

VIABILIDAD FISCAL TERRITORIAL

DISTRITO ESPECIAL, TURÍSTICO Y
CULTURAL DE RIOHACHA

Junio
2021

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

La Ley 1766 de 2017 le otorgó a la Entidad Territorial la categoría de Distrito Especial, Turístico y Cultural, así cuenta con un régimen político, fiscal y administrativo, especial e independiente. El Distrito cuenta con 8 resguardos indígenas.

Al cierre de la vigencia 2020 el Distrito registró superávit fiscal y presupuestal, ya que se rezagaron los gastos, en especial la inversión. Los ingresos tributarios no se afectaron por la crisis sanitaria, mientras que el funcionamiento se contrajo, lo que permitió cumplir con los límites de gasto. Por otro lado, continuó con la reducción de la deuda pública y conservó su capacidad legal de endeudamiento.

El Distrito perdió la competencia en la prestación de servicios en el sector educación y de alimentación escolar desde el año 2017, y en el marco del seguimiento se concluyó que la Administración Distrital aún no supera en su totalidad los riesgos, por lo que fue necesaria la extensión de la medida correctiva por dos años más.

Los retos del Distrito son mejorar la planeación financiera, asegurar la solvencia de su sector descentralizado, fortalecer los mecanismos de defensa judicial, ser eficiente con la constitución de vigencias futuras y garantizar la prestación de los servicios educativos, mediante el cumplimiento de responsabilidades establecidas en el documento CONPES No.3883 de 2017.

II. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En el primer semestre de 2021 el Distrito percibió ingresos diferentes del Sistema General de Regalías - SGR por \$245.323 millones, 51% del presupuesto y 15% superiores frente a junio de 2020 en términos reales, contribuyendo particularmente el repunte de los recursos del balance.

Tabla 1
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
INGRESOS 2020 - 2021 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Tributarios y no tributarios	12.658	21.158	61%	6%	9%
Transferencias	179.832	189.952	2%	87%	77%
Ingresos de capital	13.285	34.212	149%	6%	14%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	12.880	33.867	154%	6%	14%
Otros ¹	405	345	-18%	0%	0%
RECAUDOS DEL AÑO	205.775	245.323	15%	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

Las transferencias representaron 77% del total, los ingresos de capital 14% y los ingresos propios 9%; a su vez, el 86% provino de recaudos del año y 14% correspondió a recursos acumulados en la vigencia anterior.

Los ingresos tributarios se recuperaron frente al mismo periodo de 2020, crecieron 57% real. De la gestión tributaria adelantada por la Administración se destaca la actualización del Estatuto Tributario y los beneficios otorgados a los contribuyentes, como, por ejemplo, descuentos por pronto pago, reducción de intereses, rebaja del 30% del impuesto predial para establecimientos de alojamiento y del 30% en ICA en actividades relacionadas con el sector turismo y exoneración para la creación de nuevas empresas.

Los tributos con mayor impulso fueron el predial, la sobretasa a la gasolina e industria y comercio, producto así mismo del levantamiento de las restricciones de las actividades económicas y comerciales, como de movilidad.

Continuó en ascenso el recaudo de la sobretasa a la gasolina. Si bien se redujo el contrabando del combustible desde Venezuela y se aumentó el cupo de venta del producto, con el nuevo Estatuto de Rentas se autorizó el aumento de la tarifa (18,5%), triplicándose con relación a 2020, medida que se mantuvo en los dos primeros meses del año.

Tabla 2
INGRESOS TRIBUTARIOS

INGRESOS TRIBUTARIOS 2020 - 2021					
valores en millones de \$					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	849	632	-28%	7%	3%
Sobretasa a la gasolina	400	2.084	402%	3%	10%
Impuesto predial unificado	2.335	5.320	120%	19%	26%
Impuesto de industria y comercio	4.736	5.772	18%	38%	28%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	733	791	4%	6%	4%
Otros impuestos	3.422	5.677	60%	27%	28%
TOTAL	12.476	20.276	57%	100%	100%

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

Los ingresos no tributarios, conformados principalmente por tasas, derechos, multas y sanciones, también mostraron signos de recuperación al crecer 368% respecto a junio de 2020.

Las transferencias crecieron 2%, el 63% correspondió al Sistema General de Participaciones – SGP, 30% de la ADRES y ETESA y 7% por otras entidades de la Nación y el Departamento de La Guajira, destinadas al Programa de Alimentación Escolar y compensación del régimen subsidiado.

Los ingresos de capital se incrementaron 149% frente a junio de 2020, ya que se expandió el monto de recursos de vigencias anteriores; por otro lado, también se obtuvieron giros del FONPET. Así, los recursos del balance representaron el 99% del total y el porcentaje restante correspondió a desahorro FONPET y rendimientos financieros.

2. Gastos

En el primer semestre de 2021 el gasto ejecutado por el Distrito con recursos diferentes al SGR sumó \$243.665 millones, 52% del presupuesto, crecieron 16% real con relación a junio de 2020, gracias al fortalecimiento de la inversión. La inversión representó 95% del total, el funcionamiento el 4% y el servicio de la deuda el 1%.

Tabla 3
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

COMPROMISOS 2020 - 2021 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Funcionamiento	9.786	10.688	5%	5%	4%
Inversión	192.242	231.847	16%	94%	95%
Servicio de la deuda	1.412	1.130	-23%	1%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	203.440	243.665	16%	100%	100%

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

Los gastos de funcionamiento se incrementaron 8% frente a junio de 2020. Se conservaron los gastos de personal y continuó en reducción la adquisición de bienes y servicios. Con relación a la evolución de las transferencias, se registraron mayores aportes a la Corporación Autónoma Regional, a la atención de sentencias y conciliaciones y el incremento de 49% en los gastos en el Concejo, considerando los efectos de la Ley 2075 de 2021.

Así, la distribución del funcionamiento en los principales rubros cambió en junio de 2021: el 50% correspondió a gastos de personal, 30% por transferencias y el 20% a gastos generales.

Los gastos de funcionamiento causados en la Secretaría de Educación, autorizados por las normas vigentes para ser financiados con cuota de administración, presentaron una ejecución por \$1.437 millones, se contrajeron con relación a la vigencia anterior.

Tabla 4
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2020 - 2021

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Gastos de personal	4.446	4.608	0%	54%	50%
Gastos generales	2.062	1.872	-12%	25%	20%
Transferencias	1.755	2.771	52%	21%	30%
TOTAL	8.263	9.251	8%	100%	100%

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

La inversión social mejoró, creciendo 16% en comparación con el primer semestre de 2020. Todos los sectores registraron avances, los de mejor desempeño fueron educación con el fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar, salud con la ampliación de la afiliación del régimen subsidiado, agua potable con mayores inversiones en el servicio de alcantarillado, en vías con mejoramiento y rehabilitación de la infraestructura y en el agregado de otros sectores con el mejoramiento y construcción de escenarios deportivos, atención a grupos vulnerables y fortalecimiento institucional. De igual manera se avanzó con el saneamiento de pasivos.

Los gastos de inversión se concentraron 47% en el sector educación, 43% en salud, 4% en agua potable, 4% en otros sectores y 1% en vías. Las fuentes con que se financió la inversión correspondieron 64% al Sistema General de Participaciones, 34% a otros recursos de destinación específica y 2% con fuentes propias.

Tabla 5
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Educación	97.013	109.111	9%	50%	47%
Salud	88.488	100.225	9%	46%	43%
Agua Potable	5.342	10.335	87%	3%	4%
Vivienda	0	43	N/A	0%	0%
Vías	0	1.172	N/A	0%	1%
Otros Sectores	1.400	10.072	594%	1%	4%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	0	890	N/A	0%	0%
TOTAL	192.242	231.847	16%	100%	100%

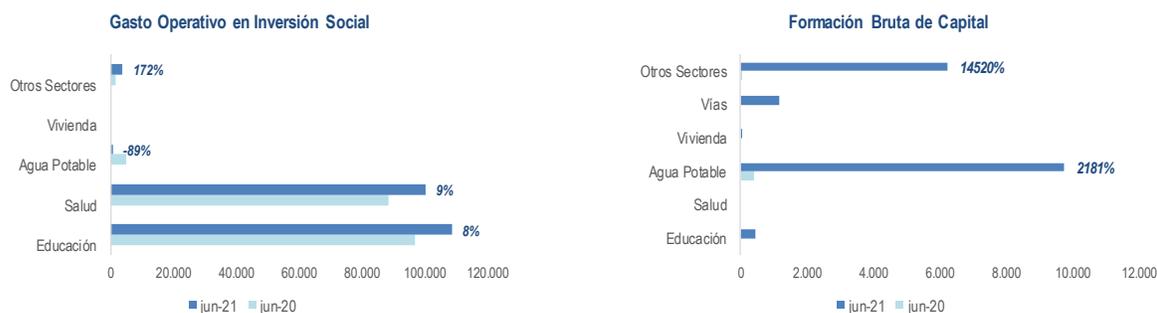
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El 92% de la inversión se orientó a gastos operativos en sectores sociales, crecieron 7% con relación a junio de 2020, y se concentraron en educación y salud. A diferencia del mismo periodo del año anterior, el 8% de la inversión correspondió a formación bruta de capital, la cual se enfocó en los sectores de agua potable, deportes e infraestructura vial.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

GASTOS DE INVERSIÓN POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



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

3. Deuda Pública

A junio de 2021 el Distrito sirvió deuda financiera con recursos diferentes al SGR por \$751 millones, de los cuales \$564 millones fueron pago de amortizaciones y \$186 millones a intereses. Durante 2021 no se han contratado nuevos empréstitos, así el saldo de la deuda pública sumó \$7.176 millones, 7% menor, en términos reales, a la registrada al cierre de 2020.

Las amortizaciones de la deuda pública se extienden hasta 2025; destinada al sector de infraestructura vial, fue renegociada con Banco Agrario, donde se pactaron condiciones, entre otras, interés de DTF + 5% y como garantía el impuesto de transporte por oleoductos. El portafolio presenta una vida media de 6 años y la Entidad no cuenta actualmente con calificación de riesgo.

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de durante el primer semestre de 2021¹ (\$211.456 millones) resultaron inferiores a los compromisos de gasto² (\$243.101 millones), así el Distrito cerró con déficit fiscal parcial de \$31.645 millones, más de tres veces el obtenido en junio de 2020, debido a la mayor evolución de los gastos corrientes sobre los ingresos que los respaldan y a la aceleración de la formación bruta de capital.

No obstante, teniendo en cuenta que la Entidad disminuyó su endeudamiento neto con el sistema financiero en \$564 millones e incorporó en su presupuesto recursos del balance de vigencias anteriores por \$33.867 millones, generó superávit presupuestal por \$1.658 millones.

Tabla 6
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

RESULTADO FISCAL PARCIAL		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia	
	jun-20	jun-21
Resultado balance corriente	-9.367	-13.411
Resultado balance de capital	-51	-18.234
Déficit o superávit fiscal	-9.418	-31.645
Financiamiento	11.753	33.303
Endeudamiento neto	-1.129	-564
Recursos del balance	12.880	33.867
Venta de activos	2	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	2.334	1.658

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

El balance presupuestal se redujo frente al obtenido en 2020, por tanto, se sugiere optimizar el uso de los recursos en aras de cumplir con el principio de anualidad del presupuesto. Por otro lado, se advierte que al cierre de la vigencia 2020 se generó superávit presupuestal por \$35.475, pero en el presupuesto de 2021 se incorporó una cifra menor. Se recomienda verificar los estados de tesorería e incorporar la totalidad de recursos del balance.

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura financiera

La Ley 1766 de 2015 le otorgó a la Entidad Territorial la categoría de Distrito Especial, Turístico y Cultural, con lo cual tiene un régimen político, fiscal y administrativo, especial e independiente. Con esta condición se enfrenta a una nueva estructura de

¹ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, venta de activos, ni desembolsos de crédito.

² Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2021. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020, ejecutados durante 2021, ni las amortizaciones de deuda 2021.

funcionamiento, que implica mayores compromisos de gasto conforme la Ley 1617 de 2013, sin embargo, la Entidad Territorial no ha adoptado la estructura de Distrito.

Resulta una ventaja la política distrital adoptada respecto al fortalecimiento del sector turismo, lo que contribuirá a la reactivación económica y social de la Entidad y a mejorar el recaudo de ingresos propios.

2. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

Al finalizar 2020 se constituyeron reservas presupuestales a ejecutarse en la vigencia 2021 por \$2.543 millones, aunque menores a las generadas en la vigencia anterior. De estas reservas la Entidad ha cancelado el 65%.

Es un reto para la Entidad lograr una mejor ejecución del gasto, dando cumplimiento a 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 ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos. La constitución de reservas es justificada solo en casos extraordinarios y se debe realizar siempre y cuando se cuente con los recursos en caja para su financiación.

3. Situación financiera del sector descentralizado

El Instituto de Tránsito y Transporte mejoró sus indicadores de rentabilidad al cierre de 2020, pero continuó con problemas de liquidez y generando déficit fiscal, recurrente por más de tres vigencias. No se reportaron contingencias judiciales.

Por el déficit recurrente, se reitera efectuar un seguimiento riguroso a su realidad financiera y jurídica, con el objeto de adoptar medidas oportunas orientadas a garantizar la adecuada prestación de servicios y dar cumplimiento a la Leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, que exigen a las entidades descentralizadas ser financieramente autosuficientes y restringen los apoyos a las ineficientes.

4. Pasivos contingentes

De acuerdo con la información disponible, el Distrito reportó 263 procesos vigentes en contra, cuyas cuantías y/o pretensiones ascendieron a \$93.438 millones.

Por otra parte, con corte a junio de 2021 en el estado de actividad financiera se incrementó la provisión para demandas y litigios a \$25.051 millones y en los pasivos contingentes en cuentas de orden acreedoras mantuvo el saldo por \$93.897 millones.

La situación judicial puede representar un impacto financiero significativo a las finanzas distritales, por lo anterior, la Administración debe actualizar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda provisionar recursos para el pago de aquellas que lleguen a configurarse como pasivos exigibles. Así mismo deberá constituir el fondo de contingencias que trata el artículo 90 de la Ley 1955 de 2019, adoptar metodologías de valoración de contingencias y así provisionar los recursos.

5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto Ley 028/08)

En el marco del Decreto 028 de 2008, el Distrito incurrió en eventos de riesgo en los sectores de educación y alimentación escolar. En consecuencia, con base en el documento CONPES No.3883 de 2017 se adoptó de manera cautelar la medida correctiva de Asunción Temporal de la Competencia, por un periodo de 36 meses, inicialmente.

Aunque se identificaron avances en los compromisos establecidos, persistieron incumplimientos relacionados con el reporte de información y dificultades en la capacidad instalada del Distrito para recibir la competencia, es decir, no había superado en su totalidad los riesgos, por lo cual se recomendó la extensión de la medida correctiva por un término de dos (2) años.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con corte al primer semestre de 2021 el Distrito registró déficit fiscal transitorio por \$31.645 millones, el cual fue cubierto con recursos del balance de la vigencia anterior, obteniendo superávit presupuestal. Se insiste en mejorar la planeación financiera y

retomar las acciones pertinentes para normalizar la ejecución del presupuesto, como también revisar los estados de tesorería, con el fin de asegurar el principio de anualidad presupuestal.

A junio de 2021 mejoró el recaudo de ingresos tributarios, gracias a la reapertura de las actividades comerciales y al otorgamiento de beneficios tributarios a los contribuyentes. Sin perjuicio de lo anterior, se sugiere la recuperación de cartera, con el fin de robustecer el recaudo.

Por otro lado, continuó la racionalización de los gastos de funcionamiento en personal y en la adquisición de bienes y servicios, sin embargo, las transferencias se expandieron particularmente por el pago de sentencias judiciales, aportes a la Corporación autónoma y mayores gastos del Concejo en virtud de la Ley 2075 de 2021. Se recomienda continuar con las restricciones en los gastos administrativos, con el fin de generar ahorro corriente, apalancar inversión con recursos propios y dar cumplimiento a los indicadores de disciplina fiscal.

En comparación con lo registrado en junio de 2020, se reactivó la inversión en todos los sectores. Los más beneficiados fueron salud, educación, agua potable y deportes.

El nivel de deuda pública se redujo 7% y el Distrito cuenta con capacidad legal de endeudamiento. Actualmente, no cuenta con calificación de riesgo vigente.

Se requiere que las demandas judiciales en contra sean permanentemente actualizadas, ejercer la debida defensa judicial y cuantificar los pasivos contingentes.

El Distrito deberá continuar con el estricto cumplimiento de las responsabilidades establecidas en el marco de la medida correctiva de asunción de competencias de competencias en la prestación de servicios en el sector educación y de alimentación escolar.

Si bien se han levantado las medidas restrictivas adoptadas para enfrentar la crisis sanitaria, la Administración territorial deberá continuar adoptando políticas en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza presentados en la región.

DISTRITO DE RIOHACHA**BALANCE FINANCIERO**

valores en millones de \$

CONCEPTOS	jun-21
INGRESOS (sin financiación)	211.456
INGRESOS CORRIENTES	211.111
Tributarios	20.276
No Tributarios	882
Transferencias	189.952
GASTOS (sin financiación)	243.101
GASTOS CORRIENTES	224.522
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	9.251
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	1.437
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	379
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	213.268
Intereses y Comisiones de la Deuda	186
BALANCE CORRIENTE	-13.411
INGRESOS DE CAPITAL	345
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	18.579
BALANCE DE CAPITAL	-18.234
BALANCE TOTAL	-31.645
FINANCIACIÓN	33.303
Endeudamiento Neto	-564
Desembolsos	0
Amortizaciones	564
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de emp)	33.867
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	245.323
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	243.665
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	1.658
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	2.543
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	1.642
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	901

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