTERESES Y COMISIONES DE LA DEUDA</b>	<b>67.578</b>	<b>72.062</b>	<b>83.754</b>	<b>82.307</b>	<b>68.301</b>	<b>53.175</b>	<b>37.625</b>	<b>22.568</b>	<b>11.868</b>	<b>4.446</b>
<b>BF_3</b>	<b>DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE</b>	<b>409.976</b>	<b>404.991</b>	<b>505.969</b>	<b>518.177</b>	<b>535.290</b>	<b>588.933</b>	<b>666.440</b>	<b>717.981</b>	<b>763.437</b>	<b>714.747</b>
<b>BF_4</b>	<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>648.478</b>	<b>588.443</b>	<b>457.424</b>	<b>400.555</b>	<b>460.105</b>	<b>364.611</b>	<b>263.796</b>	<b>176.645</b>	<b>76.961</b>	<b>26.759</b>
BF_4.1	Cofinanciación	337.473	514.932	226.248	226.248	396.963	268.750	127.424	0	0	0
BF_4.4	Rendimientos Financieros	5.541	9.929	6.344	6.421	7.264	7.772	8.316	8.898	9.521	9.902
BF_4.10	Desahorro FONPET	4.569	5.000	5.500	5.500	9.000	12.000	6.857	6.857	6.857	6.857
BF_4.11	Otros recursos de capital (donaciones, aprovechamientos y otros)	300.895	62.582	219.332	162.386	46.878	76.089	121.199	160.890	60.583	10.000
<b>BF_5</b>	<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>1.082.917</b>	<b>1.058.591</b>	<b>1.011.496</b>	<b>788.222</b>	<b>845.903</b>	<b>822.357</b>	<b>790.096</b>	<b>784.421</b>	<b>762.676</b>	<b>698.186</b>
<b>BF_5.1</b>	<b>Formación Bruta de Capital (construcción, reparación, mantenimiento, preinversión, otros)</b>	<b>947.312</b>	<b>885.317</b>	<b>827.690</b>	<b>747.389</b>	<b>803.040</b>	<b>777.361</b>	<b>742.857</b>	<b>734.842</b>	<b>710.636</b>	<b>645.115</b>
<b>BF_5.1</b>	<b>Formación Bruta de Capital RCC (construcción, reparación, mantenimiento, preinversión, otros)</b>	<b>105.000</b>	<b>140.000</b>	<b>144.399</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>BF_5.2</b>	<b>Fondo de Contingencias</b>	<b>30.605</b>	<b>33.274</b>	<b>39.407</b>	<b>40.833</b>	<b>42.862</b>	<b>44.996</b>	<b>47.239</b>	<b>49.580</b>	<b>52.040</b>	<b>53.072</b>
<b>BF_6</b>	<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT DE CAPITAL</b>	<b>-434.439</b>	<b>-470.148</b>	<b>-554.072</b>	<b>-387.668</b>	<b>-385.797</b>	<b>-457.746</b>	<b>-526.300</b>	<b>-607.777</b>	<b>-685.715</b>	<b>-671.428</b>
<b>BF_7</b>	<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL</b>	<b>-24.463</b>	<b>-65.157</b>	<b>-48.103</b>	<b>130.510</b>	<b>149.493</b>	<b>131.187</b>	<b>140.140</b>	<b>110.205</b>	<b>77.722</b>	<b>43.319</b>
<b>BF_8</b>	<b>FINANCIACIÓN</b>	<b>24.463</b>	<b>65.157</b>	<b>48.104</b>	<b>-130.281</b>	<b>-149.250</b>	<b>-130.929</b>	<b>-139.867</b>	<b>-109.915</b>	<b>-77.415</b>	<b>-43.000</b>
<b>BF_8.1</b>	<b>RECURSOS DEL CRÉDITO</b>	<b>24.463</b>	<b>65.157</b>	<b>48.104</b>	<b>-130.281</b>	<b>-149.250</b>	<b>-130.929</b>	<b>-139.867</b>	<b>-109.915</b>	<b>-77.415</b>	<b>-43.000</b>
<b>BF_8.1.1</b>	<b>Interno</b>	<b>24.463</b>	<b>65.157</b>	<b>48.104</b>	<b>-130.281</b>	<b>-149.250</b>	<b>-130.929</b>	<b>-139.867</b>	<b>-109.915</b>	<b>-77.415</b>	<b>-43.000</b>
BF_8.1.1.1	Desembolsos	105.000	140.000	145.000			0	0	0	0	0
BF_8.1.1.2	Amortizaciones	80.537	74.843	96.896	130.281	149.250	130.929	139.867	109.915	77.415	43.000
<b>BF_9.1</b>	<b>SUPERÁVIT O DÉFICIT PRIMARIO CÁLCULO DISTRITO</b>	<b>178.720</b>	<b>180.179</b>	<b>219.456</b>	<b>253.650</b>	<b>260.656</b>	<b>229.357</b>	<b>225.005</b>	<b>182.352</b>	<b>141.630</b>	<b>100.836</b>
<b>BF_9.2</b>	<b>SUPERÁVIT O DÉFICIT PRIMARIO/INTERESES CÁLCULO DISTRITO</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>23</b>
<b>BF_12.1</b>	<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>2.973.351</b>	<b>3.066.578</b>	<b>3.162.652</b>	<b>3.116.656</b>	<b>3.363.675</b>	<b>3.468.793</b>	<b>3.577.099</b>	<b>3.688.681</b>	<b>3.803.633</b>	<b>3.924.654</b>
<b>BF_12.2</b>	<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>2.973.351</b>	<b>3.066.578</b>	<b>3.162.652</b>	<b>3.116.427</b>	<b>3.363.432</b>	<b>3.468.535</b>	<b>3.576.826</b>	<b>3.688.392</b>	<b>3.803.326</b>	<b>3.924.335</b>
<b>BF_12.3</b>	<b>SUPERÁVIT O DÉFICIT PRESUPUESTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>229</b>	<b>243</b>	<b>258</b>	<b>273</b>	<b>289</b>	<b>307</b>	<b>319</b>
<b>SALDO DE LA DEUDA</b>		<b>681.898</b>	<b>747.055</b>	<b>795.159</b>	<b>664.878</b>	<b>515.628</b>	<b>384.699</b>	<b>244.832</b>	<b>134.917</b>	<b>57.501</b>	<b>14.501</b>

Fuente: MFMP 2017-2026

En cuanto a las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas de superávit primario, nivel de deuda pública y su sostenibilidad, el MFMP se limita a presentar un resumen enunciando las estrategias que ha implementado para el mejoramiento de la gestión tributaria (recuperación de la soberanía tributaria, actualización normativa, reorganización administrativa y profesionalización de la planta, modernización tecnológica, cobro de cartera morosa y fiscalización). En la parte de gastos enuncian las leyes que se consultaron para su programación. No presenta cronograma general donde se definan las metas y actividades asociadas que garanticen su logro, tiempos y responsables de ejecución.

## F. Límites de gasto de ley 617/00

El MFMP proyecta el gasto de funcionamiento acorde con el cumplimiento de los límites de gasto de la ley 617/00. En ese aspecto el margen de maniobra del distrito es amplio. En 2015 el límite de gastos de funcionamiento de la administración central

---

estuvo 27% por debajo del límite legal, de acuerdo con la certificación que sobre el particular emite la Contraloría General de la República<sup>5</sup>.

Para el cierre de 2016 es altamente probable que el distrito continué cumpliendo con estos límites. Entre enero y octubre de este año sus gastos de funcionamiento crecieron frente al mismo período de la vigencia anterior a un ritmo menor (16%) que sus ingresos de recaudo propio (20%) para el mismo período.

### III. RIESGOS FISCALES

#### A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El MFMP no presenta proyección del cierre presupuestal de vigencia 2016, tampoco no proyecta en el mediano plazo constitución de reservas presupuestales.

El monto de las reservas constituidas en 2015 para ser ejecutadas en 2016 ascendió a \$143.454 millones, ocho veces las constituidas en la vigencia 2014.

Adicionalmente el Distrito acumula pasivos exigibles. Además de las obligaciones financieras, a 31 de diciembre de 2015 el saldo de las acreencias reestructuradas ascendía a \$3.669 millones, que corresponden a obligaciones a favor de la Triple A que, aunque contaban con programación de pago para 2013, se encontraban en etapa de depuración con el acreedor. Adicionalmente, existía un saldo de déficit de 2008 por \$2.813 millones a favor de una persona jurídica en liquidación (Seguros Cóndor) con cesión de crédito, cuyo pago no ha podido ser tramitado debido a que actualmente se está definiendo la titularidad del crédito para cancelar el saldo adeudado.

El MFMP no incluye análisis de acumulación de pasivos exigibles por parte de los establecimientos públicos distritales.

#### B. Vigencias Futuras

El MFMP no incluye un análisis de este tema en forma explícita. Sin embargo los indicadores de la ley 358/97 consideran este tipo de compromisos al restarlos de los ingresos corrientes usados para su estimación. En este sentido se descuentan proyecciones de compromisos por autorizaciones de vigencias futuras por \$2.4 billones de pesos para el período 2017-2026, incluyendo \$181.397 millones en el primer año de proyección cifra equivalente a 36% del saldo de la deuda pública vigente y al 6% del presupuesto total de la administración central programado para 2017.

#### C. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El MFMP 2016 no contiene un análisis explícito de los efectos del desempeño fiscal del sector descentralizado sobre las finanzas distritales y en este sentido este documento podría ser mejorado a futuro. En línea con ello, se recomienda coordinar con la secretaría mesas de trabajo para empezar a incluir en el análisis del desempeño fiscal distrital a los establecimientos públicos como parte del sector gobierno general; tal como lo recomiendan los estándares internacionales de estadísticas fiscales, en especial el manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI 2014.

Lo anterior, considerando que la secretaría distrital quiere empezar a adoptar esta metodología como parte de las estrategias diseñadas para fortalecer su capacidad de gestión financiera.

#### D. Pasivos contingentes por demandas judiciales

En cumplimiento de la ley 819/03 que ordena valorar e incluir las obligaciones contingentes en el MFMP, la administración distrital desarrolló un sistema de información de procesos judiciales (SIORIJ), en el cual organiza y reporta la información de sus procesos judiciales<sup>6</sup>. En la vigencia 2016 se estructuró un nuevo software adaptado a las exigencias actuales que permite mejorar el control de los procesos. La defensa judicial del Distrito es desarrollada por abogados externos.

<sup>5</sup> Según el Informe de Viabilidad Fiscal del Distrito de Barranquilla Vigencia 2015 elaborado por la DAF el indicador de gasto de funcionamiento se ubicó en 31%.

<sup>6</sup> Todas las entidades del orden distrital están obligadas a reportar y actualizar sus procesos judiciales en el aplicativo SIPROJ. Igualmente deben calificar de forma trimestral el nivel de riesgo de cada uno de los procesos en curso por parte de los apoderados que llevan la representación judicial de los mismos.

El MFMP incluye una valoración numérica de la contingencia esperada por probabilidad de fallo condenatorio en los procesos judiciales instaurados en contra del Distrito, informando para 2016 de la existencia de 3.299 procesos en contra cuyas pretensiones ascienden a \$415.116 millones con contingencia de fallo en contra estimada en \$72.014 millones.

El MFMP no incluye descripción de la metodología empleada para la estimación de las contingencias judiciales, tampoco incorpora en el análisis otro tipo de contingencias como las derivadas de operaciones de crédito público o contratos administrativos.

En cuanto a la estrategia de aprovisionamiento del pasivo contingente, informa que en el marco del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos el Distrito destina anualmente el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación al Fondo de Contingencias, estimado para 2017 aprovisionar un monto aproximado de \$30.605 millones. Ahora bien, considerando que se espera terminar por cumplimiento el Acuerdo de Pasivos en la vigencia 2017, el MFMP debería incluir una metodología para el aprovisionamiento de contingencias en el mediano plazo y dentro de las medidas la estructuración de un reglamento para el manejo futuro del Fondo de contingencias.

## E. Pasivos pensionales

El MFMP 2016 no contiene un análisis explícito de los efectos del pasivo pensional sobre las finanzas distritales y en este sentido este documento podría ser mejorado a futuro<sup>7</sup>.

## F. Otros Riesgos Fiscales

El MFMP 2016 no contiene un análisis sobre riesgos fiscales diferentes a los asociados a los procesos judiciales, en este sentido este documento podría ser mejorado a futuro.

El MFMP expone las normas tributarias que sustentan las exenciones creadas para los impuestos predial e industria y comercio, se menciona el valor estimado del costo fiscal de exenciones y exclusiones del impuesto predial generado por el Sistema de Gestión Tributaria calculado para la vigencia fiscal 2015, no obstante, no se explica la metodología ni los supuestos económicos que sustentan dichas estimaciones. No se presenta análisis para el caso de las exenciones en industria y comercio.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El MFMP 2017-2026 del Distrito de Barranquilla contiene todos los aspectos definidos en la ley 819/03 para este tipo de documentos, no obstante, no se observa conexión de las proyecciones y la definición de metas con el análisis de los resultados fiscales los cuales no profundizan en el análisis de las desviaciones frente a las proyecciones planteadas en el MFMP para dicha vigencia. El documento no presenta la línea base de proyección 2016 a partir de la cual se estiman las proyecciones a diez años.

El endeudamiento neto sería positivo en los primeros años debido a que los nuevos desembolsos de crédito superarían las amortizaciones de deuda. A partir de 2019 se generaría el superávit fiscal para cubrir el endeudamiento neto negativo y generar un resultado presupuestal positivo.


Finalmente, para 2018 el MFMP podía ser mejorado en relación con la elaboración de la línea base de proyección, la incorporación del análisis del desempeño del sector descentralizado, análisis de riesgos financieros diferentes a los asociados a procesos judiciales y análisis del pasivo pensional; así como la incorporación de información relativa a las metodologías utilizadas para las estimaciones de contingencias, exenciones tributarias y costos fiscales. Incorporar al análisis la relación entre los análisis de resultados de la ejecución de la vigencia anterior y de sus desviaciones frente a las proyecciones del MFMP, y la conexión de este análisis con las proyecciones y definición de metas y actividades, podrían fortalecer el ejercicio de planeación a mediano plazo para el Distrito.

---

<sup>7</sup> A 31 de diciembre de 2015 el cálculo actuarial del pasivo pensional informado y reportado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - Fonpet sumaba \$1,2 billones, de los cuales había provisionado \$323.066 millones, lo que significa tenía cubierto el 27,56% del cálculo actuarial.



---



En este sentido, la alcaldía está interesada en adoptar estándares internacionales de estadísticas fiscales, acordes con la metodología de medición fiscal contenida en el MEFP del FMI 2014. Objetivo que coincide con el propósito del gobierno nacional, fijado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, de poner en marcha un sistema integrado de gestión financiera pública que, desde luego incluya a los territorios. Sobre el particular, la DAF podría trabajar de forma coordinada con la alcaldía en un plan de acción dirigido a incluir, a partir de 2018, aspectos metodológicos del MEFP del FMI 2014 en el MFMP de la ciudad, a modo de prueba piloto nacional.