

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Distrito suscribió un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos durante el año 2002, el cual fue modificado en 2003 y 2008, y se encuentra en ejecución previéndose su terminación en diciembre de 2017.

En la vigencia 2015 el Distrito generó superávit presupuestal, cumplió con el límite legal establecido en la ley 617 de 2000 para el sector central y los órganos de control y, de acuerdo con la ley 358 de 1997, registró capacidad de pago. Aunque en esta vigencia el Distrito mostró déficit primario, esta situación correspondió principalmente a saldos de crédito pendientes de desembolso, que respaldaban compromisos de inversión, cuyo recaudo efectivo se materializó en el año siguiente.

El perfil de la deuda total muestra que los períodos de amortización se concentran del 2020 al 2023, en los cuales se proyecta cancelar el 74% del saldo. Las obligaciones a favor de la Nación, originalmente programadas para ser canceladas durante la ejecución del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, fueron reestructuradas en 2016 ampliando el plazo para su pago hasta el año 2022, permitiéndole a la entidad territorial contar con mayores disponibles financieros de 2016 a 2019.

La más reciente calificación de riesgo del Distrito, según la firma Fitch Ratings, es AA(COL) para el largo plazo y F1(COL) para corto plazo lo que indica una buena capacidad de repagar oportunamente capital e intereses.

Continúan representando riesgos los procesos judiciales, los resultados deficitarios de algunas de las entidades descentralizadas o la falta de reporte de información y el volumen de recursos del balance incorporados en el presupuesto.

II. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

A. INGRESOS

Con base en la información reportada en el Formato Único Territorial FUT, durante el primer semestre de 2016 el Distrito recaudó ingresos por \$1.168.805 millones, 1% menores en términos reales a los recaudados en el mismo periodo de 2015, dentro de ellos \$30.000 millones fueron desembolsos del crédito y \$67.924 millones recursos del balance. Con relación al presupuesto se ha ejecutado el 47% del aprobado para la vigencia.

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	468.433	545.329	7%	43%	47%
Transferencias	405.601	468.121	6%	37%	40%
Ingresos de capital	212.027	155.355	-33%	20%	13%
Desembolsos del crédito	43.695	30.000	-37%	4%	3%
Recursos del Balance	72.127	67.924	-13%	7%	6%
Otros (1)	96.205	57.431	-45%	9%	5%
RECAUDOS DEL SEMESTRE	1.086.061	1.168.805	-1%	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

Los ingresos tributarios aumentaron 11% con relación a junio de 2015. El impuesto predial unificado sigue siendo el más representativo y a su vez el que muestra el mayor aumento, explicado por el levantamiento del límite al incremento anual del impuesto equivalente a la inflación, restricción adoptada para el período 2013-2015 para mitigar el impacto para el contribuyente originado en la actualización catastral del 2012¹. El impuesto de industria y comercio es el segundo con mayor representatividad; tuvo un comportamiento positivo explicado principalmente en el aumento de tarifas².

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Junio 2015	Junio 2016	Variación Real 2016/2015	Composiciones	
				2015	2016
Impuesto predial unificado	149.215	181.947	12%	38%	38%
Impuesto de industria y comercio	138.783	159.370	6%	35%	33%
Sobretasa a la gasolina	17.305	21.937	17%	4%	5%
Estampillas	35.554	34.874	-10%	9%	7%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	48	0	-100%	0%	0%
Otros impuestos	55.193	79.605	33%	14%	17%
TOTAL	396.097	477.732	11%	100%	100%

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

Las transferencias registraron una variación positiva real de 6% respecto a junio de 2015. Dentro del total de transferencias, 65% provinieron del Sistema General de Participaciones, 32% del Fosyga y Etesa, 2% de otras entidades de la Nación y 1% del departamento (Vehículos automotores).

En los ingresos de capital (sin recursos de crédito y del balance) se registró una caída de 45%, explicado principalmente por una disminución del 42% en los recursos de cofinanciación.

B. Gastos

A junio de 2016 el Distrito comprometió gastos por \$1.416.156 millones, ejecutando el 57% del presupuesto de la vigencia y son 21% mayores respecto con el mismo corte de 2015. La mayor participación se concentra en los gastos de inversión, que ganaron representatividad frente a los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda.

Tabla 3

COMPROMISOS DEL SEMESTRE SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Junio 2015	Junio 2016	Variación Real 2016/2015	Composiciones	
				2015	2016
Funcionamiento	145.792	161.286	2%	14%	11%
Inversión	871.180	1.193.874	26%	81%	84%
Servicio de la deuda	61.216	60.995	-8%	6%	4%
TOTAL COMPROMISOS SIN SGR	1.078.188	1.416.156	21%	100%	100%

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

¹ Cabe resaltar que con la delegación del catastro, posibilidad prevista para los entes territoriales en la Ley 1753/15, el Distrito de Barranquilla espera reducir la brecha entre el valor catastral y el valor comercial de los predios y llegar a la identificación plena de los predios. Se ha estimado en \$25 mil millones el mayor recaudo anual del impuesto y en \$3.500 millones el incremento del gasto de funcionamiento anual derivado de la asunción de esta competencia con requerimientos de inversión inicial de \$25 mil millones.

² Acuerdo Distrital No. 19 de 2015.

Los gastos de funcionamiento aumentaron 2% con relación al mismo periodo del año 2015, explicado por mayores gastos de personal y, principalmente, gastos generales. A pesar de los mayores compromisos en estos rubros, las transferencias conservan la mayor representatividad aunque disminuyó 4 puntos.

Tabla 4

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO						
Sin incluir sectores de educación y salud						
valores en millones de \$						
Concepto	Junio 2015	Junio 2016	Variación Real 2016/2015	Composiciones		
				2015	2016	
Gastos de personal	40.044	46.140	6%	27%	29%	
Gastos generales	18.404	25.234	26%	13%	16%	
Transferencias	87.033	89.913	-5%	60%	56%	
Déficit fiscal de funcionamiento	0	0	N/A	0%	0%	
Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización	0	0	N/A	0%	0%	
Otros gastos de funcionamiento	311	0	-100%	0%	0%	
TOTAL	145.792	161.286	2%	100%	100%	

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

En los gastos de inversión se observa un aumento de los compromisos, principalmente en los gastos operativos del sector salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico, y educación, así como en la formación bruta de capital en agua potable. Por el contrario, los gastos operativos de inversión en educación cayeron 3% y la formación bruta en vivienda, salud y vías disminuyó 69%, 51% y 29% respectivamente. La dinámica creciente de algunos sectores en el primer semestre es el resultado del trabajo de armonización del *Plan de Desarrollo 2016-2019: Barranquilla Capital de Vida* con los resultados de ejecución y metas proyectadas por el Distrito en el *Plan de Desarrollo 2012-2015: Barranquilla florece para todos* y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Esto se ve reflejado en la ejecución de programas de inversión de mediano y largo plazo, formulados y en parte ejecutados en gobiernos anteriores, que han sido priorizados por el Distrito en este período de gobierno: Recuperación Avenida del Río, Mercados públicos, Peatonalización del centro histórico, Canalización de arroyos, Mejoramiento de vivienda, Seguridad, Universidad Distrital y Plan Vial, entre otros.

Tabla 5

GASTOS DE INVERSIÓN SIN SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS			
valores en millones de \$			
Sector	Junio 2015	Junio 2016	Variación Real
			2016/2015
Educación	281.043	296.571	-3%
Salud	77.459	287.301	242%
Agua Potable	20.765	50.269	123%
Vivienda	4.021	26.429	505%
Vías	145.829	112.458	-29%
Otros Sectores	324.768	401.297	14%
Déficit fiscal de vigencias anteriores (Programas de saneamiento fiscal Ley 550/99)	17.296	19.549	4%
TOTAL	871.180	1.193.874	26%

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

Deuda Pública

A junio 30 de 2016 el Distrito reporta la existencia de deuda pública con saldo de \$445.624 millones, reflejando una disminución del 2% frente al saldo final reportado en 2015. Durante el primer semestre se sirvió deuda por \$60.995 millones, de los cuales por amortizaciones fueron \$38.703 millones e intereses \$22.292 millones. En este periodo hubo desembolsos por \$30.000 millones.

El costo promedio de la totalidad de la deuda es de DTF + 1% y el portafolio presenta una vida media de 11 años.

III. Principales Indicadores de Desempeño Fiscal y Financiero

A. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos³ durante el primer semestre de 2016 resultaron inferiores a los gastos comprometidos durante el mismo periodo⁴, por tanto presentó un déficit fiscal de \$306.572 millones. El ahorro corriente cayó y el déficit de capital aumentó, resultado que puede estar explicado en la dinámica del gasto en los programas de inversión priorizados por el Distrito para continuar con su ejecución en el gobierno actual, ello, como resultado de la armonización de los planes de desarrollo distritales.

Teniendo en cuenta que la entidad disminuyó su endeudamiento neto con el sistema financiero durante el primer semestre (amortizaciones de deuda pública por \$38.703 y desembolsos por \$30.000 millones) e incorporó recursos disponibles de vigencias anteriores por \$67.924 millones, el déficit presupuestal fue \$247.351 millones.

Este déficit presupuestal podría ser estacional en tanto el plan financiero del Distrito proyecta financiación del *Plan de Desarrollo 2016-2016: Barranquilla Capital de Vida* como resultado de mayor endeudamiento distrital por \$595.000 millones, con desembolsos de nuevos recursos de crédito por \$235.000 para la vigencia 2016.

Tabla 6

RESULTADO FISCAL		
valores en millones de \$		
Concepto	Junio 2015	Junio 2016
Resultado balance corriente	387.098	227.389
Resultado balance de capital	-450.783	-533.961
Déficit o superávit fiscal	-63.685	-306.572
Financiamiento	71.558	59.221
Endeudamiento neto	-569	-8.703
Recursos del balance	72.127	67.924
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	7.873	-247.351

III. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Para 2016 el Distrito constituyó reservas presupuestales por \$142.454 millones, de este valor ha obligado el 100% y pagado el 32%. Es importante que la administración territorial haga seguimiento a estos gastos y tenga en cuenta que, de conformidad con la Ley 819 de 2003, el uso de esta figura presupuestal es excepcional para eventos de fuerza mayor o casos fortuitos. Además, el incumplimiento en el pago de obligaciones del gasto corriente en más de tres meses podría llevar al Distrito a incurrir en eventos de incumplimiento del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos al tenor de lo establecido en el artículo 58 de la Ley 550 de 1999.

³ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores y que fueron incorporados en el presupuesto de la vigencia 2015 como recursos del balance, ni los desembolsos de crédito.

⁴ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos y cuentas por pagar correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2015. No considera las amortizaciones de la deuda.

B. Reestructuración de Pasivos Corrientes (Ley 550/99)

De acuerdo con el informe presentado por el Distrito, el saldo de las obligaciones no financieras reestructuradas asciende a \$3.669 millones, que corresponden a obligaciones a favor de la Triple A que, aunque contaban programación de pago para 2013, se encuentran en etapa de depuración con el acreedor. Adicionalmente, existe un saldo de \$3.567 millones de una obligación a favor de una persona jurídica en liquidación (Seguros Cóndor) con la cual se suscribió un acuerdo de pago en la vigencia 2015 efectuándose un abono de \$2.000 millones⁵.

El saldo de los pasivos reestructurados es el siguiente:

Tabla 7

EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE ACREENCIAS (LEY 550 DE 1999)								
Grupo	Concepto	Saldo Inicial Acreencias	Ajustes e Incorporaciones	Depuración	Total Acreencias	Pagos a 30/06/2016	Saldo a 30/06/2016	% Cancelado
1	Trabajadores y Pensionados	49.544	13.463	13.289	49.718	49.718	0	100%
2	Entidades Públicas y de Seguridad Social	123.680	45.182	37.673	131.189	131.189	0	100%
3	Entidades Financieras	209.615	189.774	0	399.389	358.327	41.062	90%
4	Otros Acreedores	143.344	16.573	35.852	124.065	120.400	3.665	97%
	Cuentas en investigación administrativa / Saldos por depuración	0	82.739	0	82.739	79.926	2.813	97%
	Créditos litigiosos y contingencias	107.151	38.539	30.963	114.727	114.727	0	100%
	Total Acreencias	633.334	386.270	117.777	901.827	854.287	47.540	95%

Al comparar la tabla anterior con el saldo de los pasivos no financieros de vigencias anteriores reportados en los estados financieros se evidencia nuevamente que la entidad ha podido acumular nuevos pasivos con posterioridad al inicio de la ejecución del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, caso en el cual podría estar en riesgo la continuidad del mismo. Es necesario que la administración distrital revise las diferencias para verificar si se trata de un reporte inexacto.

D. Pasivos Contingentes⁶

El Distrito no reportó información actualizada de los pasivos contingentes derivados de procesos judiciales en contra de la administración. Al respecto, en la vigencia 2014 el Distrito informó la existencia de 3.956 procesos judiciales en su contra. Del total de procesos 2.071 eran por restablecimiento del derecho con pretensiones por \$76.046 millones, 386 de reparación directa por \$93.307 millones, 510 ordinarios laborales por \$18.809 millones, 39 acciones contractuales por \$3.970 millones, 119 procesos ejecutivos por \$4.969 millones, 41 acciones de grupo por \$9.776 millones, 74 acciones de reintegro por \$1.594 millones, 609 acciones populares por \$15 millones, 35 acciones de cumplimiento sin cuantía, 65 acciones de simple nulidad sin cuantía y 3 de responsabilidad civil extracontractual por \$23 millones. Así las cosas, el total de las contingencias judiciales del Distrito asciende a \$208.519, esto es un 87% más que en 2013.

Existen procesos judiciales por omisiones en el cumplimiento de obligaciones laborales en la Contraloría Distrital por una cuantía indeterminada pero cuantificada preliminarmente en \$38.000 millones aproximadamente. Para atender en la vigencia 2016 las obligaciones que se deriven del proceso de liquidación y cuantificación de estos créditos judiciales el Distrito informa tener dispuestas partidas presupuestales con cargo al fondo de contingencias. Esta situación genera riesgo para las finanzas del Distrito teniendo en cuenta que se trata de una entidad que está ejecutando un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a través del cual se tomaron medidas de saneamiento fiscal y se reestructuraron obligaciones de los órganos de control.

⁵ Mediante oficio radicado en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público 1-2016-031392 del 19 de abril de 2016 el Distrito informa que en relación a las acreencias a favor de la Empresa Seguros Cóndor el día 20 de mayo de 2015 el Distrito suscribió un acuerdo para el pago del saldo insoluto de la deuda determinado en \$5.567 millones, referenciando dos pagos efectuados por el Distrito, uno por \$2.000 millones efectuado en la vigencia 2015 y el segundo por \$3.567 con orden de pago de la vigencia 2016. No obstante, hemos recibido dos oficios de la abogada Betsaida Martínez Pérez, apoderada especial de la Unión Temporal Ingepautt, quien manifiesta que el Distrito no ha pagado en las obligaciones cesionadas por Seguros Cóndor a esta Unión Temporal, créditos que según la abogada ascienden a \$3.500 millones.

⁶ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

Es importante resaltar que los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos de las entidades territoriales son programas de saneamiento fiscal y financiero de los que trata el artículo 12 de la Ley 617 de 2000⁷, que de conformidad con el contenido del artículo 11 del decreto 191 de 2001 son de carácter integral o, lo que es lo mismo, deben contemplar la inclusión de las obligaciones causadas en las diferentes secciones presupuestales, es decir las correspondientes a los órganos de control político y fiscal.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante el primer semestre de 2016 el Distrito obtuvo déficit fiscal que no fue financiado con el endeudamiento neto y los recursos de balance, generando déficit presupuestal. No obstante, este resultado deficitario puede ser estacional en tanto se obtengan los recursos de nuevo endeudamiento proyectados por el Distrito y se contenga la generación de nuevos compromisos de gasto. Se recomienda llevar control sobre la programación y ejecución del gasto y continuar con las acciones tendientes a obtener la financiación proyectada con fuente en nuevos recursos de crédito; con ello, garantizar resultados del balance financiero positivos al finalizar la vigencia.

Durante el primer semestre de 2016 el Distrito aumentó en 2% el saldo de la deuda pública, causando mayores compromisos por amortización, es necesario que el presupuesto 2017 y el marco fiscal de mediano plazo contemplen estas obligaciones.

Los procesos judiciales continúan siendo un factor de riesgo para la entidad territorial, se resalta la existencia de pronunciamientos judiciales a través de los que se reconoce el pago de obligaciones a favor de personas desvinculadas en procesos de reestructuración administrativa adelantados en los órganos de control.

⁷ El parágrafo 2º del artículo 11 del Decreto 192 de 2001 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000” define al acuerdo de reestructuración de pasivos como un programa de saneamiento fiscal y financiero.