

I. ANTECEDENTES

En promedio durante los últimos años los ingresos tributarios y no tributarios crecieron 9%, mientras que las transferencias y los ingresos de capital lo hicieron en 2% y 5% respectivamente

La situación coyuntural de Venezuela y las alteraciones del orden público por la cual atraviesa el Departamento han tenido como efecto un incremento del contrabando y, como consecuencia, una disminución del recaudo de los impuestos al consumo especialmente impuesto de los licores.

La entidad territorial atendió de manera oportuna el servicio de la deuda y disminuyó su endeudamiento neto. El saldo de la deuda pública al cierre de 2015 (\$13.505 millones), estuvo representada por créditos con entidades financieras.

El pasivo contingente estimado por demandas judiciales, el revelado en la información contable como no financiero pueden terminar siendo asumidos el Departamento, constituyeron un escenario de riesgo evidente y preocupante para sus finanzas

El Departamento de Arauca, presentó una propuesta de reorganización, rediseño y modernización de la red pública de prestadores del servicio de salud del Departamento ante el Ministerio de Salud y Protección Social, siendo viabilizada e informada a este Ministerio el 27 de febrero de 2014 mediante la comunicación No. 1-2014-015961. Según la propuesta viabilizada, la red pública hospitalaria la conformarán 4 Empresas Sociales del Estado - ESE, 3 de carácter departamental y 1 de carácter municipal, con 2 ESE del primer nivel de atención y 2 de segundo nivel. Esta Red tenía 4 ESE, 3 del orden departamental y 1 municipal, con 2 ESE del primer nivel de atención y 2 de segundo nivel. En cumplimiento de lo establecido por las Leyes 1438 de 2011 y 1608 de 2013, las ESE categorizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en riesgo medio o alto, debían someterse a un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero-PSFF- el cual es viabilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los términos y condiciones allí previstos.

En noviembre de 2011 se aprobó un plan de desempeño al Departamento para el sector educación, el cual se encontraba vigente hasta mayo de 2013, sin embargo, por el incumplimiento de las actividades, se determinó su extensión y reformulación hasta julio de 2014. La medida se adoptó por los inconvenientes asociados a inconsistencias en la información financiera, deficiencias en la gestión de la matrícula y en la administración del recurso humano.

El Departamento es objeto de seguimiento en aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones definida en el Decreto 028 del 2008, toda vez que fue reportado en riesgo alto en el Informe de Monitoreo de 2015 remitido por el Ministerio de Salud y Protección Social. El Ministerio de Salud y Protección Social alertó sobre el comportamiento de la cuenta maestra de prestación de servicios, ya que entre los meses de diciembre de 2014 y diciembre de 2015 se presentó una disminución de 92.74% (\$35.253 millones), comportamiento que fue más drástico entre los meses de diciembre de 2014 y enero de 2015. Así mismo sobre el comportamiento de la cuenta maestra de salud pública, alertó que, para los meses de marzo, junio y diciembre de 2015 se redujeron los saldos en \$5.540 millones, \$4.782 millones y 8.777 millones respectivamente. El Plan Financiero Territorial de Salud presentado en el marco de la Resolución 4834 de 2015, se encuentra en proceso de evaluación.

El principal reto del Departamento sigue siendo canalizar sus ingresos propios, en especial los provenientes de las regalías, hacia proyectos de alto impacto que permitan, a mediano plazo, diversificar y hacer más competitivo su aparato productivo. En materia de administración de riesgos los mayores retos son asegurar la solvencia de su sector descentralizado, hacer un uso racional de las vigencias futuras y minimizar los pasivos contingentes por demandas judiciales.

II. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

A. INGRESOS

De acuerdo con información reportada en el Formulario Único Territorial, al primer semestre de 2016 los ingresos del Departamento, sin incluir los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), ascendieron a \$152.730 millones lo que significó una caída real del 58% real¹ frente a lo observado en el mismo periodo de 2015 y un porcentaje de ejecución del 47% con respecto al presupuesto definitivo. El 90% de los ingresos correspondió a recaudos de la vigencia y el 10% a disponibilidades de vigencias anteriores.

La caída en los ingresos se explicó fundamentalmente por el bajo dinamismo de los recursos de capital – principalmente recursos del balance -recursos de forzosa inversión que en 2015 sumaron \$102.967 millones y en 2016 \$54 millones y otros recursos de forzosa inversión que fueron 5.8 veces inferiores a los reportados en 2015. Los ingresos de recaudo propio no registraron crecimiento, pues el recaudo tributario en conjunto cayó 1% real.

TABLA 1

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Junio 2015	Junio 2016	Variación Real 2016/2015	Composiciones	
				2015	2016
Tributarios y no tributarios	20.233	21.953	0%	6%	14%
Transferencias	70.703	86.039	12%	21%	56%
Ingresos de capital	241.667	44.738	-83%	73%	29%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	122.204	14.517	-89%	37%	10%
Otros (1)	119.463	30.222	-77%	36%	20%
RECAUDOS DEL SEMESTRE	332.603	152.730	-58%	100%	100%

(1) Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior

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

El comportamiento en el recaudo de los ingresos tributarios fue explicado principalmente por las caídas registradas por concepto de estampillas, licores (11%), y otros impuestos (16%), que llevaron a que el total de los ingresos tributarios cayera en 1% real. Sin embargo el impuesto de cerveza y cigarrillos y tabaco crecieron 21% y 40% respectivamente, así mismo la sobretasa a la gasolina creció 140% al pasar de \$153 millones a \$400 millones en 2015, situación que no alcanzó a superar la caída en conjunto de los ingresos tributarios. Se percibe en lo anterior la baja continuidad de la entrada en vigor del estatuto de rentas Departamental presentado por la anterior administración el cual modificó algunas tarifas, actualizó sujetos pasivos, bases gravables y el marco legal para que la gobernación adelantara medidas en materia de fiscalización y recaudo.

Es importante tener en cuenta la situación coyuntural de Venezuela y las alteraciones del orden público por la cual atraviesa el Departamento han tenido como efecto un incremento del contrabando y, como consecuencia, una disminución del recaudo del impuesto de los licores (11%).

Las transferencias crecieron 12%, sin embargo continúa la tendencia mostrada al cierre de 2015 para el sector Salud, es decir, las transferencias de los recursos del SGP cayeron 58% y 57% otras transferencias asignadas por la Nación. Además el Departamento de Arauca depende en 56% de estos recursos asignados.

¹ Para el cálculo de las variaciones reales, se deflactaron los datos registrados en el primer semestre de 2015, teniendo en cuenta la inflación interanual causada a junio de 2016, medida por el IPC (8,6%).

En conjunto los ingresos tributarios disminuyeron 1% real frente a junio de 2015; sin embargo, se observa una dinámica de crecimiento en los ingresos al consumo que representan el 49%.

TABLA 2
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Junio 2015	Junio 2016	Variación Real 2016/2015	Composiciones	
				2015	2016
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Registro y anotación	787	897	5%	4%	4%
Impuestos al consumo	7.961	10.346	20%	40%	49%
Licores	748	722	-11%	4%	3%
Cerveza	6.672	8.804	21%	34%	41%
Cigarrillos y tabaco	540	820	40%	3%	4%
Sobretasa a la gasolina	153	400	140%	1%	2%
Estampillas	7.174	6.249	-20%	36%	29%
Otros impuestos	3.713	3.393	-16%	19%	16%
TOTAL	19.788	21.285	-1%	100%	100%

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

Con corte 30 de junio de 2016, el Departamento contó con recursos incorporados del SGR para el bienio 2015 - 2016 por \$251.578 millones. La composición se distribuye por una disponibilidad inicial del 43%, asignaciones directas 39%, los fondos representaron 14% y recursos de capital 4%.

TABLA 3
INGRESOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - JUNIO 2016

valores en millones de \$

Concepto	Bienalidad 2015 - 2016	Composiciones 2015 - 2016
Disponibilidad Inicial	107.107	43%
Asignaciones Directas	97.733	39%
Fondos (Compensaciones, desarrollo y ciencia tecnología e innovación)	36.223	14%
Recursos para el fortalecimiento secretarías de planeación y OCADS	694	0%
Recursos de Capital	9.822	4%
TOTAL INGRESOS INCORPORADOS SGR	251.578	100%

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

B. Gastos

Los compromisos de gastos financiados con recursos distintos al SGR totalizaron \$143.613 millones en el acumulado enero a junio de 2016, monto inferior en 37% real frente a lo registrado al primer semestre de 2015. Con respecto al presupuesto definitivo, la ejecución de gastos alcanzó el 39%.

Los menores gastos en el semestre se explicaron en lo fundamental por la contracción de la inversión (tanto gastos operativos en inversión social como formación bruta de capital), la cual retrocedió 39% influenciada por el ciclo político presupuestal, pues al ser 2016 primer año del periodo de gobierno 2016 – 2019, se espera una desaceleración del ritmo de ejecución de los gastos vinculada

al proceso de armonización del plan de desarrollo de la administración entrante. Todos los sectores (Salud, agua potable, vivienda, vías y otros sectores) a excepción de educación registraron las contracciones más significativas.

Como se ha observado en vigencias anteriores, los gastos de funcionamiento descendieron en la misma tendencia con el comportamiento evidenciado por los ingresos de recaudo propio, dinámica impulsada por el retroceso real de los gastos de personal, gastos generales y transferencias lo que indica una política de racionalización de los gastos de funcionamiento en el marco de lo establecido por la Ley 617 de 2000.

El servicio de la deuda creció 94% real y totalizó \$339 millones correspondiente al pago de bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales.

TABLA 4
COMPROMISOS DEL SEMESTRE SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Junio 2015	Junio 2016	Variación Real 2016/2015	Composiciones	
				2015	2016
Funcionamiento	14.101	14.373	-6%	7%	10%
Inversión	194.968	128.901	-39%	93%	90%
Servicio de la deuda	161	339	94%	0%	0%
TOTAL COMPROMISOS SIN SGR	209.229	143.613	-37%	100%	100%

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

Los compromisos financiados con recursos del SGR durante el tercer semestre del bienio 2015-2016 ascendieron a \$231.582 millones. 97% lo componen la inversión compromisos nuevos del año y 3% servicio de la deuda SGR.

TABLA 5
COMPROMISOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - JUNIO 2016

valores en millones de \$

Concepto	Bienalidad 2015 - 2016	Composiciones
Inversión. Compromisos nuevos del año	223.502	97%
Servicio de la deuda SGR	8.080	3%
Inversión. Compromisos provenientes de años anteriores	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	231.582	100%

1 Primer semestre del bienio 2015 - 2016

C. DEUDA PÚBLICA

El Departamento de Arauca no presentó en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) la categoría Deuda Pública con corte a junio de 2016. Sin embargo, en 2015 realizó pagos por deuda financiera con recursos del SGR por \$5.391 millones (\$752 millones por intereses y \$4.630 millones por amortizaciones), y el total del servicio de la deuda cayó 26% real frente a la vigencia 2014. Así mismo a diciembre de 2015 el saldo de la deuda pública fue de \$13.505 millones; 56% contratada con Banco de Bogotá y 44% con Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Colombia S.A. El perfil de la deuda muestra que la amortización se distribuye de manera uniforme durante los próximos tres años.

En enero de 2015 la firma Fitch Colombia confirmó no continuar presentado la calificación de riesgo debido a la cancelación del contrato.

III. Principales Indicadores de Desempeño Fiscal y Financiero

A. Resultado Fiscal

Los ingresos del primer semestre de 2016 fueron inferiores en \$5.400 millones, con lo cual se contabilizó un déficit fiscal, en contraste con el saldo observado en junio de 2015

El comportamiento deficitario del Departamento se asocia a un componente estructural de no generación de ahorro corriente, debido en parte al poco dinamismo del recaudo tributario (Cayeron 1%).

Al tener en cuenta los recursos del balance, el Departamento registró un resultado presupuestal positivo de \$9.116 millones, 13.5 veces inferior a la observada al primer semestre de 2015.

TABLA 6

RESULTADO FISCAL

valores en millones de \$

Concepto	Junio 2015	Junio 2016
Resultado balance corriente	-28.695	-12.983
Resultado balance de capital	29.864	7.583
Déficit o superávit fiscal	1.169	-5.400
Financiamiento	122.204	14.517
Endeudamiento neto	0	0
Recursos del balance	122.204	14.517
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	123.373	9.116

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

Adicionalmente, con corte al 30 junio de 2016 los ingresos incorporados del SGR superaron los compromisos efectivamente realizados en \$19.996 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD, pues la relación compromisos versus ingresos incorporados alcanzó el 92%.

TABLA 7

RESULTADO PARCIAL SGR JUNIO 2016

Concepto	Bienalidad 2015 - 2016
Total ingresos incorporados SGR	251.578
Total compromisos SGR	231.582
RESULTADO SGR	19.996
Compromisos / Ingresos Incorporados	92%

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

III. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2015 los compromisos excedieron las obligaciones, con lo cual se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$74.696 millones para completar su proceso de ejecución en 2016, la mayoría correspondientes a recursos de libre destinación, además de recursos diferentes al SGP para forzosa inversión en transporte, salud agropecuario y grupos vulnerables. Al primer semestre de 2016 el 23% de dichas reservas se habían obligado y el 22% pagado.

B. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Al cierre de 2015, el sector descentralizado obtuvo ingresos distintos al SGR en 2015 equivalentes al 174% de los ingresos del Departamento, magnitud que revela la importancia de dichas entidades dentro de las finanzas de la entidad territorial. Pese a desempeñar un rol destacado en la ejecución de la inversión departamental al 2015 el sector descentralizado contabilizó un déficit estimado en \$28.891 millones y de este modo completó tres años consecutivos con un balance total en rojo. Por otra parte, se encontró que en 2015 el 42.3% de los ingresos totales de las EDS provino de transferencias corrientes de la gobernación. Al cierre de 2015, las entidades tenían problemas de liquidez, a excepción del Instituto de Desarrollo de Arauca – IDEAR pues no cubrían su pasivo corriente con sus activos líquidos y frente a la fortaleza patrimonial, todas las EDS exhibieron patrimonio positivo

C. Aspectos Sectoriales

En noviembre de 2011 se aprobó un plan de desempeño al Departamento para el sector educación, el cual se encontraba vigente hasta mayo de 2013, sin embargo, por el incumplimiento de las actividades, se determinó su extensión y reformulación hasta julio de 2014. La medida se adoptó por los inconvenientes asociados a inconsistencias en la información financiera, deficiencias en la gestión de la matrícula y en la administración del recurso humano.

Para mitigar el efecto de los eventos de riesgo evidenciados, la entidad formuló un plan de desempeño con 28 actividades en tres categorías² de las cuales, a abril de 2014, cumplió 26; por lo tanto, dada la superación de los inconvenientes evidenciados, el Ministerio de Hacienda concluyó en la evaluación realizada en julio de 2014 el cumplimiento del plan remitió su informe al Ministerio de Educación para recibir su concepto y finalmente por medio de la Resolución No.2729 del 6 de agosto de 2014 el Ministerio de Hacienda levantó la medida preventiva.

El Departamento es objeto de seguimiento en aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones definida en el Decreto 028 del 2008, toda vez que fue reportado en riesgo alto en el Informe de Monitoreo de 2015 remitido por el Ministerio de Salud y Protección Social. El Ministerio de Salud y Protección Social alertó sobre el comportamiento de la cuenta maestra de prestación de servicios, ya que entre los meses de diciembre de 2014 y diciembre de 2015 se presentó una disminución de 92.74% (\$35.253 millones), comportamiento que fue más drástico entre los meses de diciembre de 2014 y enero de 2015. Así mismo sobre el comportamiento de la cuenta maestra de salud pública, alertó que, para los meses de marzo, junio y diciembre de 2015 se redujeron los saldos en \$5.540 millones, \$4.782 millones y 8.777 millones respectivamente. El Plan Financiero Territorial de Salud presentado en el marco de la Resolución 4834 de 2015, se encuentra en proceso de evaluación.

² Las categorías establecidas fueron: Financiera, Planeación y Cobertura, Calidad y Talento Humano.

D. Programas de Saneamiento Fiscal y Financieros de Hospitales Públicos

Desde el año 2013 hasta el 29 de mayo del año 2015 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público viabilizó 4 PSFF de Empresas Sociales del Estado que habían sido categorizadas en riesgo medio o alto. De estas ESE, 2 fueron recategorizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social con la Resolución 1893 del 29 de mayo de 2015, en riesgo bajo o sin riesgo, por lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aunque realiza su evaluación, reitera las limitaciones en el alcance y pertinencia de la misma, dado que este Ministerio ve restringida la potestad normativa para pronunciarse de fondo, respecto de los PSFF de las ESE que se viabilizaron antes de la expedición de la Resolución 1893 de 2015, cuyo resultado en la categorización de riesgo para la vigencia 2015 correspondió a riesgo bajo o sin riesgo.

Así, a partir de la vigencia de la Resolución 1893 de 2015 se retira respecto de las ESE que se relacionan a continuación, el deber de mantener un PSFF y, en consecuencia, la competencia legal a cargo del MHCP de emitir viabilidad en relación con sus PSFF y, en particular, para efectos del uso de recursos a que se refieren las Leyes 1608 y 1737. Esto es, aun asumiendo la permanencia de la ejecución de los PSFF adoptados en vigencia de “una categorización anterior”, el uso de recursos para su financiación, a partir de la vigencia de la Resolución 1893, no resulta legalmente procedente y, por ende, este Ministerio carece de potestad normativa para pronunciarse respecto de los PSFF de las ESE que se viabilizaron antes de la expedición de dicha resolución y que fueron recategorizadas por la misma en riesgo bajo o sin riesgo para la vigencia 2015.

Ahora bien, por la categorización del riesgo efectuada por el Ministerio de Salud y Protección Social con la Resolución 1893 de 2015, a las ESE JAIME ALVARADO Y CASTILLA Y HOSPITAL DEL SARARE les es aplicable el artículo 82 de la Ley 1438 de 2011 (no bajaron de riesgo), y en consecuencia el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dio traslado a la Superintendencia Nacional de Salud para lo de su competencia.

Por otro lado, con la Resolución 1893 de 2015 el Ministerio de Salud y Protección Social categorizó en riesgo bajo o sin riesgo las ESE DEPARTAMENTAL DE I NIVEL MORENO Y CLAVIJO y HOSPITAL SAN VICENTE DE ARAUCA ambas del municipio de Arauca, cesando así las competencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para seguir pronunciándose sobre sus respectivos PSFF.

E. Pasivos Contingentes³

A diciembre de 2015, y de acuerdo con la información reportada por la Gobernación, el Departamento registró un total de 220 procesos en los cuales figuraba como demandado con pretensiones que ascienden a \$14.908 millones. El mayor número de procesos cursan en la jurisdicción contenciosa administrativa dentro de los cuales el medio de control más ejercido es el de reparación directa, seguido por los de nulidad y restablecimiento del derecho. En el caso de los procesos que cursan en la jurisdicción ordinaria la mayoría son procesos laborales.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Influenciado por el ciclo político presupuestal y la armonización del plan de desarrollo de la administración entrante, en el primer semestre de 2016 los gastos de inversión se contrajeron y, en un contexto de no repunte tributario y de incremento de las transferencias, el Departamento contabilizó déficit fiscal transitorio por \$5.400 millones.

La alta dependencia de las finanzas del Departamento a las transferencias y regalías de la Nación, hacen necesario que la administración Departamental continúe con su política de fortalecimiento de la fiscalización y el recaudo de sus ingresos propios, sin embargo, la alta dependencia que tiene la economía de la región a la explotación petrolera hacen predecir que las finanzas del Departamento serán duramente afectadas dada la contracción que ha tenido el precio del petróleo.

En conjunto los ingresos tributarios disminuyeron 1% real frente a junio de 2015; sin embargo, se observa una dinámica de crecimiento en los ingresos al consumo que representan el 49%.

³ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

Los menores gastos en el semestre se explicaron en lo fundamental por la contracción de la inversión, la cual retrocedió 39% influenciada por el ciclo político presupuestal, pues al ser 2016 primer año del periodo de gobierno 2016 – 2019, se espera una desaceleración del ritmo de ejecución de los gastos vinculada al proceso de armonización del plan de desarrollo de la administración entrante. Todos los sectores (Salud, agua potable, vivienda, vías y otros sectores) a excepción de educación registraron las contracciones más significativas

En enero de 2015 la firma Fitch Colombia confirmó no continuar presentado la calificación de riesgo debido a la cancelación del contrato.

DEPARTAMENTO DEL ARAUCA

BALANCE FINANCIERO

Valores en Millones de Pesos

	CONCEPTOS	Junio 2016
1	INGRESOS (sin financiación)	138.213
2	INGRESOS CORRIENTES	107.991
3	Tributarios	21.285
4	No Tributarios	668
5	Transferencias	86.039
6	GASTOS (sin financiación)	143.613
7	GASTOS CORRIENTES	120.975
8	Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	13.166
9	Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	1.207
10	Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	339
11	Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
12	Gastos Operativos en Sectores Sociales	106.262
13	Intereses y Comisiones de la Deuda	0
14	BALANCE CORRIENTE	-12.983
15	INGRESOS DE CAPITAL	30.222
16	GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)	22.639
17	BALANCE DE CAPITAL	7.583
18	BALANCE TOTAL	-5.400
19	FINANCIACIÓN	14.517
20	Endeudamiento Neto	0
21	Desembolsos	0
22	Amortizaciones	0
23	Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)	14.517
RESULTADO PRESUPUESTAL		
25	INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	152.730
26	GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	143.613
27	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	9.116