

Municipio de Arauca

Junio 2016

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El municipio de Arauca tiene un área de 5.751km² que corresponde al 25% del territorio departamental distribuida en 5 comunas con 44 barrios, 5 corregimientos con 53 veredas y 5 resguardos indígenas.

Su situación económica durante las últimas vigencias ha sido duramente afectada por el cierre de la frontera de Venezuela y la crisis del sector petrolero, que se ha reflejado en la disminución de la captación de dinero, el consumo de energía, la compra de vehículos, el transporte de pasajeros y de carga, de las exportaciones e importaciones y, el crecimiento en la colocación de créditos.¹

Sin perjuicio que a junio de 2016 no fue calculada la tasa de desempleo para las capitales de los nuevos departamentos, teniendo en cuenta la situación económica de la región, el retorno de nacionales y la migración de venezolanos, es predecible que la tasa de desempleo haya superado el valor nivel establecido a diciembre de 2015 (12%) y que sea superior al promedio nacional a junio de 2016 (9%). Así mismo, y dado que el DANE no realiza un cálculo de la inflación del municipio, se puede prever que en Arauca el costo de vida es superior al promedio nacional.

El municipio no ha suscrito programas de saneamiento fiscal y en 2015 cumplió las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto, no presentó deuda financiera y tenía provisionado el 159% de su pasivo pensional.

A juicio de la DAF, los principales retos del municipio se centran en fortalecer el recaudo tributario, depurar sus estados financieros, fortalecer los mecanismos de defensa judicial y realizar el seguimiento respectivo a las entidades descentralizadas EDS.

II. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

1. Ingresos

A junio de 2016, el municipio contó con ingresos diferentes a los del Sistema General de Regalías (SGR) por \$55.040 millones, mostrando una ejecución del 35% y una reducción del 26% en términos reales respecto a lo recaudado a junio de 2015; 63% de los recursos provino de recaudos del año y 37% correspondió a acumulados en vigencias anteriores (Tabla 1).

La reducción de los ingresos fue consecuencia principalmente de los menores recursos de capital y no tributarios, comportamiento que fue acompañado por la reducción en términos reales del recaudo tributario y las transferencias.

¹ BANCO DE LA REPÚBLICA. Boletín Económico Regional - Región Nororiental II trimestre 2016. 2016.

Tabla 1

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	Junio 2015	Junio 2016	Variación Real 2016/2015	Composiciones	
				2015	2016
Tributarios y no tributarios	16.493	16.768	-6%	24%	30%
Transferencias	17.268	17.717	-6%	25%	32%
Ingresos de capital	35.028	20.555	-46%	51%	37%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	34.397	20.131	-46%	50%	37%
Otros (1)	631	423	-38%	1%	1%
RECAUDOS DEL SEMESTRE	68.789	55.040	-26%	100%	100%

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

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

La reducción en términos reales del recaudo tributario fue consecuencia del comportamiento negativo de los impuestos predial, de industria y comercio, de delineación y de la contribución por contratos de obra pública. Si bien el impuesto de industria y comercio mantuvo la mayor representatividad, durante las últimas vigencias las estampillas y la sobretasa a la gasolina han ganado participación en detrimento de los demás impuestos.

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS					
valores en millones de \$					
Concepto	Junio 2015	Junio 2016	Variación Real 2016/2015	Composiciones	
				2015	2016
Impuesto predial unificado	1.344	1.110	-24%	9%	7%
Impuesto de industria y comercio	7.321	7.214	-9%	47%	45%
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Licores	0	0	N/A	0%	0%
Sobretasa a la gasolina	201	598	174%	1%	4%
Estampillas	2.078	2.554	13%	13%	16%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	0	0	N/A	0%	0%
Otros impuestos	4.670	4.640	-9%	30%	29%
TOTAL	15.614	16.115	-5%	100%	100%

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

Por su parte, los ingresos no tributarios (\$652 millones) disminuyeron 32% en términos reales respecto a junio de 2015 como consecuencia del menor recaudo por concepto de multas y sanciones.

El comportamiento de las transferencias reflejó la reducción de lo asignado por el Sistema General de Participaciones SGP-Educación, SGP-Agua Potable y en términos reales por FOSYGA y ETESA.

Los recursos de capital se redujeron en términos reales como consecuencia del menor superávit fiscal acumulado de vigencias anteriores y el no recibo de recursos de cofinanciación.

En síntesis, el comportamiento de los ingresos diferentes del SGR a junio de 2016 refleja la reducción de los recursos del balance, no obstante, también es consecuencia de los menores recaudos de ingresos tributarios y no tributarios, de la asignación de menores recursos del SGP y el no recibo de recursos de cofinanciación.

A junio de 2016 el presupuesto total de ingresos del SGR sumó \$55.594 millones², que principalmente corresponden a asignaciones directas y equivalieron al 101% de los ingresos del municipio diferentes del SGR (Tabla 3). Este monto fue reportado por el departamento en el FUT y comprende la suma de las incorporaciones de la vigencia y la disponibilidad inicial,³ teniendo en cuenta lo incorporado por el municipio en su presupuesto de ingresos de acuerdo con las autorizaciones dadas por el OCAD.

Tabla 3

INGRESOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – JUNIO 2016		
valores en millones de \$		
Concepto	Bienalidad 2015 - 2016	Composiciones 2015 - 2016
Disponibilidad Inicial	19.450	35%
Asignaciones Directas	28.853	52%
Fondos (Compensaciones, desarrollo y ciencia tecnología e innovación)	1.895	3%
Recursos para el fortalecimiento secretarías de planeación y OCADS	2.573	5%
Recursos de Capital	2.824	5%
TOTAL INGRESOS INCORPORADOS SGR	55.594	100%

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

2. Gastos

El gasto causado por el municipio a junio de 2016 con recursos diferentes al SGR sumó \$31.976 millones que representaron el 21% de lo presupuestado y estuvieron compuestos principalmente por gastos de inversión (81%), los cuales junto con los menores gastos de funcionamiento generaron que el total de compromisos disminuyera en términos reales 75% respecto a junio de 2015 (Tabla 4).

Tabla 4

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	Junio 2015	Junio 2016	Variación Real 2016/2015	Composiciones	
				2015	2016
Funcionamiento	6.954	6.212	-18%	6%	19%
Inversión	112.030	25.764	-79%	94%	81%
Servicio de la deuda	0	0	N/A	0%	0%
TOTAL COMPROMISOS SIN SGR	118.983	31.976	-75%	100%	100%

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

Al finalizar el primer semestre de 2016 la entidad reportó compromisos de gasto con cargo a recursos del SGR por \$46.333 millones⁴ (Tabla 6); destinados a financiar inversión y gastos operativos de inversión principalmente en otros sectores, agua potable y educación. Los gastos en mención hacen referencia tanto a los compromisos suscritos en 2016 como los contraídos en vigencias anteriores pendientes de completar su ciclo de ejecución presupuestal de acuerdo con las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

² En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y su Decreto reglamentario 1949 del 19 de septiembre de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos.

³ A partir de 2013 los datos son acumulados porque incluyen los ingresos incorporados en vigencias anteriores al bienio analizado, es decir incluyen las disponibilidades iniciales.

⁴ Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

El comportamiento de los gastos de funcionamiento es consecuencia de los menores gastos generales, pero principalmente por las menores transferencias realizadas por concepto de sentencias y conciliaciones.

Con excepción de las inversiones en salud, a junio de 2016 los compromisos financiados con recursos diferentes al SGR disminuyeron respecto a junio de 2015 de manera importante en vías y otros sectores.

En resumen, la estructura del gasto del municipio se focalizó en la inversión (81% del total sin SGR), estuvo soportada principalmente en las transferencias del SGP y del FOSYGA y su ejecución presentó una reducción considerable respecto a junio de 2015 como consecuencia de las menores inversiones principalmente en el sector de vías.

3. Deuda pública

A junio de 2016 el municipio no tenía contratada deuda pública, no reconoció bonos pensionales ni realizó aportes al fondo de contingencias de las entidades estatales.

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2015⁵ resultaron superiores a los compromisos de gasto⁶ en \$2.902 millones. Ahora bien, teniendo en cuenta que la entidad incorporó en su presupuesto recursos del balance,⁷ a junio de 2016 el cierre presupuestal fue superavitario en \$23.063 millones⁸ (Tabla 10).

Sin perjuicio de la tendencia positiva que ha presentado el cierre presupuestal los recursos del balance mantienen su importancia, comportamiento que evidencia las deficiencias que tiene el municipio en programar y ejecutar el presupuesto de inversión.

Tabla 5

RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA		
valores en millones de \$		
Concepto	Junio 2015	Junio 2016
Resultado balance corriente	5.746	4.570
Resultado balance de capital	-90.337	-1.668
Déficit o superávit fiscal	-84.591	2.902
Financiamiento	34.397	20.161
Endeudamiento neto	0	0
Recursos del balance	34.397	20.131
Venta de activos	0	30
RESULTADO PRESUPUESTAL	-50.194	23.063

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

⁵ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

⁶ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí a los gastos ordenados en la vigencia 2016. Por tanto no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2016, ni las amortizaciones de deuda.

⁷ Los recursos incorporados por el municipio corresponden a superávit fiscal.

⁸ Con el fin de facilitar el análisis de los resultados de la vigencia, para el cálculo del resultado del balance financiero los rubros de ingresos de capital por recursos del balance, venta de activos fijos y reducciones de capital de empresas, se incorporan en las partidas del financiamiento. Dicha metodología fue aplicada con el fin de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP.

Adicionalmente, con corte al 30 junio de 2016 los ingresos incorporados del SGR superaron los compromisos efectivamente realizados en \$9.261 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD (Tabla 5).

Tabla 6

RESULTADO SGR	
Concepto	Bienalidad 2015 - 2016
Total ingresos incorporados SGR	55.594
Total compromisos SGR	46.333
RESULTADO SGR	9.261
Compromisos / Ingresos Incorporados	83%

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

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

Al cierre de la vigencia 2015 el departamento constituyó reservas presupuestales que ascienden a \$29.093 millones representadas por compromisos generados principalmente en los sectores de vías y equipamiento, que durante las últimas vigencias han presentado una tendencia creciente. A junio de 2016 se obligó el 41% de las reservas presupuestales constituidas en 2015.

2. Situación financiera del sector descentralizado

Al cierre de 2015 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) distintos al SGR equivalieron al 22% de los ingresos corrientes de la administración central, cifra que revela la importancia relativa de este tipo de entidades en las finanzas del municipio.

Llama la atención la situación financiera de la ESE Jaime Alvarado y Castilla, por tanto, es necesario que la ESE continúe ejecutando el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, teniendo en cuenta que las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 prevén que las EDS deber ser financieramente autosuficientes, no generar déficits fiscales recurrentes y contar con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público.

2.1 Programas de saneamiento fiscal y financieros de hospitales públicos

En 2013, la ESE Jaime Alvarado y Castilla fue categorizada en Riesgo Alto y su programa de saneamiento fiscal y financiero PSFF fue viabilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no obstante, dada la situación financiera que continúa presentando la ESE, nuevamente en las vigencias 2015 y 2016 fue categorizada en Riesgo Alto por el Ministerio de Salud.⁹

⁹ MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Resolución 1893 de 2015 y Resolución 2184 de 2016.

2.2 Pasivos contingentes¹⁰

De acuerdo con la información reportada por la alcaldía, al cierre de la vigencia 2015 el municipio registró un total de 133 procesos en los cuales figuraba como demandado cuyas pretensiones ascienden a \$37.370 millones, presentando una tendencia creciente tanto en el número de procesos como en el valor de las pretensiones.¹¹ Sin embargo, el municipio no informó sobre los tipos de proceso que cursan en su contra.

Dentro de los litigios se destacan tres procesos cuyas pretensiones suman \$18.500 millones que pretenden la reparación por daños y perjuicios en aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial con pretensiones por \$5.000 y \$7.000 millones y uno por incumplimiento de contrato interpuesto por el Complejo Ganadero y Frigorífico de Arauca que asciende a \$ 6.500 millones. El municipio no informó respecto a su probabilidad de fallo en contra.

Dado el comportamiento creciente de las demandas, se recomienda al municipio que realice un análisis respecto a las razones que principalmente las originan y, a su vez, actualice el inventario de los procesos judiciales en curso y estime el riesgo de fallo en contra y las pretensiones de los procesos de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles.

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

Sin perjuicio que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideró que no existen méritos suficientes para la adopción de la Medida Preventiva de Plan de Desempeño en el sector de Propósito General y Asignaciones Especiales dado el reporte realizado por el Departamento Nacional de Planeación respecto a la no entrega oportuna de información por parte del municipio correspondiente a la ejecución de recursos en los sectores de Cultura y Deporte, se recomendó al municipio que ajustara su estructura presupuestal ya que fueron evidenciados factores de riesgo relacionados con el reporte de las fuentes y los usos de los recursos de SGP - Propósito General y el avance en la ejecución de los asignados para la vigencia.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Si bien el municipio durante el primer semestre de 2016 presentó una reducción de sus gastos de funcionamiento, este es un comportamiento coyuntural producto de los menores compromisos por sentencias y conciliaciones, no obstante, dados los cambios que viene presentando la economía local, es necesario que la administración territorial fortalezca el recaudo de rentas que tienen un comportamiento recurrente como los impuestos predial y de industria y comercio, implementando medidas orientadas a la fiscalización, sin perjuicio, del seguimiento que debe realizar a los gastos generales y las transferencias a las EDS.

Igualmente en el caso de los gastos de inversión, el municipio presentó una reducción importante como consecuencia de los menores compromisos en el sector vial, que en 2015 fueron financiadas con recursos de regalías del sistema anterior. Sin embargo, aún son evidentes las limitaciones que tiene la administración en la programación y ejecución del gasto de inversión que posiblemente han generado la reducción de lo asignado por el SGP y que los recursos del balance mantenga una participación importante en el total de ingresos.

Por otro lado, existen posibles vulnerabilidades que podrían afectar financieramente a la entidad. En este sentido llama la atención la situación financiera de las EDS, por tanto, es necesario que la ESE Jaime Alvarado y Castilla continúe ejecutando el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y, en el caso de la Empresa Municipal de Servicios Públicos si es necesario se adopten medidas de saneamiento fiscal y financiero, teniendo en cuenta que las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen déficits fiscales recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público.

¹⁰ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

¹¹ La Alcaldía no informó respecto a los procesos en los cuales actúa como demandante.

Finalmente, dado el comportamiento creciente de las demandas, se recomienda al municipio que realice un análisis respecto a las razones que llevan a la concentración de demandas en ciertos sectores y, a su vez, dadas las inconsistencias en la información, se recomienda que la alcaldía actualice el inventario de los procesos judiciales en curso, los clasifique por tipo de proceso, estime el riesgo de fallo en contra y las pretensiones de los procesos en los cuales sería necesario el pago de alguna indemnización, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles.

MUNICIPIO DE ARAUCA

BALANCE FINANCIERO	
Valores en Millones de Pesos	
CONCEPTOS	Junio 2016
INGRESOS (sin financiación)	34.878
INGRESOS CORRIENTES	34.485
Tributarios	16.115
No Tributarios	652
Transferencias	17.717
GASTOS (sin financiación)	31.976
GASTOS CORRIENTES	29.915
Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	6.212
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	23.703
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	4.570
INGRESOS DE CAPITAL	393
GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)	2.061
BALANCE DE CAPITAL	-1.668
BALANCE TOTAL	2.902
FINANCIACIÓN	20.161
Endeudamiento Neto	0
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)	20.161
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	55.040
GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	31.976
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	23.063

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal