

Municipio de Bucaramanga Santander:

Perspectivas Fiscales 2020

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es presentar un panorama de las perspectivas fiscales del Municipio de Bucaramanga para el año 2020. Este ejercicio se hace con base en el análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 presentado por la Secretaría de Hacienda al Concejo Municipal.

Por mandato de la ley 819/03 este documento forma parte del proyecto de presupuesto y allí debe quedar plasmada la evaluación del desempeño fiscal del año anterior y sus perspectivas futuras en un horizonte de 10 años; lo cual lo convierte en la carta de navegación financiera de los gobiernos territoriales.

El reporte se divide en tres partes. En la primera parte se efectúa una evaluación de la completitud y calidad del MFMP según lo previsto en el artículo 5 de la ley 819 de 2003. con los parámetros que para tal fin establece la ley 819/03. posteriormente se presenta las perspectivas fiscales para los cierres 2019 y 2020 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 2020, 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. Por último, se realizan algunas recomendaciones sobre el MFMP de la entidad territorial.

I. COMPLETITUD Y CALIDAD DEL MARCO FISCAL 2020

El Marco Fiscal de Mediano Plazo del Municipio de Bucaramanga incluye los aspectos referidos en el artículo quinto de la ley 819 de 2003 con relación al contenido mínimo que se requieren abordar en su formulación y elaboración. La siguiente tabla incluye los aspectos más importantes que como mínimo debe contener este tipo de documentos. Su contenido se acompaña en gran medida de sustentos técnicos; de tal modo que el documento cumple con los estándares de calidad.

El Municipio presenta análisis del entorno económico nacional e internacional y sus posibles implicaciones para la economía de la entidad; así como una exposición de las vigencias futuras aprobadas por el Concejo de la entidad para el período 2020 – 2030.

Tabla 1 Análisis de Completitud y Calidad del MFMP 2020

Aspecto Evaluado	Inclusión	Observaciones Sobre Calidad de los Contenidos
Plan Financiero	SI	El MFMP contiene estimaciones de ingresos, gastos, endeudamiento y compromisos presupuestales. Las proyecciones de ingresos y gastos se sustentaron en el comportamiento histórico de recaudo de los últimos cinco años, el comportamiento coyuntural de cada rubro, las estrategias y mecanismos de gestión que fueron fundamentales para presentar proyecciones razonables. Las proyecciones son consistentes con las metas determinadas por el Banco de la Republica y los lineamientos determinados por el Departamento Nacional de Planeación.
Metas de Superávit Primario y Sostenibilidad de la Deuda Pública	SI	La proyección del balance primario se basa en una metodología de medición de este indicador similar a la empleada por el gobierno nacional para su MFMP, la cual no incluye en los ingresos los recursos del balance, y por tanto, es más conservadora que la definida por el artículo segundo de la ley 819/03, que para las entidades territoriales permite incorporar en dicho cálculo este tipo de recursos.
Acciones y Medidas para el Cumplimiento de Metas Fiscales	SI	Para el cumplimiento de las metas del Plan Financiero se aplican entre otras las siguientes acciones: En materia de ingresos; para asegurar la optimización en el recaudo del IPU, se suscribió contrato interadministrativo entre el IGAC y el Área Metropolitana de Bucaramanga, con el fin de continuar con la actualización de la formación catastral de las sectores 2,4 y 5 los cuales son del orden de los 83.000 predios; lo que permite realizar una proyección del ingreso para la vigencia fiscal 2020 del orden de los \$199.700 millones. Las metas del MFMP se han estimado teniendo en cuenta la norma vigente con las siguientes ventajas para que los contribuyentes mantengan la cultura de pago y encuentren un equilibrio en la carga tributaria. a) Se conservaron las tarifas aplicables a la base gravable. b) No se tramitaron exenciones tributarias que afectan la neutralidad del tributo. c) Tratamientos preferenciales o amnistías tributarias. d) un registro integral que muestra la situación del contribuyente frente al IPU e ICA; la Secretaría de Hacienda cuenta con un registro actualizado de los contribuyentes y opera bajo la cuenta corriente tributaria llevando la trazabilidad y el histórico de la situación del contribuyente desde que nace la obligación hasta el cese de la misma. en el ICA el registro se alimenta en tiempo real con la expedición de la matrícula mercantil en la Cámara de Comercio. e) Programas de fiscalización: Este mecanismo estuvo orientado a planear la acción fiscalizadora según los índices de tributación o rentabilidad en sectores específicos bajo criterios objetivos de la técnica tributaria. f) Mecanismos anticipado de recaudo de impuesto
Informe de Resultados Fiscales de la Vigencia Anterior	SI	El Municipio presenta un diagnóstico sobre el comportamiento histórico de los ingresos obtenidos y los gastos comprometidos para el periodo 2013 - 2018. Para el 2020 muestra los resultados en materia de recaudo de las principales rentas; los componentes del gasto; el balance presupuestal, balance fiscal y la deuda pública. La proyección de ingresos propios para la vigencia 2020 se establece acorde al comportamiento de las vigencias anteriores y atendiendo los

		<p>criterios de política económica del ámbito regional y nacional. La proyección de las transferencias se atiende con los lineamientos del DNP. Los rendimientos financieros son proyectados acorde al portafolio financiero. Lo excedentes financieros de utilidades de acuerdo al comportamiento estadístico y se estiman recursos del balance para inversión forzosa del sector salud del Régimen Subsidiado. Con respecto al gasto, se destaca la inclusión de la asignación presupuestal de la vigencia 2020 lo correspondiente al Fondo de contingencias con el propósito que el municipio continúe en el proceso de saneamiento fiscal atendiendo las obligaciones de vigencias anteriores.</p>
Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias	SI	<p>Las exenciones son un factor determinante en los ingresos propios del municipio ya que pueden afectar el futuro de sus finanzas en la medida que la administración decida mantener y/o plantear exenciones tributarias en su jurisdicción. Acorde con lo anterior, se estiman exenciones para el año 2019 del impuesto predial por \$1.282 millones correspondientes a los Acuerdos 024 y 037 de 2017 y 044 de 2008; además, existen descuentos por pronto pago en el IPU asimismo, según el acuerdo 001 de 2019 los contribuyentes del IPU por efectos de la actualización catastral que comprenden los sectores catastrales 2, 4, y 5 presentaron aumento del impuesto y si cancelan la totalidad del predial y la sobretasa ambiental del año gravable 2019 hasta el día 28 de febrero de 2019 tuvieron un descuento del 30% y para los que cancelaron hasta el 29 de marzo el descuento fue del 20%. En el ICA no hay exenciones tributarias y solo se contempla el descuento por pronto pago</p>
Estimación de Pasivos Contingentes .	SI	<p>Para el año 2020 presenta 544 procesos por \$130.000 millones con el 65% de probabilidad, a junio 2019 presentaron 583 procesos judiciales por \$185.479 millones con el 73% de probabilidad alta de ser fallados en su contra.</p>
Costo Fiscal de los Acuerdos Sancionados en Vigencia anterior	SI	<p>En el documento se precisa de 18 Acuerdos sancionados por \$1.78 billones, la mayoría de los cuales son adiciones presupuestales que tienen impacto fiscal para el Municipio</p>
Análisis Situación Financiera de las Entidades del Sector Descentralizado	SI	<p>La administración municipal realiza un análisis financiero soportado en la información contable remitido por cada entidad descentralizada a diciembre de 2020 donde se concluye que de las doce entidades descentralizadas del municipio ocho tienen problemas de liquidez; los pasivos contingentes más altos fueron los de la empresa de transporte METROLINEA por \$150.203 millones. Adicionalmente, un laudo proferido en 2016 por el Tribunal de arbitramento de la Cámara de Comercio de Bucaramanga condenó a METROLINEA a pagar la suma de \$167.836 millones. En línea con lo anterior, se hace importante reiterar que las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente auto sostenible, no generen déficit fiscal y cuenten con una calificadora de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis de desempeño fiscal de las EDS presentado alerta sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.</p>

Fuente: DAF con base en MFMP del Municipio de Bucaramanga 2020

II. PROYECCIONES FISCALES

De acuerdo a la ejecución presupuestal de ingresos y gastos reportados al cierre de 2020 y las proyecciones del MFMP para el 2019, a continuación, se presentan los resultados de las proyecciones, gastos y balance fiscal.

A. Ingresos¹

La estimación del recaudo de los diferentes tributos se realizó de acuerdo con el comportamiento de las rentas de los últimos cinco años y su comportamiento coyuntural. Las proyecciones se fundamentan en supuestos razonables. En especial se tiene en cuenta el comportamiento observado de los tributos más representativos en los últimos seis años con son el IPU, el ICA, la sobretasa a la gasolina y las estampillas.

El comportamiento histórico del recaudo de los últimos cinco años, el comportamiento coyuntural de cada tributo, las estrategias y mecanismos de gestión, son fundamentales para presentar una proyección razonable basada en supuestos razonables con el propósito de dar sostenibilidad y viabilidad financiera al municipio acorde al comportamiento económico, a los niveles de inflación esperado y al cumplimiento legal. Las proyecciones son consistentes con las metas determinadas por el Banco de la Republica y los lineamientos determinados por el Departamento Nacional de Planeación.

La proyección de ingresos propios para la vigencia 2020 se establece acorde al comportamiento de las vigencias anteriores y atendiendo los criterios de política económica del ámbito nacional como regional. Los recursos del Sistema General de Participaciones, los de FOSYGA y Coljuegos se atienden acorde a los lineamientos del DNP, los recursos de capital que lo integran los rendimientos financieros son proyectados acorde al portafolio financiero, los excedentes financieros de utilidades de acuerdo al comportamiento estadístico y se estiman recursos del balance para inversión forzosa del sector salud del régimen Subsidiado.

Tabla 1

Ingresos sin SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
Ingresos Corrientes	714.895	802.145	924.657	15%	12%
Recaudo Propio	348.603	395.347	465.952	18%	13%
Transferencias	366.292	406.798	458.705	13%	11%
Ingresos de Capital (2)	182.177	158.266	44.781	-72%	-13%
Cofinanciación	13.343	19.493	0	-100%	46%
Excedentes Financieros y Utilidades	2.978	3.988	4.108	3%	34%
Rendimientos Financieros	8.439	8.119	7.533	-7%	-4%
Desahorro FONPET	27.872	10.563	0	-100%	-62%
Financiamiento (*)	128.199	113.840	31.397	-72%	-11%
Otros ingresos de capital	1.345	2.263	1.743	-23%	68%
TOTAL INGRESOS	897.072	960.411	969.438	1%	7%

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

Los ingresos totales al cierre de la vigencia 2019 alcanzarían la suma de \$960.411 millones con un crecimiento del 7% frente a lo observado en el año anterior, los ingresos corrientes participan con el 83% y crecerían 12% alcanzando la suma de \$802.145 millones mientras que los ingresos de capital serían del orden de los \$158.266 millones con una

¹ Las metas financieras están encaminadas a mantener la solvencia y viabilidad financiera del Municipio, teniendo en cuenta la realidad del comportamiento de la economía, la inflación esperada y el cumplimiento de la normatividad; especialmente el referido a la viabilidad fiscal señalada por las leyes 617/00 y 358/97.

contracción del 13%. Las partidas del financiamiento alcanzarían la suma de \$113.840 millones y estarían liderados por los recursos del balance (94%) y la consecución de créditos para inversión (6%).

Para la vigencia 2020, se estiman ingresos por \$969.438 millones con un crecimiento del 1% nominal, se destaca el crecimiento de los ingresos corrientes (\$924.657 millones) los cuales participarían con el 95% de su total, mientras que los ingresos de capital (\$44.781 millones) aportarían el 5%; y estarían liderados por los recursos del balance y los desembolsos del crédito. Por otra parte, se observa para la vigencia 2019 y 2020 la contratación de crédito para inversión por \$18.000 millones y \$32.000 millones respectivamente.

Las proyecciones de ingresos para la vigencia 2019 y siguientes lucen coherentes con el escenario macroeconómico del MFMP y el plan financiero 2019. La meta de ingresos por transferencias nacionales es realista considerando que en 2019 el comportamiento de este rubro dependerá de los ingresos corrientes de la nación, así como los índices de cobertura y calidad de los sectores de educación y salud.

Tabla 2

Ingresos Tributarios

valores en millones de \$

Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
Predial Unificado	118.671	155.999	199.738	28%	31%
Industria y Comercio	117.841	120.847	125.824	4%	3%
Estampillas	3.868	5.124	10.624	107%	32%
Sobretasa a la Gasolina	30.690	30.691	31.735	3%	0%
Otros	54.903	60.016	73.949	23%	9%
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	325.973	372.677	441.870	19%	14%

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

Para la vigencia 2019 la proyección estimada de los ingresos tributarios es del 14%. La renta más representativa es el impuesto predial (41%) y un crecimiento de 31%; mientras que para el año 2020 participa con el 45% del total y un crecimiento del 28%. Dicho comportamiento obedece principalmente a que, para optimizar su recaudo, se suscribió un contrato entre el IGAC y el Área Metropolitana, con el fin de continuar con la actualización de la formación catastral de los sectores 2, 4 y 5 los cuales son del orden de los 83.000 predios. Las metas del MFMP se han estimado teniendo en cuenta la norma vigente con las siguientes ventajas para que los contribuyentes mantengan la cultura de pago y encuentren un equilibrio en la carga tributaria. a) Se conservaron las tarifas aplicables a la base gravable. b) No se tramitaron exenciones tributarias que afectan la neutralidad del tributo; y tratamientos preferenciales o amnistías tributarias.

El recaudo propio sería dinamizado por la recuperación de la actividad económica y la gestión de fiscalización, cobro y la actualización del registro y/o bases de datos de los contribuyentes; como también el desarrollo de políticas de persuasión previa a los contribuyentes y la recuperación de cartera morosa, en un entorno institucional marcado por la reforma al Estatuto Tributario.

Finalmente, el logro de las metas de los ingresos de capital estará supeditada en gran medida a la gestión institucional relacionada con la estructuración y ejecución de los proyectos de inversión, así como con la consecución de crédito, acorde con el avance en la ejecución del gasto, en este aspecto es altamente probable que el municipio acceda sin dificultades a los mercados de crédito dada su reputación crediticia y sus moderados niveles de endeudamiento, con calificación de riesgo "(A) col" con perspectiva estable.

A. Gastos

El presupuesto de gasto correspondiente al año 2019 contempla incluir las partidas para el saneamiento de las finanzas del municipio y la asignación presupuestal correspondiente al fondo de contingencias para el pago de sentencias y conciliaciones como también el pago del déficit fiscal de vigencias anteriores.

En 2019 se aceleraría el gasto de la administración central al llegar a \$898.810 millones con un crecimiento del 18% respecto a 2020, producto de la aceleración de la formación bruta de capital y los gastos de funcionamiento. El 82% de estas erogaciones se destinarían a inversión, el 14% a funcionamiento y el 4% al servicio de la deuda (Tabla 4).

Los programas de inversión incrementarían su ritmo de crecimiento en 21% destacándose el crecimiento en más del 100% en la formación bruta de capital mientras que la inversión social presentaría desaceleración del 9%. Por otra parte, el servicio de la deuda se incrementaría producto de mayores amortizaciones y pago de intereses por el desembolso de nuevos créditos.

Tabla 4
Gastos sin SGR

valores en millones de \$

Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
Funcionamiento (*)	124.727	128.496	171.757	34%	3%
Inversión	609.664	739.135	762.575	3%	21%
Servicio de la Deuda	28.494	31.179	35.106	13%	9%
TOTAL GASTOS	762.885	898.810	969.438	8%	18%

(*) Gastos de Funcionamiento incluye bonos pensionales, cuotas partes de bono pensional y aportes al fondo de contingencias

Fuente: DAF con base en MFMP del Municipio de Bucaramanga 2019

En 2020 el gasto total crecería 8% en términos nominales jalonados principalmente por el incremento en el gasto de funcionamiento y la inversión social. El gasto de funcionamiento se incrementaría 34% mientras que el servicio de la deuda pública se elevaría principalmente por efectos de mayores intereses y amortizaciones a capital jalonados por el nuevo endeudamiento.

El gran reto para el municipio es mejorar la calidad del gasto adelantando criterios para optimar los procesos y procedimientos inherentes al diseño, contratación e interventoría de los proyectos de inversión programados; especialmente en el área de infraestructura en movilidad urbana donde se deben afrontar los mayores retos.

B. Deuda Pública

El saldo de la deuda pública al cierre de 2018 fue de \$204.214 millones, teniendo en cuenta que para el año 2019 el municipio se endeudaría en \$18.000 millones y estima servir deuda por \$31.179 millones (amortizaciones por \$11.214 millones e intereses por \$19.965 millones); luego su saldo al cierre de 2019 sería del orden de los \$211.000 millones.

La deuda financiera tiene como garantía y fuente de pago los recursos propios y la sobretasa a la gasolina; y se destinó principalmente para los sectores de salud y transporte; y fue contratada con el Banco de Bogotá (28%), Banco Colpatría (25%), Banco de Occidente (22%), Banagrario (15%), BBVA (9%) y Helm Bank (1%).

El perfil de la deuda muestra que los periodos de amortización se concentran durante los años 2021 al 2025 donde se proyecta cancelar el 58% de dicha obligación.

A diciembre de 2018 la firma Fitch Ratings Colombia asignó la calificación de riesgo "(A) col" con perspectiva estable.

C. Resultado Fiscal.

Las proyecciones al cierre de 2019 permiten prever que los recursos que se generarían y recaudarían en la vigencia no alcanzarían a cubrir los compromisos de la expansión del gasto de capital estimado para la anualidad y se obtendría un déficit cercano a los \$68.000 millones.

Desde la óptica, es probable que el déficit fiscal proyectado para el cierre de 2019 sea inferior al proyectado por la administración en el MFMP. Un antecedente de ello es lo sucedido en el año anterior cuando el MFMP de 2020 proyectó un déficit de \$21.607 millones y su resultado final al cierre de 2020 según el informe de viabilidad fiscal y financiera fue superavitaria en \$96.059 millones.

Al calcular el resultado con los datos de ingresos y gastos para el año 2020 proyectados por el municipio empleando la metodología DAF² se estima que cerraría con, con un déficit de \$15.197 millones. El saldo en rojo sería causado por una disminución en los ingresos de capital que no sería totalmente compensada por la reducción de los gastos de inversión.

Tabla 5
Estimación Balance Fiscal sin SGR

valores en millones de \$

Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
INGRESOS	768.875	846.571	938.041	11%	10%
INGRESOS CORRIENTES	714.895	802.145	924.657	15%	12%
Tributarios	325.973	372.677	441.870	19%	14%
No tributarios	22.630	22.670	24.082	6%	0%
Transferencias	366.292	406.798	458.705	13%	11%
GASTOS	790.482	915.096	953.238	4%	16%
GASTOS CORRIENTES	603.880	567.504	651.994	15%	-6%
Funcionamiento	124.727	128.496	171.757	34%	3%
Intereses y comisiones	17.962	19.965	18.906	-5%	11%
Gastos operativos en sectores sociales (Inversión social)	461.191	419.043	461.331	10%	-9%
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	111.015	234.641	272.663	16%	111%
INGRESOS DE CAPITAL (*)	53.980	44.426	13.384	-70%	-18%
GASTOS DE CAPITAL	186.602	347.592	301.244	-13%	86%
DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL	-132.622	-303.166	-287.860	-5%	129%
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL SIN SGR	-21.607	-68.525	-15.197	-78%	217%

(*) No incluye partidas de financiamiento: Recursos del Balance, Desembolsos de Crédito, Venta de Activos.

Fuente: DAF con base en MFMP del Municipio de Bucaramanga 2019

D. Límite de endeudamiento y balance primario.

El superávit primario es un indicador complementario a los establecidos por la ley para determinar la capacidad de pago y garantizar la sostenibilidad de la deuda.

Para el cierre de 2019 el MFMP proyecta un superávit primario de \$65.280 millones, sustentado en el incremento de los ingresos de capital. Para el año 2020 el superávit sería de \$35.106 millones con una desaceleración por encima

² La metodología de medición de balance fiscal empleada por la DAF computa tanto en gasto como en ingreso solamente los de la vigencia; de tal suerte que los recursos del balance se consideran como partida de financiamiento junto con el crédito y la venta de activo

del 50%. El comportamiento positivo del superávit primario se mantendría durante el horizonte del MFMP, no obstante la desaceleración presentada.

Tabla 6

CONCEPTOS	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
INGRESOS CORRIENTES	686.483	714.894	802.145	924.657	939.349	954.482	970.049	986.123	1.002.659	1.019.692	1.037.235	1.055.304	1.073.916	1.093.086
RECURSOS DE CAPITAL	156.863	182.179	158.266	44.781	13.610	13.843	14.082	14.329	14.584	14.846	15.115	15.393	15.680	15.974
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	111.824	112.737	109.713	132.239	136.206	140.292	144.501	148.836	153.301	157.900	162.637	167.516	172.541	177.718
GASTOS DE INVERSION	580.656	659.783	785.418	802.094	768.815	780.494	794.797	809.497	828.201	846.671	867.088	884.119	905.262	929.107
SUPERAVIT O DEFICIT PRIMARIO	150.867	124.553	65.280	35.106	47.938	47.539	44.854	42.120	35.741	29.966	22.626	19.063	11.792	2.236
INDICADOR (superávit primario / Intereses) >= 100%	680,6%	693,4%	327,0%	185,7%	260,2%	301,5%	342,6%	406,6%	464,8%	550,6%	644,2%	959,5%	1637,4%	3588,6%
	SOSTENIBLE													
Millones de pesos														
Servicio de la Deuda por:	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Intereses	22.167	17.962	19.965	18.906	18.425	15.768	13.093	10.359	7.690	5.443	3.512	1.987	720	62

El escenario de superávit primario indica que de conformidad con la ley 819/03, el municipio de Bucaramanga cumple con la generación de recursos suficientes para atender los pagos de intereses de la deuda pública.

El ejercicio planteado en el escenario del presente documento se observa un superávit sostenible durante los próximos diez años, lo cual permite observar que el municipio tiene superávit primario superior al límite establecido por la ley.

Por otra parte, para el periodo 2019 2028 la entidad en su MEMP proyecta indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda pública acordes con el cumplimiento de la ley 358/97 y se mantendrían por debajo de los límites legales exigidos por la norma vigente.

E. Límite de gasto de ley 617/2000

El MFMP proyecta un crecimiento de los gastos de funcionamiento dirigido a preservar el cumplimiento de los límites de gasto de la ley 617/2000. En ese aspecto el margen de maniobra de la administración municipal es amplio. En 2020 el límite estuvo alrededor de 34.5 puntos porcentuales por debajo del máximo legal, de acuerdo con la certificación que sobre el particular emite la Contraloría General de la República³.

Por otra parte, se recomienda que la entidad efectúe una revisión de los compromisos autorizados por concepto del pasivo pensional, y tenga en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 111 de la ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios, debe destinar un porcentaje no inferior al 1% del total de los ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégicas con el objeto de conservar los recursos hídricos o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales en dichas áreas.

III. RIESGOS FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales.

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2020 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2019 por \$28.233 millones que corresponden en su mayoría a gastos de inversión. De acuerdo con el reporte realizado en el FUT al primer semestre de 2019 la entidad obligo el 55% de las reservas presupuestales pagando el 99% de lo obligado. El municipio debe realizar sus mayores esfuerzos para reducir el rezago, dando cumplimiento a

³ Al cierre de 2018 la Contraloría General de la República certificó, en cumplimiento de los artículos 1 y 2 de la ley 617/00, para la administración central gastos de funcionamiento equivalentes al 30.5% de los ICLD de la vigencia. Ver Certificación www.contraloria.gov.co

las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecute durante la vigencia la totalidad de los compromisos adquiridos.

B. Vigencias Futuras.

Las vigencias futuras aprobadas con incidencia en la vigencia de 2019 y siguientes se contemplan en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 – 2029; de igual forma se encuentran incluidas en el cálculo de la capacidad de endeudamiento. Para el año 2019 se descontarán por este concepto la suma de \$45.714 millones, mientras que para el año 2020 el descuento realizado sería de \$17.779 millones.

Así las cosas, con el fin de preservar la sostenibilidad fiscal del municipio se recomienda que la eventual autorización de compromisos presupuestales mediante vigencias futuras siga teniendo en cuenta que, desde la perspectiva financiera de los gobiernos territoriales, las vigencias futuras son una herramienta de planeación presupuestal y no una fuente de financiamiento.

C. Situación Financiera del Sector Descentralizado.

Según el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019 las entidades territoriales deberán incorporar en su Marco Fiscal de Mediano Plazo un análisis de la situación de las entidades del sector descentralizado y medir el impacto que puedan tener los resultados de dichas entidades en las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial pues es claro que eventuales colapsos financieros de estas entidades podría aumentar los pasivos contingentes de las entidades territoriales.

En línea con lo anterior, la administración municipal presentó algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales) y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportadas a la CGN y los rendimientos sobre el patrimonio.

Del análisis se destaca que al culminar la vigencia 2020 la mayoría de las EDS del Municipio tenían problemas de liquidez. Las empresas de Servicio Público con los pasivos contingentes más altos fueron la Empresa de Transporte METROLINEA y la Empresa de Acueducto Metropolitano; mientras que los establecimientos públicos que presentaron mayores pasivos contingentes fueron el Área Metropolitana de Bucaramanga, La Dirección de Tránsito y el Instituto de Salud – ISABU. Adicionalmente, en 2016 un laudo proferido por el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bucaramanga condenó a METROLINEA a pagar la suma de \$167.836 millones.

D. Pasivos Contingentes por demandas judiciales.

El municipio de Bucaramanga a 31 de diciembre de 2020 reportó un total de 1.234 procesos judiciales en su contra, sobre los cuales se estiman pretensiones por más de \$129.000 millones; los mayores procesos judiciales en su contra son los de acción de reparación directa (43%) y acción de nulidad y restablecimiento del derecho (36%).

Así las cosas, los procesos legales son un riesgo financiero para las finanzas de la administración municipal, siendo necesario aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles y fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial.

E. Pasivos Pensionales.

El MFMP 2020 no contiene datos sobre la estimación del pasivo pensional de la entidad y su cobertura, por lo cual se recomienda incluir este tipo de estimaciones a futuro con el fin de mejorar la calidad y el contenido del documento.

No obstante, a 31 de diciembre de 2020 La DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reportó el cálculo actuarial del pasivo pensional con fecha de corte a 31 de diciembre de 2017 por la suma de \$657.807 millones, de los

cuales se había provisionado en el FONPET \$287.650 millones, lo que significa que la entidad tenía cubierto el 43.73% del total de su pasivo pensional.

F. Costo Fiscal de las exenciones tributarias.

Las exenciones son un factor determinante en el crecimiento de los ingresos propios del municipio, a los resultados de la vigencia anterior, en las entidades territoriales se suma el hecho que está relacionado con los ingresos que puedan llegar a afectar el futuro de las finanzas en la medida que en la administración decidan mantener y/o planear exenciones tributarias en su jurisdicción.

La administración presenta las siguientes exenciones tributarias.

- ✓ Acuerdo 024 de 2017, están exentos los predios a áreas del predio destinado al funcionamiento de establecimientos de educación pública a través de convenios suscritos con el municipio. Los predios de propiedad del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio, los predios de propiedad del INVISBU recibidos en dación en pago por procesos de reubicación. Los predios destinados al funcionamiento de Centros de Bienestar del Anciano y Centros Vida beneficiarios de la Estampilla Pro bienestar del Adulto mayor.
- ✓ Acuerdo 037 de 2017 a los predios de propiedad de las juntas de acción comunal únicamente frente al área destinada a su funcionamiento y/o a prestar servicios a la comunidad.
- ✓ Acuerdo 44 de 2008; están exentos los inmuebles de propiedad de la iglesia católica, destinados al culto y vivienda de las comunidades religiosas, a las curias diocesanas y arquidiócesanas, casas episcopales y cúrales y seminarios conciliares. Los inmuebles de propiedad de otras iglesias diferentes a la católica, reconocidas por el Estado Colombiano, en la parte destinada exclusivamente al templo para el culto público y vivienda pastoral.

El Producto de la aplicación de las exenciones vigentes en el municipio en el último año sumaron alrededor de los \$1.280 millones.

- ✓ Adicionalmente, según el Acuerdo 025 de 2004 existe el descuento por pronto pago el cual es de 5% de descuento de ICA si se cancela su totalidad hasta el último día hábil del mes de marzo y 10% para quienes cancelen el IPU en el mes de enero y 5% para quienes lo cancelen en febrero.
- ✓ Acuerdo 01 de 2019. Los contribuyentes del IPU que, por efectos de la actualización catastral y que correspondan a los sectores 2,4 y 5; y presentaron aumento del impuesto y cancelen la totalidad del impuesto predial y sobre tasa ambiental del año gravable 2019 hasta el 28 de febrero de 2019 tendrán un descuento del 30% sobre el IPU y 20% para quienes cancelen hasta el 29 de marzo de 2019.

El resultado de los descuentos otorgados fue de \$39.940 millones.

G. Costo Fiscal de Acuerdos Sancionados en la Vigencia Anterior

Durante la vigencia 2020 se tramitaron ante el Concejo Municipal proyectos de Acuerdo con incidencia económica para el municipio. A continuación, se relacionan los Acuerdos municipales aprobados durante dicha vigencia.

- ✓ Acuerdo No 04 por medio del cual se adiciona al Presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga, El fondo local de salud, para la vigencia fiscal 2020 por \$7.259 millones.

- ✓ Acuerdo No 06 por medio del cual se adiciona las Reservas Presupuestales de la vigencia 2017 al presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga, para la vigencia fiscal 2020 por \$29.743 millones.
- ✓ Acuerdo No 08 por medio del cual se crea el fondo de contingencias del municipio de Bucaramanga por \$10.061 millones.
- ✓ Acuerdo No 012 por medio del cual se adiciona al Presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga administración central secretaria de educación para la vigencia fiscal 2020 por \$13.074 millones.
- ✓ Acuerdo No 015 por el cual se hace una modificación al Decreto 221 de 2017 por medio del cual se adopta el Presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre del año 2020 por \$300.000 millones.
- ✓ Acuerdo No 016 por medio del cual se adiciona al Presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga, administración central y fondos rotatorios municipales, para la vigencia fiscal 2020 por \$43.090 millones.
- ✓ Acuerdo No 022 por medio del cual se autoriza al alcalde de Bucaramanga para comprometer vigencias futuras ordinarias para la vigencia fiscal 2019 por \$3.384 millones.
- ✓ Acuerdo No 023 por medio del cual se adiciona al presupuesto de ingresos y gastos de la Personería municipal para la vigencia fiscal 2020 por \$192 millones.
- ✓ Acuerdo No 025 por medio del cual se autoriza al alcalde de Bucaramanga para comprometer vigencias futuras excepcionales para la vigencia fiscal 2019 por \$571 millones.
- ✓ Acuerdo No 028 por medio del cual se autoriza al alcalde de Bucaramanga para comprometer vigencias futuras ordinarias para la vigencia fiscal 2019 por \$438 millones.
- ✓ Acuerdo No 029 por medio del cual se autoriza al alcalde de Bucaramanga para comprometer vigencias futuras excepcionales para la vigencia fiscal 2019 y 2020 \$68.944 millones.
- ✓ Acuerdo No 035 por medio del cual se adiciona al Presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga administración central fondo local de salud para la vigencia fiscal 2020 por \$10.633 millones.
- ✓ Acuerdo No 037 por medio del cual se adiciona al Presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga administración central secretaria de educación para la vigencia fiscal 2020 por \$18.050 millones.
- ✓ Acuerdo 041 por medio del cual se autoriza al alcalde de Bucaramanga para comprometer vigencias futuras ordinarias para la vigencia fiscal 2019 por \$647 millones.
- ✓ Acuerdo 044 por medio del cual se adiciona al Presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga administración central fondo local de salud para la vigencia fiscal 2020 por \$3.729 millones.
- ✓ Acuerdo No 045 por medio del cual se autoriza al alcalde de Bucaramanga para comprometer vigencias futuras ordinarias para la vigencia fiscal 2019 por \$764 millones.
- ✓ Acuerdo 047 por medio del cual se adiciona al Presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga administración central secretaria de educación para la vigencia fiscal 218 por \$2.510 millones.
- ✓ Acuerdo 051 por el cual se fija el Presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre del año 2019 por \$934.566 millones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El MFMP 2020 del Municipio de Bucaramanga contiene el 100% de los aspectos definidos en la ley 819/03 para este tipo de documentos. La evaluación de los resultados fiscales de 2019 junto con las proyecciones para los cierres tanto de 2019 como de 2020 y los diez años venideros; considera el entorno económico nacional e internacional y sus posibles efectos sobre la economía del Municipio.

Las proyecciones de ingresos para la vigencia 2019 y siguientes lucen coherentes con el escenario macroeconómico del MFMP y el plan financiero 2019. La meta de ingresos por transferencias nacionales es realista considerando que en 2019 el comportamiento de este rubro dependerá de los ingresos corrientes de la nación, así como los índices de cobertura y calidad de los sectores de educación y salud.

Las metas del MFMP se han estimado teniendo en cuenta las normas vigentes con las siguientes ventajas para que los contribuyentes mantengan la cultura de pago y encuentren un equilibrio en la carga tributaria. a) Se conservaron las tarifas aplicables a la base gravable. b) No se tramitaron exenciones tributarias que afectan la neutralidad del tributo; y tratamientos preferenciales o amnistías tributarias

El recaudo propio sería dinamizado por la recuperación de la actividad económica y la gestión de fiscalización, cobro y la actualización del registro y/o bases de datos de los contribuyentes; como también el desarrollo de políticas de persuasión previa a los contribuyentes y la recuperación de cartera morosa, en un entorno institucional marcado por la reforma al Estatuto Tributario.

El presupuesto de gasto correspondiente al año 2019 contempla incluir las partidas para el saneamiento de las finanzas del municipio y la asignación presupuestal correspondiente al fondo de contingencias para el pago de sentencias y conciliaciones como también el pago del déficit fiscal de vigencias anteriores.

El MFMP proyecta para el cierre de 2019 un déficit de \$68.525 millones; Este resultado sería explicado esencialmente por la expansión de la inversión, en un contexto del repunte tanto del recaudo propio como las transferencias nacionales. La expansión más notoria se daría en la formación bruta de capital. El déficit sería financiado con recursos del balance y desembolsos del crédito.

Existen posibles vulnerabilidades que podría afectar la solidez financiera del municipio; como es el caso del pasivo contingente por demandas judiciales que son del orden de los 1.234 procesos y se estiman pretensiones por \$129.000 millones existiendo altas probabilidades de ser fallados en contra de la administración municipal, por lo que se hace el llamado para que la entidad revise el cálculo del pasivo contingente, valorando de nuevo la probabilidad de fallo de los procesos reportados en contra estimando una variación más real, que permita entre otras, fondear una cuenta para el pago de estos procesos. Los procesos judiciales deben ser actualizados con el fin de ejercer la debida defensa técnica en los términos requeridos por los juzgados y tribunales.

Si bien dentro de la Ley 819/03 está contenido el análisis de la situación financiera del sector descentralizado, es claro que eventuales colapsos financieros de las entidades descentralizadas podría aumentar los pasivos contingentes de las entidades territoriales.

El indicador de la ley 819 de 2003, permite observar que el Municipio para las vigencias 2019 y 2020 presenta superávit primario, lo que permitirá cumplir de manera puntual con los indicadores de solvencia y sostenibilidad.

En conclusión, un MFMP, si se aplica rigurosamente, constituye una declaración muy clara de la incidencia en el ingreso y el gasto de mantener las políticas de gobierno, y un mecanismo para controlar la introducción de nuevas políticas y llevar registro de la ejecución del presupuesto más allá de un año determinado; además proporciona una base transparente para la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo y un cimiento necesario para preparar presupuestos más detallados y orientados a la consecución de resultados concretos.