

# Municipio de Arauca

## Junio 2017

---

### I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El municipio de Arauca tiene un área de 5.751km<sup>2</sup> 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 continua siendo 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 producción pecuaria, el sacrificio de ganado vacuno, la extracción de petróleo, el área aprobada para construcción, despachos de cemento y la matrícula de vehículos y motocicletas nuevas que presentan tasas de reducción entre el 20% y 30%.<sup>1</sup>

Sin perjuicio que a junio de 2017 no fue calculada la tasa de desempleo para las capitales de los nuevos departamentos, teniendo en cuenta la situación económica y las tasas de desempleo de las ciudades capitales de la región, el retorno de nacionales y la migración de venezolanos, es predecible que la tasa de desempleo por lo menos se haya mantenido o superado el nivel establecido a diciembre de 2015 (12%) y que sea superior al promedio nacional a junio de 2017 (8%); así mismo, y dado que el DANE no realiza un cálculo de la inflación del municipio, pero teniendo en cuenta el estancamiento de la economía y el comportamiento de los precios en las ciudades de la región, es posible que en Arauca el costo de vida presente un crecimiento inferior al promedio nacional.<sup>2</sup>

El municipio no ha suscrito programas de saneamiento fiscal y en 2016 cumplió las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto con excepción de la transferencia al concejo, no presentó deuda financiera y tenía provisionado el 165% de su pasivo pensional.

A juicio de la DAF, los principales retos del municipio se centran en fortalecer el recaudo tributario, superar sus deficiencias en materia de planeación y ejecución presupuestal y realizar el seguimiento respectivo a los procesos judiciales iniciados en su contra y al comportamiento financiero y administrativo de sus entidades descentralizadas EDS.

### II. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

#### 1. Ingresos

A junio de 2017, el municipio contó con ingresos diferentes a los del Sistema General de Regalías (SGR) por \$36.842 millones, mostrando una ejecución del 14% ya que el municipio no ha incorporado a la ejecución presupuestal los recursos de vigencias anteriores (recursos del balance) y no le han sido girados recursos de regalías del régimen anterior correspondientes al desahorro del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera del antiguo sistema de regalías FAEP.<sup>3</sup>

Los ingresos presentaron una reducción del 36% en términos reales respecto a lo recaudado a junio de 2016, como consecuencia de la no incorporación de los recursos del balance, la contracción de las transferencias y el menor recaudo tributario.

---

<sup>1</sup> BANCO DE LA REPÚBLICA. Boletín Económico Regional - Región Nororiental II trimestre 2017. 2017.

<sup>2</sup> En Tunja y Cúcuta la tasa de desempleo a junio de 2017 fue de 11% y 16% respectivamente, siendo esta última la segunda mayor del país después de Quibdó. Mientras que en el caso del IPC Cúcuta fue la ciudad que presentó la menor tasa de crecimiento a junio de 2017.

<sup>3</sup> De acuerdo con el presupuesto aprobado para la vigencia 2017 los recursos del balance ascienden a \$52.000 millones y los recursos del FAEP a \$111.000 millones.

Tabla 1

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	jun-16	jun-17	Variación Real 2017/2016	Composiciones	
				2016	2017
Tributarios y no tributarios	16.768	16.489	-5%	30%	45%
Transferencias	17.717	16.753	-9%	32%	45%
Ingresos de capital	20.555	3.600	-83%	37%	10%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	20.131	0	-100%	37%	0%
Otros <sup>1</sup>	423	3.600	718%	1%	10%
<b>TOTAL</b>	<b>55.040</b>	<b>36.842</b>	<b>-36%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup> 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 del recaudo tributario fue consecuencia del comportamiento negativo del impuesto de industria y comercio, la sobretasa a la gasolina y la reducción en términos reales de impuestos como el de delineación y la contribución por contratos de obra pública. Si bien el impuesto de industria y comercio mantuvo la mayor representatividad, durante las últimas vicencias las estampillas y los otros impuestos han ganado participación.

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS					
valores en millones de \$					
Concepto	jun-16	jun-17	Variación Real 2017/2016	Composiciones	
				2016	2017
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	2.554	2.997	13%	16%	19%
Sobretasa a la gasolina	598	372	-40%	4%	2%
Impuesto predial unificado	1.110	1.368	19%	7%	9%
Impuesto de industria y comercio	7.214	6.358	-15%	45%	40%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	0	0	N/A	0%	0%
Otros impuestos	4.640	4.735	-2%	29%	30%
<b>TOTAL</b>	<b>16.115</b>	<b>15.830</b>	<b>-6%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

Por su parte, los ingresos no tributarios (\$659 millones) disminuyeron 3% en términos reales respecto a junio de 2016 como consecuencia del menor recaudo por concepto de tasas y derechos.

El comportamiento de las transferencias reflejó la reducción de lo asignado por FOSYGA y ETESA que no logró ser compensado por lo transferido por el Sistema General de Participaciones y la Gobernación de Arauca.

Los recursos de capital se redujeron en términos reales como consecuencia de la no incorporación de los recursos del balance, ya que a diferencia de junio 2016, el municipio recibió recursos de cofinanciación, del desahorro de FONPET e incrementó sus rendimientos financieros.

En síntesis, a junio de 2017 el comportamiento de los ingresos diferentes del SGR se caracterizó por la baja ejecución presupuestal, ya que el municipio tiene programado recibir durante la vigencia recursos del desahorro del FAEP y adicionalmente no han sido incorporados a la ejecución los recursos del balance; esto último, junto con la reducción de las transferencias de FOSYGA y ETESA y el menor recaudo por concepto de impuesto de industria y comercio y sobretasa a la gasolina, generaron la reducción de los ingresos respecto a junio de 2016.

Por otro lado, el presupuesto total de ingresos del SGR a junio de 2017 sumó \$16.223 millones<sup>4</sup>, que principalmente corresponden a asignaciones directas. Este monto fue reportado por el departamento en el FUT y debe comprender la suma de las incorporaciones de la vigencia y la disponibilidad inicial,<sup>5</sup> teniendo en cuenta lo incorporado por el municipio en su presupuesto de ingresos de acuerdo con las autorizaciones dadas por el OCAD.

Atendiendo lo anterior, se recomienda al municipio verificar el valor reportado en el FUT respecto a la disponibilidad inicial, ya que a junio de 2017 se reportan \$580 millones sin tener en cuenta los recursos por comprometer, que de acuerdo con la información reportada en el FUT a diciembre de 2016 ascendieron a \$3.131 millones.

Tabla 3

INGRESOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – SGR		
valores en millones de \$		
Concepto	Bienalidad	Composiciones
	2017-2018	
Asignaciones Directas	15.629	96%
Fondos (Compensación; desarrollo; ciencia, tecnología e innovación; y municipios ribereños)	571	4%
Recursos para el fortalecimiento secretarías de planeación y OCADS	22	0%
Recursos de Capital	0	0%
<b>TOTAL INGRESOS INCORPORADOS SGR</b>	<b>16.223</b>	<b>100%</b>

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

## 2. Gastos

El gasto causado por el municipio a junio de 2017 con recursos diferentes al SGR sumó \$105.332 millones que representaron el 41% de lo presupuestado y estuvieron compuestos principalmente por gastos de inversión (93%), los cuales junto con los mayores gastos de funcionamiento generaron que el total de compromisos creciera en términos reales 217% respecto a junio de 2016 (Tabla 4).

Tabla 4

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	jun-16	jun-17	Variación Real 2017/2016	Composiciones	
				2016	2017
Funcionamiento	6.212	7.878	22%	19%	7%
Inversión	25.764	97.454	264%	81%	93%
Servicio de la deuda	0	0	N/A	0%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>31.976</b>	<b>105.332</b>	<b>217%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

Los gastos generales fueron la principal causa del incremento de los gastos de funcionamiento, comportamiento que estuvo acompañado por los mayores gastos de personal.

En el caso de los gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR su crecimiento se originó principalmente en los mayores compromisos generados en el sector de vías, con inversiones que superaron los \$60.000 millones, las cuales fueron acompañadas por las realizadas en agua potable y otros sectores, compensando los menores compromisos en salud y educación.

En resumen, la estructura del gasto del municipio se focalizó en la inversión (81% del total sin SGR), estuvo soportada principalmente en los recursos del desahorro del FAEP y su ejecución presentó un crecimiento importante respecto a junio de 2016 como consecuencia de las mayores inversiones, principalmente en el sector de vías.

Al finalizar el primer semestre de 2017 la entidad reportó compromisos de gasto con cargo a recursos del SGR por \$13.100 millones<sup>6</sup>; destinados a financiar inversión y gastos operativos de inversión en educación, otros sectores, agua potable y vivienda. Los gastos en mención hacen referencia tanto a los compromisos suscritos en 2017 como los contraídos en vigencias anteriores pendientes de completar su ciclo de ejecución presupuestal de acuerdo con las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

### **3. Deuda pública**

A junio de 2017 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 2017<sup>7</sup> resultaron superiores a los compromisos de gasto<sup>8</sup> en \$68.521 millones. Ahora bien, teniendo en cuenta que la entidad no incorporó en su presupuesto recursos del balance y recibió ingresos por la venta de activos a junio de 2017 se presentó un déficit presupuestal de \$68.490 millones<sup>9</sup> (Tabla 5).

Sin perjuicio que el municipio no ha recibido los recursos del desahorro del FAEP, la no incorporación a la ejecución presupuestal de ingresos de los recursos del balance y, su importancia relativa en el resultado presupuestal, evidencian las deficiencias que tiene el municipio en la programación y ejecución presupuestal.

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

<sup>8</sup> Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí a los gastos ordenados en la vigencia 2017. Por tanto no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2017, ni las amortizaciones de deuda.

<sup>9</sup> 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.

Tabla 5

<b>RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA</b>		
valores en millones de \$		
Concepto	jun-16	jun-17
Resultado balance corriente	4.570	4.793
Resultado balance de capital	-1.668	-73.315
<b>Déficit o superávit fiscal</b>	<b>2.902</b>	<b>-68.521</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>20.161</b>	<b>31</b>
Endeudamiento neto	0	0
Recursos del balance	20.131	0
Venta de activos	30	31
<b>RESULTADO PRESUPUESTAL</b>	<b>23.063</b>	<b>-68.490</b>

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

Adicionalmente, con corte al 30 junio de 2017 los ingresos incorporados del SGR superaron los compromisos efectivamente realizados en \$3.123 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD (Tabla 6).

Tabla 6

<b>RESULTADO SGR</b>	
valores en millones de \$	
Concepto	Bienalidad
	2017-2018
Total ingresos incorporados SGR	16.223
Total compromisos SGR	13.100
<b>RESULTADO SGR</b>	<b>3.123</b>
Compromisos / Ingresos Incorporados	81%

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

## IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

### 1. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

A junio de 2017 el municipio obligó \$757 millones de las reservas constituidas al cierre de la vigencia 2016. Sin perjuicio de lo anterior, se reitera lo evidenciado al cierre de la vigencia 2016 respecto a las diferencias existentes entre el valor de las reservas constituidas en el acto administrativo, el obtenido a partir de la ejecución presupuestal y el reportado en el formato Cierre Fiscal del FUT.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Al cierre de la vigencia 2016 el municipio mediante acto administrativo constituyó reservas presupuestales por \$2.674 millones, sin embargo, de acuerdo con la ejecución presupuestal a diciembre de 2016 estas ascienden a \$27.818 millones y en el formato de Cierre Fiscal del FUT se reportaron \$27.816 millones.

## 2. Situación financiera del sector descentralizado

De acuerdo con datos consignados por las EDS a la CGR a través del CHIP, correspondientes al CGR presupuestal, al cierre de 2016 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) distintos al SGR equivalieron al 27% de los ingresos corrientes de la administración central, cifra que revela la importancia relativa de este tipo de entidades en las finanzas del municipio.<sup>11</sup>

Llama la atención el deterioro de las finanzas de la Empresa Municipal de Servicio Públicos y la persistencia de los indicadores negativos en el caso de la ESE Jaime Alvarado y Castilla. Por tanto, el desempeño fiscal de las EDS alerta sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en el caso de la Empresa de Servicios Públicos y, en el caso de la ESE que se continúe estructurando y ejecutando el Plan de Gestión Integral del Riesgo PGIR, ya 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

De acuerdo con la Resolución 1755 de 2017 expedida por el ministerio de Salud, la ESE Jaime Alvarado y Castilla se encuentra dentro del proceso de estructuración y ejecución de un Plan de Gestión Integral del Riesgo PGIR con el acompañamiento de la Superintendencia de Salud dada la situación financiera que continúa presentando la ESE.

## 3. Aspectos sectoriales

En el caso del municipio de Arauca y atendiendo lo establecido en el Decreto 028 de 2008 no han sido establecidos eventos de riesgo en el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones.

## 4. Pasivos contingentes<sup>12</sup>

De acuerdo con la información reportada por la alcaldía, a junio de 2017 el municipio registró un total de 122 procesos en los cuales figuraba como demandado cuyas pretensiones ascienden a \$37.218 millones, presentando una tendencia decreciente tanto en el número de procesos como en el valor de las pretensiones. Sin embargo, el municipio estima que solo deberá reconocer el 42% de las pretensiones.<sup>13</sup>

Dentro de los litigios se destacan tres procesos cuyas pretensiones suman \$19.500 millones que pretenden la reparación por daños y perjuicios en aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial con pretensiones por \$6.000 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 estima que por estos procesos deberá reconocer \$6.500 millones.

Se reitera la recomendación realizada al municipio de mantener actualizado el inventario de los procesos judiciales en curso, la estimación del riesgo de fallo en contra y las pretensiones de los procesos, de manera que pueda aprovisionar los recursos suficientes para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles.

---

<sup>11</sup> Para el análisis del sector descentralizado se tomó como referencia información de la Contraloría General de la República y de la Contaduría General de la Nación. Para el cálculo de los resultados fiscales se excluyen los recursos del SGR tanto en ingresos como en gastos, esto con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

<sup>12</sup> Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

<sup>13</sup> La Alcaldía no informó respecto a los procesos en los cuales actúa como demandante.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A junio de 2017 el comportamiento de los ingresos diferentes del SGR se caracterizó por la baja ejecución presupuestal, ya que el municipio tiene programado recibir durante la vigencia recursos del desahorro del FAEP y adicionalmente no han sido incorporados a la ejecución los recursos del balance; esto último, junto con la reducción de las transferencias de FOSYGA y ETESA y el menor recaudo por concepto de impuesto de industria y comercio y sobretasa a la gasolina, generaron la reducción de los ingresos respecto a junio de 2016. En el caso del gasto, su estructura se focalizó en la inversión, estuvo soportada principalmente en los recursos del desahorro del FAEP y su ejecución presentó un crecimiento importante respecto a junio de 2016 como consecuencia de las mayores inversiones, principalmente en el sector de vías.

La no incorporación a la ejecución presupuestal de ingresos de los recursos del balance y, su importancia relativa en el resultado presupuestal, evidencian las deficiencias que tiene el municipio en la programación y ejecución presupuestal.

Teniendo en cuenta que el municipio debe reportar en el FUT el total de ingresos del SGR que comprende la suma de las incorporaciones de la vigencia y la disponibilidad inicial, se recomienda al municipio verificar el valor reportado como disponibilidad inicial, particularmente los recursos por comprometer. Igualmente, se reitera lo evidenciado al cierre de la vigencia 2016 respecto a las diferencias existentes entre el valor de las reservas constituidas en el acto administrativo, el obtenido a partir de la ejecución presupuestal y el reportado en el formato Cierre Fiscal del FUT.

Por otro lado, existen posibles vulnerabilidades que podrían afectar financieramente a la entidad. En este sentido llama la atención el deterioro de las finanzas de la Empresa Municipal de Servicio Públicos y la persistencia de los indicadores negativos en el caso de la ESE Jaime Alvarado y Castilla. Por tanto, el desempeño fiscal de las EDS alerta sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en el caso de la Empresa de Servicios Públicos y, en el caso de la ESE que se continúe estructurando y ejecutando el Plan de Gestión Integral del Riesgo PGIR, ya 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.

Finalmente, dado el comportamiento creciente de las demandas y sus pretensiones, se reitera la recomendación realizada al municipio de mantener actualizado el inventario de los procesos judiciales en curso, la estimación del riesgo de fallo en contra y las pretensiones de los procesos, de manera que pueda aprovisionar los recursos suficientes para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles.

## MUNICIPIO DE ARAUCA

<b>BALANCE FINANCIERO</b>	
valores en millones de \$	
<b>CONCEPTOS</b>	<b>jun-17</b>
<b>INGRESOS (sin financiación)</b>	<b>36.811</b>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>33.241</b>
Tributarios	15.830
No Tributarios	659
Transferencias	16.753
<b>GASTOS (sin financiación)</b>	<b>105.332</b>
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>28.448</b>
Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	7.878
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	20.570
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
<b>BALANCE CORRIENTE</b>	<b>4.793</b>
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>3.570</b>
<b>GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)</b>	<b>76.884</b>
<b>BALANCE DE CAPITAL</b>	<b>-73.315</b>
<b>BALANCE TOTAL</b>	<b>-68.521</b>
<b>FINANCIACIÓN</b>	<b>31</b>
<b>Endeudamiento Neto</b>	<b>0</b>
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)	31
<b>RESULTADO PRESUPUESTAL</b>	
INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	36.842
GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	105.332
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL</b>	<b>-68.490</b>
<b>RESULTADO SGR BIENIO jun-16-jun-17</b>	
Ingresos SGR (Incorporados + Disponibilidad inicial)	16.223
Gastos SGR (Compromisos: Inversión + Servicio de la deuda)	13.100
<b>RESULTADO SGR</b>	<b>3.123</b>
<b>EJECUCION RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR</b>	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	2.674
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	758
<b>RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS</b>	<b>1.916</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal