

Este libro es el resultado del proyecto de investigación: "Estudio de Mercado programa de Maestría en Traducción Económica, Financiera y Negocios Internacionales", con financiación interna según acto administrativo 2011-022 del Instituto de Investigaciones de la Universidad Simón Bolívar. Grupos de investigación Democracia y Modernización del Estado Colombiano.

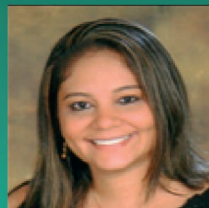
Las organizaciones en este nuevo contexto se enfrentan a varios retos: Obsolescencia de los diseños de los negocios; aparición de los nuevos competidores; disminución del umbral de comercialización; cualquier organización, por pequeña que sea, puede acceder con muy poco dinero a millones de potenciales clientes; reducción del ciclo de vida de los productos y servicios, Aumento de la especialización; tránsito de una economía de oferta a otra demanda; Relación estrecha entre cliente/proveedor



FLORENTINO RICO CALVANO: Doctorando y Magíster en Ciencias de la Educación de la Universidad Simón Bolívar, Economista. Especialista en Administración de Empresas, Formulación y Evaluación de Proyectos. Política Fiscal y Tributaria del CITAF de Buenos Aires Argentina y Fundación Getulio Vargas - EIAP, Río de Janeiro Brasil, Becario del BID y OEA. Asesor económico y financiero. Investigador Asociado y Director del Grupo de Investigación "Democracia y Modernización del Estado Colombiano". Categoría A, avalado Universidad Simón Bolívar.



ANDRÉS VILLANUEVA IMITOLA: Doctorando, en Ciencias Sociales, Mención Gerencia; Magíster en Administración de Empresas e Innovación de la Universidad Simón Bolívar; Especialista en Finanzas Territoriales y Administrador de Empresas de la Universidad del Atlántico; Docente investigador universitario, experiencia administrativa y asesoría en el sector público y privado, autor de varios libros y artículos. Par académico de CONACES del Ministerio de Educación Nacional.

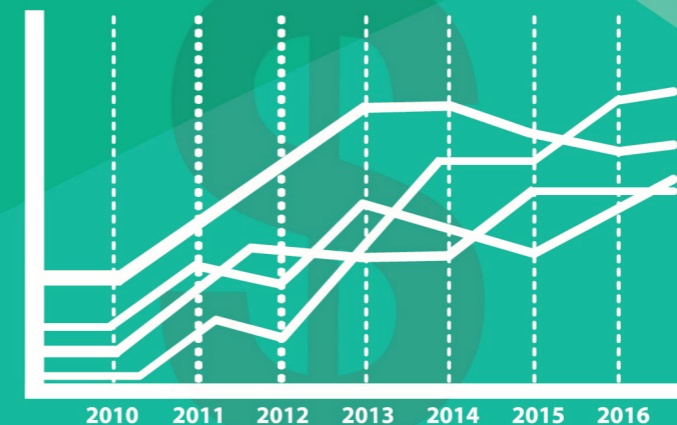


HEIDY RICO FONTALVO: Magíster en Administración de Empresas e Innovación, Universidad Simón Bolívar; Administradora de Empresas de la Universidad de Cartagena. Docente investigadora en universidades de Educación Superior. Miembro del comité asesor de la Corporación Desarrollo y Paz del Canal del Dique y Zona Costera, Asesora de tesis de pregrado. Autora de varias publicaciones; ponente y conferencista nacional e internacional, "Administración Pública: Modernización del Estado. Uso actual del suelo, tenencia de la tierra y conflictos del territorio en los departamentos de Atlántico y Bolívar".



ECONOMÍA PÚBLICA

El libro es un homenaje a la revista Desarrollo Indoamericano en sus 50 años por una teoría propia para el desarrollo y a su fundador economista benemerito José Consuegra Higgins



ECONOMÍA PÚBLICA

AUTORES:

FLORENTINO RICO CALVANO
ANDRÉS VILLANUEVA IMITOLA
HEIDY MARGARITA RICO FONTALVO

GRUPOS DE INVESTIGACIÓN:

DEMOCRACIA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO

ECONOMÍA PÚBLICA

AUTORES:

FLORENTINO RICO CALVANO
ANDRÉS VILLANUEVA IMITOLA
HEIDY MARGARITA RICO FONTALVO

GRUPOS DE INVESTIGACIÓN:

GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN Y EL EMPRENDIMIENTO
DEMOCRACIA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO



PRESIDENTA SALA GENERAL
ANA BOLÍVAR DE CONSUEGRA

RECTOR FUNDADOR
JOSÉ CONSUEGRA HIGGINS (q.e.p.d.)

RECTOR
JOSÉ CONSUEGRA BOLÍVAR

VICERRECTORA ACADÉMICA
SONIA FALLA BARRANTES

VICERRECTORA DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN
PAOLA AMAR SEPÚLVEDA

VICERRECTORA FINANCIERA
ANA DE BAYUELO

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO
EUGENIO BOLÍVAR ROMERO

SECRETARIA GENERAL
ROSARIO GARCÍA GONZÁLEZ

DIRECTORA DE INVESTIGACIONES
MARÍA DE LOS ÁNGELES PÉREZ HERNÁNDEZ

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
CARLOS MIRANDA MEDINA

MIEMBROS DE LA SALA GENERAL
ANA BOLÍVAR DE CONSUEGRA
OSWALDO ANTONIO OLAVE AMAYA
MARTHA VIVIANA VIANA MARINO
JOSÉ EUSEBIO CONSUEGRA BOLÍVAR
JORGE REYNOLDS POMBO
ÁNGEL CARRACEDO ÁLVAREZ
ANTONIO CACUA PRADA
JAIME NIÑO DÍEZ
ANA DE BAYUELO
JUAN MANUEL RUISECO
CARLOS CORREDOR PEREIRA
JORGE EMILIO SIERRA MONTOYA
EZEQUIEL ANDER-EGG
JOSÉ IGNACIO CONSUEGRA MANZANO
EUGENIO BOLÍVAR ROMERO
ÁLVARO CASTRO SOCARRÁS
IGNACIO CONSUEGRA BOLÍVAR

ECONOMÍA PÚBLICA

**El presente trabajo elaborado dentro del proyecto
de investigación: Estudio de Mercado programa
de Maestría en Traducción Económica, Financiera
y Negocios Internacionales
Nuevo enfoque de la gerencia financiera pública y privada**

Rico Calvano, Florentino
Economía pública / Florentino Rico Calvano, Andrés Villanueva Imitola,
Heidy Rico Fontalvo -- Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar,
2015.

362 p.; 17 x 24 cm.
ISBN: 978-958-8715-96-4

1. Hacienda pública 2. Hacienda municipal 3. Política fiscal 4. Política de
gastos públicos 5. Gastos públicos I. Villanueva Imitola, Andrés II. Rico Fontalvo,
Heidy III. Universidad Simón Bolívar. Grupo de Investigación Democracia y
Modernización del Estado Colombiano IV. Tít.

336.8 C167 2015 SCDD21 ed.

Universidad Simón Bolívar - Sistema de Bibliotecas

ECONOMÍA PÚBLICA

Florentino Rico Calvano©
Andrés Villanueva Imitola©
Heidy Rico Fontalvo©

ISBN: 978-958-8715-96-4

**GRUPO DE INVESTIGACIÓN
DEMOCRACIA Y MODERNIZACIÓN
DEL ESTADO COLOMBIANO**
Florentino Rico Calvano

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en ninguna forma por medios electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros, sin la previa autorización por escrito de Ediciones Universidad Simón Bolívar y de los autores. Los conceptos expresados de este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente corresponden con los de la Universidad Simón Bolívar y da cumplimiento al Depósito Legal según lo establecido en la Ley 44 de 1993, los Decretos 460 del 16 de marzo de 1995, el 2150 de 1995, el 358 de 2000 y la Ley 1379 de 2010.

Ediciones
Universidad Simón Bolívar©
Carrera 54 No. 59-102
<http://publicaciones.unisimonbolivar.edu.co/edicionesUSB/>
dptopublicaciones@unisimonbolivar.edu.co
Barranquilla - Cúcuta

Julio de 2015
Barranquilla

Printed and made in Colombia

*Homenaje al Maestro Economista Benemérito y orgullo de los Científicos
Sociales de América Latina, José Consuegra Higgins (q.e.p.d.).
Fundador de la Revista Desarrollo Indoamericano en sus 49 años.
A doña Ana Bolívar de Consuegra, presidenta de la
Sala de Fundadores de la Universidad Simón Bolívar en sus 42 años,
por el apoyo dado a los investigadores para hacer realidad
la consecución de una teoría propia para el desarrollo.
A la doctora Paola Amar Sepúlveda vicerrectora de investigación
e innovación de la Universidad Simón Bolívar.
Al doctor José Consuegra Bolívar por su apoyo decidido
para sacar adelante nuestra Universidad y ubicarla en el sitio
de ser la segunda universidad privada de Barranquilla y cuarta en la región
Caribe colombiana de universidades públicas y privadas.
A mi compañero de lucha y amigo de siempre Ruderico Trujillo Prins y señora
Emilce Llanos de Trujillo y sus hijas Diana Lucía y Luz Elena y nietas.
A mi madre Yilda Calvano de Rico, soporte de mi proyecto
de vida y hermanos(as), sobrinos(as).
A mi compañera querida y asesora Martha Fontalvo Rivera,
por darme el apoyo y solidaridad espiritual
para sacar adelante mi proyecto de vida.
A mis hijos Jorge Eduardo, Heidy Margarita,
Florentino Antonio y Liliana Patricia
y mi nuera Jimena Cardona Blanco.
A mis nietos Alejandro Rico Cardona, Juliana Rico Cardona,
Camilo Andrés Infante, Alejandro Manjarrez Rico
y María José Isaza Rico.
Florentino Rico Calvano*

*A mi madre Juana Imitola de Villanueva,
hermanos(as) y sobrinos.*

A mi compañera Paula Solano, por su apoyo y comprensión.

*A mis hijos Óscar Andrés y Andrés Alejandro
por ser mi fuente de inspiración.*

Andrés Villanueva Imitola

A mi madre Martha Fontalvo Rivera, hermanos(as) y sobrinos.

*A mi hijo, compañero y amigo Camilo Andrés Infante Rico,
mi razón de ser y todo en mi vida, por su apoyo y comprensión.*

*A mis compañeros investigadores y amigos de las universidades
Simón Bolívar, Fundación Tecnológica Antonio Arévalo TECNAR sede
Barranquilla y Universidad Minuto de Dios sede Barranquilla.*

*A la doctora Paola Amar Sepúlveda vicerrectora de investigación
e innovación de la Universidad Simón Bolívar.*

Heidy Margarita Rico Fontalvo

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen el apoyo recibido de la Sala General presidida por doña Anita Bolívar de Consuegra y el rector José Consuegra Bolívar, para llevar a cabo esta obra titulada *Economía Pública*. A las directivas de la Universidad Simón Bolívar, Director Sede Cúcuta doctor Tomás Wilches Bonilla y doña Myrian Durán de Wilches. A las doctoras Anita Consuegra de Bayuelo y Paola Amar Sepúlveda, vicerrectoras financiera y de investigación e innovación de la Universidad Simón Bolívar; a la Directora del Instituto de Investigaciones, María de los Ángeles Pérez Hernández; al Director del Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales, Humanas y Jurídicas, Raimundo Caviedes; al coordinador de la maestría en Gestión de Empresas Sociales, Carlos Osorio. A la colega Martha Arrieta Franco, directora de la especialización en Gobierno y Asuntos Públicos. A mis alumnos de posgrado y pregrado en Gobierno y Asuntos Públicos, y Derecho Administrativo de la Universidad Simón Bolívar sede Barranquilla y Cúcuta; a mis compañeros investigadores, docentes y del Doctorado en Educación; a los correctores de estilo, economista Rudérico Trujillo Prins y Emilce Llanos de Trujillo y al doctor Porfirio Bayuelo Schoonewolff quien se encargó del prólogo del libro.

CONTENIDO

Prólogo.....	11
Introducción	15
Reflexiones Preliminares de los Investigadores sobre la Problemática Redistributiva del Gasto Público en América Latina.....	21
Marco Teórico de las Finanzas Públicas y la Economía Pública	29
Metodología para el Análisis Integral de las Finanzas Territoriales	161
Anexo 1. Actividades del Proceso Presupuestal Municipal.....	191
Anexo 2. Modelo de Decreto para Efectuar Traslados en el Presupuesto Municipal.....	193
Marco Conceptual de los Impuestos Distritales	195
Análisis de las Finanzas Territoriales.....	243
Evolución de las Finanzas Territoriales	255
Régimen de Recursos y Competencias	271
Sistema General de Participación.....	283

Resultados de la Política de Saneamiento Fiscal	303
Análisis de la Estructura de Gestión Financiera en las Entidades Territoriales	317
Anexos	339
Bibliografía	355

PRÓLOGO

El libro *Economía Pública* es el resultado del esfuerzo que han realizado los investigadores del grupo Democracia y Modernización del Estado Colombiano de la Universidad Simón Bolívar, entregando a la comunidad académica y a las personas que están en contacto con el tema de la Economía Pública, un texto de consulta para ser utilizado en la toma de decisiones a cualquier nivel del Gobierno en materia de ingreso, gasto y financiamiento público. El libro contiene una serie de normas y ejercicios prácticos del acontecer de la Economía Pública, las cuales apuntan al desarrollo económico y social de la población. Es una publicación con visión integral y flexibilidad para los currículos de los Programas de Finanzas Públicas, teniendo en cuenta los campos de formación básica, profesional, e investigación y con los posgrados. Además permite dentro de los currículos la complementariedad y la interdisciplinariedad con la Economía y la Administración.

Se describe el significado y alcance de la Política Fiscal, entendida en su acepción más amplia: tributos, gastos y financiación del déficit presupuestal, determinando lo que a juicio de diferentes autores comprende el campo de la Política Fiscal. Se esbozan las características, base legal y tarifas de los impuestos más importantes a nivel nacional y territorial (departamentos y municipios), en las cuales se circunscribe el sector público.

También es materia de análisis, los efectos que los impuestos producen desde el punto de vista de la equidad, asignación de recursos y estabilidad económica, para lo cual es especialmente importante determinar cuál es el grado de ajuste automático que tienen los ingresos tributarios ante cambios producidos en las condiciones económicas.

Se incorporan nuevos términos y temas que complementan la concepción integral del manejo de la “Economía Pública” como la normatividad relacionada con el ajuste fiscal de las entidades territoriales, la normatividad en materia de recursos y competencias.

El gasto público debe considerarse, que si bien podría constituir el principal instrumento para fomentar una mejor distribución social y regional del ingreso, no puede constituir de ningún modo la panacea o solución para resolver la amplia y compleja problemática; por lo tanto debe enfatizarse que el gasto público contribuirá efectivamente a la redistribución en la medida en que pueda complementarse adecuada y coordinadamente con otro conjunto de políticas públicas, que pueda ser administrado eficientemente y contribuir a un proceso de crecimiento y desarrollo relativamente equilibrado de la economía.

Entiéndase por Economía Pública, la actividad financiera con la que el Estado intenta satisfacer las necesidades colectivas en el ámbito público a través de la elaboración y ejecución del presupuesto, donde la financiación del mismo se nutre con un alto porcentaje de los impuestos, y por efecto de la redistribución del gasto, el Gobierno Nacional transfiere a las entidades territoriales.

Musgrave se refiere a las funciones principales de la Economía Pública, entre las que están la asignación: Los bienes sociales o públicos no pueden suministrarse por los mecanismos del mercado, estos son demandados y necesitados igual que los bienes privados por los consumidores; la diferencia es que los bienes sociales no limitan su beneficio al consumidor concreto, sino que alcanzan también a otros, en cambio los privados solo benefician a quien adquiere el bien. La Función de distribución: Es el ajuste de reparto de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un Estado justo y equitativo de esa distribución y depende de dos variables: distribución de las dotaciones y de los factores que se igualan a su productividad marginal. Porque la equidad en sus dos dimensiones vertical y horizontal es una de las funciones básicas de la Economía Pública. La Función de estabilización: Es la utilización de la política presupuestaria y tributaria como medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de precios y una tasa apropiada de crecimiento. Los autores del libro, Florentino Rico Calva-

no, Andrés Villanueva Imitola y Heidy Rico Fontalvo, son muy claros cuando consideran que “Un sistema político y económico descentralizado permite la representación con responsabilidad y debe conducir a una mejor administración local. Un sistema centralizado, por el contrario, impide a los ciudadanos expresar en las urnas sus preferencias por cosas locales y pedir cuentas a quienes los representan”.

Según lo señalado en la Ley 819 de 2003, el Marco Fiscal de Mediano Plazo se constituye en el instrumento de planeación fiscal que permite asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, en tanto determina el costo fiscal de un ente territorial (municipio o departamento), de las diferentes actividades administrativas que afectan los ingresos y gastos. Dichas actividades deben estar acordes con las metas trazadas en el Plan de Desarrollo, de esta manera se asegura que cualquiera que sea el tema de inversión este propenderá por acercar los objetivos de la ejecución a las metas trazadas para una línea en particular, evitando la fuga de recursos hacia actividades no contempladas o programadas y que hacen parte del Plan Financiero del ente territorial. Continúan los autores Florentino Rico Calvano, Andrés Villanueva Imitola y Heidy Rico Fontalvo argumentando que “Los principios presupuestales son importantes para efecto de la elaboración y ejecución del presupuesto, porque de allí depende la materialización de las políticas públicas del gobernante y el bienestar de la comunidad”.

Agradezco la deferencia de los autores del libro al permitirme hacer el prólogo de *Economía Pública*, obra que sale en un momento coyuntural de la economía colombiana, por el nuevo rol en la política fiscal del país y los procesos de la globalización, competitividad, economía, sociedad del conocimiento y la sociedad de la información. Para los autores del libro deseo muchos éxitos y que sigan adelante en sus procesos investigativos sobre el Régimen Económico y Economía Pública, línea de investigación en la cual se inserta la obra publicada dentro del proyecto de investigación Estudio de Mercado programa de Maestría en Traducción Económica, Financiera y Negocios Internacionales.

Porfirio Andrés Bayuelo Schoonewolff

Decano Facultad de Ciencias Sociales Universidad Simón Bolívar

INTRODUCCIÓN

El grupo de investigación Democracia y Modernización del Estado Colombiano, creado en 1999, avalado por la Universidad Simón Bolívar, después del trabajo de investigación sobre Estudio de Mercado programa de Maestría en Traducción Económica, Financiera y Negocios Internacionales y de otros estudios económicos-financieros realizados en algunos municipios del Atlántico,¹ hemos considerado oportuno sacar esta publicación sobre *Economía Pública*, como resultado y producto de la investigación realizada en el proyecto de las Finanzas Distritales de Barranquilla entre 2000-2007, libro que contiene las nuevas teorías y normas fiscales que han surgido en la gestión pública colombiana, con casos prácticos para una mayor comprensión de los lectores, estudiantes de los programas de pregrado y posgrado, especializaciones, maestrías. Es una publicación con visión integral y flexibilidad para los currículos de los Programas de Finanzas Públicas, Economía Pública, teniendo en cuenta los campos de formación básica y profesional, profesional e investigación, profesional y el medioambiente y profesional con las especializaciones. Además permite dentro de los currículos la complementariedad y la interdisciplinariedad con la economía y la administración.

Se incluyen en el libro los conceptos básicos para la comprensión de las finanzas públicas y la economía pública dentro de la política económica de un Gobierno con énfasis en la política fiscal.

En el grupo de investigación nos proponemos motivar, incentivar y despertar el interés de los aprehendientes, profesionales y ciudadanos en general, sobre la importancia y aplicabilidad de esta disciplina científica que tanto tiene que

1. Baranoa, Sabanalarga, Juan de Acosta, Luruaco, Ponedera, Usiacurí y Manatí.

ver en la vida cotidiana con nuestras relaciones con el Estado. Un caso típico ocurre al inicio de año cuando se hacen los ajustes tributarios como el impuesto predial a nivel territorial, el impuesto de timbre en el nivel departamental y el impuesto de renta a nivel nacional, situaciones que se presentan en la actividad económica, de las cuales ignoramos su alcance y las obligaciones que se originan, porque ellas se ven envueltas en el más increíble manto de misterio, cuando en la práctica son sencillas de entender y asimilar.

Nos encontramos muchas veces en problemas para entender el alcance y efectos de las medidas adoptadas por el Gobierno en procura de recursos (mediante el impuesto, emisión de títulos de deuda pública) o en aquellos casos en que se trata de precisar el efecto económico de las transferencias, los subsidios e incentivos tributarios. Seguramente no tenemos respuestas a la imposición de nuevos gravámenes o al aumento de los existentes, o las razones técnicas o prácticas que obligan a un Gobierno a hacer ajustes fiscales para atender las necesidades presupuestales; incluso que los funcionarios que están desempeñándose como Alcaldes, Gobernadores, Gerentes de institutos descentralizados, Secretarios de Economía, periodistas, tengan claridad sobre la problemática fiscal, resultados financieros en lo atinente a conceptos sobre déficit, superávit fiscal, déficit de tesorería y superávit presupuestal, ya que la mala aplicabilidad de estos conceptos ha afectado muchas entidades en el país originando interpretaciones erradas en quienes tienen que tomar decisiones en las asignaciones presupuestales. De igual manera cuando se evalúa a los gobernantes por su desempeño, queremos dejar plasmada en la investigación que aquel gobernante que presente superávit fiscal, presupuestal y de tesorería no es buen administrador, sino un mal ejecutor de la gestión pública y debe ser castigado por su omisión e inoperancia y por sacrificar a una población en la satisfacción de sus necesidades. Lo ideal es ejecutar el presupuesto en el 100 %.

La presencia del Estado se hace necesaria en los momentos actuales no solo en la cuestión financiera sino también en toda la administración pública para enfrentar el reto del siglo XXI y dejar a un lado el modelo de gasto mínimo para darle entrada al concepto económico de máximo beneficio (intervencionista). Si esto se logra, la *Economía Pública*: ejercerá un impacto valioso en toda la

actividad económica y puede anticiparse a cualquier tipo de crisis. Tal situación se ha presentado en las últimas administraciones donde se han tenido funcionarios de orientación neoliberal interviniendo algunos sectores económicos movidos por los hechos coyunturales y por el desespero, mas no por un programa coherente y racional de intervención del Estado.

Por eso la Economía Pública, es en el mundo moderno, una actividad muy compleja por la diversidad de disciplinas que participan en su proceso: economía, administración, derecho, matemáticas y estadística. Esto se debe a que la gestión del Estado para legislar, regular, controlar el funcionamiento y direccionar la economía, es cada día más importante para poder cumplir con las metas de inflación, programas sociales y la verdadera repercusión del gasto público, pero con un concepto de máximo beneficio.

Consideramos que esta obra es de suma utilidad para los estudiantes, docentes y estudiosos interesados en la Economía Pública, y en general para todas las personas involucradas en la toma de decisiones a cualquier nivel del Gobierno en materia de ingreso, gasto y financiamiento público.

El trabajo de investigación está dividido en varios capítulos, en los cuales se presenta una visión general del campo de la Economía Pública, de los objetivos económicos que persigue el Gobierno, de los instrumentos que utiliza para influir sobre el funcionamiento de la economía, aprovechando algunas experiencias en América Latina relacionadas con la materia y las especializaciones de sus investigadores en Política Fiscal en Río de Janeiro, Buenos Aires, Colombia y Estados Unidos.

Se describe el significado y alcance de la Política Fiscal, entendida en su acepción más amplia: tributos, gastos y financiación del déficit presupuestal, determinando lo que a juicio de diferentes autores comprende el campo de la teoría y política fiscal.

Analizamos la intervención del Estado en la economía para el logro de los objetivos básicos de la política fiscal: La asignación eficiente de recursos, a

través de los ajustes en el sistema de precios; la distribución de la renta, instrumentando ajustes en el sistema impositivo y de transferencias; la estabilización económica, a través del cambio en los niveles del gasto público y/o impuestos, y la promoción del desarrollo, vía modificaciones tributarias que impacten la inversión, las tasas de ahorro, los ingresos y gastos de los agentes económicos.

Hacemos referencia a los ingresos tributarios: impuestos, tasas, y contribuciones. Señalamos las características comunes de los recursos tributarios que es su “obligatoriedad por imperio de la ley”.

También es materia de estudio los efectos que el análisis tributario produce desde el punto de vista de la equidad, asignación de recursos y estabilidad económica, para lo cual es especialmente importante determinar cuál es el grado de ajuste automático que tienen los ingresos tributarios ante cambios producidos en las condiciones económicas. Abordamos el problema de la equidad desde sus dos grandes enfoques: el “Principio del beneficio” y el de la “Capacidad de pago”. En cuanto a los efectos del sistema tributario en la asignación de recursos, señalamos que todos los gravámenes producen alguna operación en el mercado, derivada del efecto-precio que soportan, así como de los fenómenos de traslación e incidencia de los mismos.

En esta edición incorporamos nuevos términos y temas que complementan la concepción integral del manejo de la *Economía Pública* como la normatividad relacionada tanto con el ajuste fiscal de las entidades territoriales, como en materia de recursos y competencias.

Finalmente, apuntamos que la influencia del Sistema Tributario en la estabilidad económica se ejerce a través de los cambios en los montos de gastos e impuestos efectuados para compensar las fluctuaciones que se originan en el sector privado de la economía. Tales cambios afectan el nivel de precios, de empleo y de renta, en función de las correspondientes elasticidades de impuestos y gastos de los diferentes niveles de Gobierno.

Estudiamos cuidadosamente los factores históricos, sociales, políticos y económicos que influyen en el nivel de la tributación. Para ello demandamos del concepto de presión tributaria y señalamos que el esfuerzo de una Nación depende no solo del producto bruto total del país, sino también del grado de desarrollo alcanzado por su economía, de la distribución actual del ingreso, de la estructura de la producción, del grado de apertura de la economía y del rol asignado al proceso económico. También analizamos los factores intangibles y cuantificables que influyen en el esfuerzo tributario; entre los primeros están: la capacidad administrativa, y la eficiencia en el control de los contribuyentes; el tamaño relativo del sector público integrado en la economía de mercado, y la voluntad de aplicar un nivel de tributación que posibilite el financiamiento de la infraestructura económica y social necesaria para el desarrollo. Entre los factores cuantificables se apuntan: el ingreso *per cápita* y el grado de apertura de la economía.

También es materia de análisis, aspectos de la administración tributaria, presupuesto público, efectos macroeconómicos de la financiación del gasto público, planificación financiera, organización, ingresos públicos, determinación de la capacidad de endeudamiento, el papel de la *Economía Pública* en la Constitución de 1991. Técnicas de diagnóstico fiscal y proyección de ingresos, esquemas de clasificación de los ingresos y los gastos en el presupuesto público, resumen de cada capítulo y cuestionarios de autoevaluación.

Finalmente parece existir suficiente confianza en que durante muchos años disfrutaremos de la euforia de la abundancia. De no ser cierto, en el primer apretón fiscal el Estado tendría que echar mano de los impuestos indirectos que son más regresivos y de las inversiones forzosas en Estados de excepción. Modificar los impuestos directos resultaría inocuo porque no afectaría a los grandes contribuyentes, si, como es de esperar, se extiende rápidamente el blindaje que proporcionan los contratos de estabilidad jurídica.

Por otra parte, ¿Qué administración tributaria controlará un sistema donde cada contribuyente tiene su propio régimen tributario y manejan muy bien el síndrome de la evasión legal?

REFLEXIONES PRELIMINARES DE LOS INVESTIGADORES SOBRE LA PROBLEMÁTICA REDISTRIBUTIVA DEL GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA

Este análisis es fruto de la experiencia adquirida y asimilada en la Fundación Getulio Vargas (FGV) en Río de Janeiro, Brasil, en calidad de representante por Colombia. Quienes asistimos a la Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP), a la especialización en Política Fiscal, auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo en convenio con la Fundación Getulio Vargas (FGV), en el cual participamos la mayor parte de los países latinoamericanos nos preocupa el manejo de la Economía Pública y la política fiscal de nuestros países que luchan por una Administración Tributaria efectiva, dinámica y adaptativa a las condiciones de cada una de nuestras regiones para conseguir que los mecanismos utilizados se enmarquen en un nuevo modelo de desarrollo económico y social, que propenda hacia una distribución justa y equitativa del gasto público; de ahí la necesidad de presentar este análisis para que los lectores reflexionen sobre la incidencia del gasto público en cuanto a la repercusión, impacto y asignación del mismo, dentro del contexto de estabilidad económica y distribución del ingreso.

El modelo de crecimiento desequilibrado, dependiente, la concentración de la riqueza y los medios productivos que han caracterizado a la mayoría de los países latinoamericanos, se han traducido en rigideces estructurales, en una estratificación social y económica excesivas, que han frenado la movilidad social de los factores de la producción, llevando a niveles de pobreza extrema a grandes sectores de la población, permitiendo una adecuada integración de los sectores productivos, al marginamiento de grandes regiones geográficas, donde los micos quedan cada vez más aislados de los árboles para poder brincar de una rama a otra, han frenado el aumento de la productividad de la mano de obra, la utilización irracional de una parte importante del exceden-

te económico, afectando negativamente el crecimiento del mercado interno, limitando la inversión, han determinado un alto grado de vulnerabilidad del sistema económico a las condiciones externas y, en general, se ha constituido en obstáculo fundamental para el desarrollo económico y social de nuestros países. Esas y otras condiciones deben ser tenidas muy presentes al momento de tratar de emprender cualquier acción correctiva, condiciones de por sí que ya imponen limitaciones sustanciales a la gestión pública y cuya modificación plantea serias dificultades.

Lo importante como punto de partida es reconocer como imperativo inaplazable el logro de una mejor distribución del ingreso que tienda a reducir las desigualdades existentes entre grupos sociales, sectores económicos y regiones. Para eso se requiere que tal objetivo sea concebido como parte de una estrategia global orientada hacia el aumento del nivel general de bienestar, mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en lo que debe desempeñar un papel de primer orden el Estado por medio de la planificación. Aunque debe observarse que la planificación por sí sola no es suficiente, pues cabría plantear también para qué y para quiénes se planifica. En América Latina hace varios años se hacen planes que cuando no han quedado en letra muerta han tenido alcances muy limitados en ese sentido, entre otras razones por no afectar las causas fundamentales de la problemática ni pretender remover los principales obstáculos estructurales, así como por no contar con base social suficiente y manejarse más que todo a un nivel tecno-burocrático. Se requiere entonces una planificación “desde adentro y desde abajo” que responda a las necesidades del desarrollo integral y a las aspiraciones de superación de nuestros pueblos, que cuente con amplio apoyo y participación.

Entre la diversidad de instrumentos que dispone el Estado, desempeña un papel de suma importancia el gasto e ingreso público, los que deben ser manejados en forma adecuada y racional para poder alcanzar los objetivos, según las prioridades que se establezcan. La imposición mal establecida puede afectar negativamente los precios de los bienes o factores productivos, incidir negativamente en la generación de empleo, desestimular el ahorro interno y

la formación de capital; del mismo modo, el gasto público puede tender a estimular la ineficiencia productiva, favorecer a unos grupos o sectores menos necesitados, acentuar los desequilibrios sectoriales y regionales. La experiencia latinoamericana muestra muchos ejemplos sobre desaciertos en el manejo de la economía pública y la política fiscal, de los recursos disponibles, a lo que ha contribuido la ineficiencia de la administración pública en general y la corrupción en sus diferentes manifestaciones; no existen muchos elementos para suponer que tales aspectos pueden ser corregidos y evitados.

No obstante ello, mucho podría avanzarse si los distintos recursos manejados en función del plan y sus orientaciones básicas, son asignados eficientemente.

Han de tenerse en mente para el efecto, aspectos fundamentales como la racionalidad, la equidad, la eficiencia, la eficacia y la efectividad, así como la incidencia y los beneficios y costos económicos y sociales que conllevan las acciones directas e indirectas a emprender por parte del Estado, aspectos que en conjunto contribuirán a determinar el nivel de redistribución que se pretende, aun reconociendo que de hecho el óptimo de redistribución no existe y que el logro de los objetivos planteados resulta sumamente difícil de obtener por todas las dificultades implícitas.

Conceder especial atención al crecimiento económico es un requisito indispensable; lo que plantea dificultades es el control de las variables que lo determinan. Así, por ejemplo, en mayor o menor medida los sistemas económicos latinoamericanos se basan en una economía de mercado, dependiendo su funcionamiento de su comportamiento y del papel que asuman los agentes económicos privados; muchas economías no tienen capacidad suficiente para generar altos niveles de excedente económico susceptibles de ser capitalizados; la capacidad de importación sigue siendo bastante limitada, se acentúa con los problemas de endeudamiento externo; el deterioro de la relación de intercambio también escapa a las buenas intenciones de cualquier Gobierno de una Nación subdesarrollada; lograr adecuado equilibrio interno y externo que estimule el crecimiento y sustentación al proceso redistributivo es una situa-

ción poco probable de alcanzar, al menos en el corto plazo, aunque sí pueden gradualmente irse creando condiciones para mejorar el funcionamiento del sistema.

Uno de los problemas adicionales que se presenta y resulta difícil de resolver lo constituyen las rigideces del sistema productivo que genera efectos como el desempleo estructural, las rigideces del mercado alteran el funcionamiento del sistema de precios, las rigideces del sistema impositivo limitan la capacidad financiera del Estado. Resulta poco probable que se puedan encontrar medidas adecuadas para corregir estas y otras rigideces sin provocar distorsiones que afectan negativamente el funcionamiento del sistema, pero una planificación adecuada puede contribuir a minimizar los efectos nocivos.

Otro de los puntos críticos radica en la ausencia de una administración pública eficiente y eficaz, aspecto no fácilmente superable. Aun existiendo voluntad y capacidad política real y planificando adecuadamente los distintos programas y acciones requeridos, los alcances del proceso tienden a verse reducidos por la insuficiente e inadecuada formación de recurso humano.

Ello tiene que conducir a adecuar dicho proceso a la capacidad operativa existente y a las posibilidades reales de su aplicación, por lo menos en el corto plazo mientras se capacita y se mejoran los sistemas administrativos.

En lo que atañe al gasto público, debe considerarse que si bien este podría constituir el principal instrumento para fomentar una mejor distribución social, sectorial y regional del ingreso, no puede constituir de ningún modo la panacea o la “llave mágica” para resolver la amplia y compleja problemática. De manera general debe destacarse que el gasto público contribuirá efectivamente a la redistribución en la medida en que pueda completarse adecuada y coordinadamente con otro conjunto de políticas de índole diversa, que pueda ser administrado eficientemente y pueda contribuir en un proceso de crecimiento relativamente equilibrado de la economía, aspectos cuya consecución conlleva distintas dificultades y limitaciones.

Por otra parte, como se ha indicado anteriormente, la redistribución es un problema económico, social y político. Pero debe tomarse en cuenta que si bien lo económico y lo social pueden determinar (y de hecho determinan) el funcionamiento del sistema como un todo, dada la vinculación orgánica de sus partes, el factor más dinámico en este caso lo constituye el político, en la medida en que es a través del poder político como se pueden orientar los cambios en los campos económico y social. La cuestión pareciera entonces reducirse a que el Estado tenga voluntad política, adopte una posición definida en la redistribución y disponga de capacidad real para llevar a cabo el proceso y obtener resultados positivos en el largo plazo.

Pero ahora surge la necesaria pregunta: ¿hasta dónde realmente el Estado podría asumir tal postura? No hay que olvidar que en las relaciones de poder están implícitos una serie de factores que van a delimitar la acción del Estado; en ellas influyen los intereses de los grupos económicos dominantes y de los grupos de presión, que generalmente tienden a condicionar la orientación de la gestión pública; inciden también las dinámicas condiciones socio-políticas imperantes en la coyuntura, que pueden exigir una u otra respuesta política del Estado, y de manera especial se ven afectadas por la injerencia de elementos externos (económicos, políticos), muchas veces ligados a los intereses de los grandes monopolios. Tales factores son los que en última instancia van a determinar la orientación de la acción del Estado o, en su caso, a delimitar su capacidad de maniobra, mientras los mismos mantengan en lo fundamental las características hasta ahora evidenciadas, no puede concebirse viabilidad política suficiente para un efectivo proceso redistributivo.

Al respecto no está de más observar que la experiencia latinoamericana ha demostrado reiteradamente que la participación del sector público no ha permitido reducir los desequilibrios existentes a nivel social, sectorial y regional. Por el contrario, en muchas oportunidades la acción del Estado, en buena parte mediante la instrumentalización de la política fiscal, ha contribuido a su reproducción y a su acentuación. Consciente o inconscientemente, se ha favorecido la concentración de capital tanto nacional como extranjero, se ha

favorecido la aplicación intensiva de capital en detrimento del factor trabajo, se ha estimulado el desarrollo de sectores productivos hipertrofiados y altamente dependientes, se han desarrollado proyectos de escaso impacto económico y social, dilapidándose muchos recursos que de otra manera pudieron contribuir a la elevación del bienestar general de la población. Y esto, en distinta forma y magnitud, ha venido a constituir un rasgo común en nuestros países, a la par que la desigualdad, la pobreza y las necesidades de grandes contingentes sociales aumenta cada vez más. Los resultados son evidentes y no merecen mayores comentarios.

Lo que ahora se requeriría es una reorientación de la gestión pública, mediante la cual se tienda a favorecer de manera especial a los grupos sociales hasta hoy marginados del proceso de desarrollo nacional. Además del gasto público en los sectores sociales, es necesario introducir distintas reformas en los sistemas orientados hacia una mejor distribución y a la mejor satisfacción de las necesidades colectivas. Ello requiere de una ardua tarea con perspectivas de largo plazo, dirigida por medio de una planificación eficiente que fomente la participación de la población.

La tarea es ambiciosa, compleja y difícil. Es ambiciosa, porque sus alcances son grandes y generales y las acciones deben llegar a los distintos estratos sociales y regiones geográficas porque requiere un alto nivel de eficiencia en el uso de los recursos a nivel nacional, porque demanda la movilización y apoyo masivo de la población para poder alcanzar los objetivos. Es compleja, porque debe abarcar un reajuste de aspectos económicos, sociales y políticos, porque no existe un nivel óptimo, un modelo ideal de redistribución ni puede implantarse artificialmente el de otros países, porque las acciones que se emprendan deben estar en concordancia con el grado de desarrollo relativo de cada país y las circunstancias que les son propias y porque tienen que armonizar coherentemente tales acciones para obtener resultados positivos. Y es difícil, porque su consecución demanda necesariamente la eliminación de diversos obstáculos estructurales que impiden un desarrollo adecuado y porque ello implica tener

que enfrentar toda una serie de factores y condiciones internas y externas y los respectivos intereses a los que se llegan.

Pero no obstante ello, tal tarea es completamente necesaria en nuestros países, y de ninguna manera imposible de alcanzar, aun con todas las dificultades que conlleva. Solo cabría plantear un gran interrogante respecto a que el Estado pueda asumir efectivamente la responsabilidad y enfrente la serie de condiciones adversas. Resuelto ese problema básico estaría dado el primer gran paso importante, después del cual y aun con todas las limitaciones existentes, tendrían que implementarse coordinadamente el conjunto de medidas que requiere el proceso, proceso este dentro del que el gasto público desempeñaría una función de primer orden.

En general el compromiso es de toda América Latina, de alcanzar un mejor bienestar social, teniendo como fundamento el aspecto ambiental-ecológico; de igual manera la existencia de conciencia social para llegar a la conciencia tributaria, permitiendo de esta forma la eliminación gradual de la evasión tributaria, lo que implica enfrentar con valor civil la serie de problemas generados en la economía colombiana: El creciente pesimismo político interno; incrementos en las tasas impositivas; la intensificación de la apertura, con contrabando y lavado de dinero; excesivo endeudamiento de los hogares y entidades territoriales; bajas utilidades operacionales de las empresas; el aumento de las tarifas de los servicios públicos y de la educación; recortes presupuestales; aumento de la acción guerrillera y de la violencia; disparo del déficit fiscal del Gobierno y la presencia de la parapolítica en las grandes decisiones del Gobierno en las tres ramas del poder público. ¡Qué desgracia para los colombianos de bien, tener que soportar este flagelo de corrupción!

MARCO TEÓRICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA ECONOMÍA PÚBLICA

Al abordar los conceptos de Finanzas Públicas y Economía Pública es requisito previo conceptualizar sobre el papel de la política fiscal dentro de la política económica del país, de igual manera el alcance e impacto de la política fiscal en las diferentes variables económicas, ingresos, importaciones, exportaciones, consumo, trabajo, capital, tierra e inversiones.

CONCEPTO Y TERMINOLOGÍA

Finanzas Públicas proviene, en el latín medieval, del verbo latino *finire*, del cual emanaron el verbo *finare* y el término *finatio*, cuya significación sufrió algunas variantes. En una primera instancia designaba una decisión judicial, después una multa fijada en juicio, y finalmente los pagos y prestaciones en general. En segunda instancia, en el siglo XIX se consideró que negocios “financieros” eran los monetarios y bursátiles. En tercera instancia se circunscribió la significación de la palabra “finanzas”, empleándola únicamente con *respecto a los recursos y los gastos del Estado*. A “finanzas” se le adiciona la palabra “públicas”, con el deliberado propósito de distinguir las finanzas públicas estatales de las privadas. En no pocas oportunidades se utiliza el término en estudio en el sentido de *finanzas privadas*¹ y ello es motivo de confusiones idiomáticas. A la ciencia de las Finanzas Públicas se le suele también denominar Ciencia de la Economía (o de la Economía Pública), pero todos estos términos hacen referencia a la ciencia que estudia la actividad desarrollada por el Estado para obtener ingresos y efectuar sus gastos.

1. Expresión que hace referencia a problemas monetarios, cambiarios y bancarios en general, y a los económicos que conciernen a los particulares.

Una síntesis de nuestra organización en materia hacendística desde los primeros años nos la ofrece don Ramón M. Arjona en su Memoria de 1849:

Después de haberse proclamado la independencia, una lucha prolongada para afianzar y obtener la libertad, imposibilitó entonces, el ocuparse en dos sistemas a todos los ramos de la Economía Nacional, y constituida posteriormente la República, no podíamos haber quedado exentos de los errores inherentes a la infancia de las naciones. Procuróse desde luego arreglar la cobranza, inversión y contabilidad de los caudales del Estado y se hizo cuanto podía exigirse en la época; empero, leyes aisladas unas, otras de circunstancias, contabilidades especiales para algunos ramos, incoherentes entre sí, ninguna para otros, y, en fin, la marcha de cada renta por su lado hasta terminar en puntos diferentes sin tener todas ellas un centro común donde hubieran de combinarse las operaciones para obtener en conjunto resultados generales unísonos y exactos, eran ciertamente estorbos que impedían formar las cuentas de manera regular y verídica que ha querido la Constitución.

ECONOMÍA PÚBLICA

Conjunto sistemático de haberes, bienes, rentas, impuestos, correspondientes al Estado y a otros poderes públicos, estudio de la actividad económica del sector público, se realiza por una disciplina científica situada en el campo general de la economía, se podrían encontrar multitud de definiciones, caracterizadas la mayoría de ellas por delimitar su objeto de estudio a partir de las actividades presupuestarias de ingresos y gastos, Economía Pública puede ser definida como el conjunto de elecciones económicas que comporta la realización de ingresos y gastos del Estado y la mutua relación existente entre ellas. La delimitación de la disciplina se fundamenta en su carácter instrumental, como así se han mostrado de acuerdo la mayor parte de los hacendistas. No obstante, como ha señalado (Musgrave, 1989) no es posible tratar aisladamente los efectos de las políticas públicas, sino que, por el contrario, teniendo en cuenta que el Sector Público actúa en interacción con el privado, en el análisis deben considerarse ambos sectores. En este sentido (Monasterio & Suárez, 1999), justifican que el estudio de la actividad pública reciba un comportamiento

autónomo, al margen de lo que tradicionalmente ha venido constituyendo la teoría económica por las siguientes razones: 1) Por la naturaleza de la función objetivo. Así, mientras que el análisis económico convencional estudia el comportamiento de dos tipos de agentes económicos: empresas y familias a los que se les suponen funciones objetivo maximizadoras del beneficio y del bienestar, respectivamente, el Sector Público no persigue un fin claramente predeterminado. Por el contrario, los objetivos de este último están sometidos a cambios en función de los juicios de valor o preferencias sociales dominantes en cada momento histórico. 2) El Sector Público se comporta como juez y parte en el proceso económico, ya que tiene en sus manos la posibilidad de utilizar los instrumentos fiscales, además de gozar de la capacidad reguladora derivada del Poder Legislativo. 3) Finalmente, en cuanto a la adopción de decisiones, mientras que los precios son el mecanismo central en la asignación de recursos, este apenas tiene relevancia en las decisiones públicas. Por el contrario, las actuaciones públicas responden generalmente a decisiones originadas a la luz del proceso político y amparado en los principios de autoridad y actividad. El tratamiento de los problemas hacendísticos ha presentado las siguientes características durante las últimas décadas: Los ingresos públicos han sido la principal preocupación de los hacendistas, en tanto que los gastos públicos han recibido una atención muy inferior. Los aspectos relacionados con los efectos macroeconómicos del presupuesto están siendo asumidos por la macroeconomía y por sus especialistas. No se trata de una pérdida de interés por las cuestiones de estabilización, sino que, por el contrario, deben resaltarse las dificultades para dedicar la atención necesaria, lo que ha provocado que la mayor parte de los manuales de la disciplina, sin olvidar los programas de la asignatura en las universidades, se centren en el tratamiento microeconómico de los aspectos asignativos y distributivos. Desde un enfoque microeconómico se ha venido prestando una mayor atención a los efectos de la regulación pública, como por ejemplo los monopolios o la contaminación. Este hecho supone un avance, una ampliación del horizonte de estudio respecto del tradicional de gastos e ingresos públicos. Todo ello ha propiciado un paulatino cambio en la denominación de la disciplina desde Economía Pública hasta Economía Financiera. El cambio de denominación no sería otra cosa que el análisis económico del

sector público, lo que añadiría al campo tradicional de la Economía Pública, el análisis de los ingresos y gastos del sector público, todo el resto de intervenciones económicas públicas de carácter extrapresupuestario como la regulación, la gestión de las empresas públicas, la prestación de avales, quedando el concepto de Economía Pública circunscrito a las actuaciones públicas llevadas a cabo por medio del presupuesto. Parece por lo tanto, que la denominación Economía Financiera recoge más acertadamente la realidad de la disciplina, en cuanto al instrumental analítico y al objeto de estudio. Sin embargo, el cambio en la denominación no parece responder en realidad a ningún cambio genuino ni en el método ni en la finalidad de la disciplina. Así, el concepto de finanzas públicas existe con la vigencia del capitalismo, porque implica separación entre lo privado y lo público, suponiendo que lo público hace referencia a lo estatal (Giraldo, 2001). Por consiguiente, las finanzas públicas son un elemento central para conseguir los objetivos de desarrollo que se propone el Estado, donde el tema adquiere mayor importancia cuando se tiene en cuenta la magnitud de la pobreza en esta coyuntura de crisis fiscal (Caballero, 1997). La CEPAL en su último informe arroja crudas cifras que no mienten, la magnitud de la pobreza e indigencia entre niños y adolescentes colombianos es del 45 % (pobres) y 17 % (indigentes). Si sumamos, tenemos un resultado escalofriante, el 62 % de los pequeños colombianos no tienen acceso a ninguna esperanza de vida plena y se debaten entre la desnutrición, la insalubridad y la ignorancia. La economía colombiana al igual que la de otras naciones subdesarrolladas y desarrolladas es mixta. Una parte de la actividad económica responde a principios de mercado. Asimismo, el sector público toma decisiones de asignación de recursos basadas en el principio de autoridad y de manera centralizada teniendo como fundamento la propiedad pública, la legislación, las regulaciones, los impuestos y los gastos (Albi, 2000). Las finanzas públicas son recursos económicos que le permiten al sector público desarrollar sus actividades.

Cuando se habla de Economía Pública, el concepto se puede definir desde tres puntos de vista diferentes: El primero, la define como los recursos disponibles por parte del Estado y las entidades públicas para el cumplimiento de sus actividades y proyectos. El segundo, como el conjunto de entidades públicas que

tienen encomendado gestionar los ingresos que recibe el Estado. El tercero, que corresponde al más común de todos, como la disciplina que se encarga del estudio de los objetivos del sector público y la forma como se pueden lograr estos con unos recursos limitados (*Diccionario Enciclopédico Economía Planetaria*, 1980).

Analizando un poco más el tercer punto de vista, vemos que, para lograr sus objetivos, las entidades públicas deben realizar tres actividades fundamentales: obtención de ingresos y otros recursos, ejecución y control de los gastos e inversiones y, finalmente, elaboración y posterior control del presupuesto necesario para realizar las actividades propuestas.

El objeto de la Economía Pública: Asignación de los recursos escasos; distribución de la renta; estabilización de los precios; pleno empleo y la promoción del desarrollo económico (Ordóñez, 1998). La política tributaria ha variado de acuerdo con las ideas imperantes sobre la función del Estado en distintas épocas, y según el grado de desarrollo de los países. Actualmente se usa en forma indiferente una variación de términos tales como: 1) Finanzas Públicas; 2) Economía Pública; 3) Política Fiscal; 4) Política Financiera del Estado; y Finanzas Estatales, que responden a distintos significados y alcances, según los diferentes autores o las escuelas económicas que los utilizan.

Para clarificar, se definirá aquí como Política Fiscal,² al uso de los instrumentos que forman parte integrante del presupuesto en un sentido amplio, es decir, que comprende no solo a los tributos, sino también al gasto público y la financiación del déficit, en la medida en que están destinados a lograr el cumplimiento de los objetivos que se ha fijado el Gobierno. Esta forma amplia de de-

2. La Política Fiscal es la propuesta por John Maynard Keynes, que tiene teorías innovadoras. Por ejemplo: dice que la Ley de Say “la oferta genera su propia demanda” no se cumple, ya que puede haber equilibrio económico aunque exista mucho desempleo. Cree que el Gobierno-Estado es quien debe intentar resolver el problema del desempleo (a diferencia de los clásicos y los monetaristas, que creen que se soluciona por sí solo). Para hacerlo, el Estado tiene que controlar la demanda agregada a través de esta política fiscal. El Estado de pleno empleo es algo transitorio, y la economía es fluctuante. Estas teorías revolucionarias dan comienzo a la macroeconomía como ciencia.

finir el concepto de Política Fiscal tiene concordancia con la posición adoptada por distintos autores en distintas épocas, que mencionaremos a continuación, aunque debemos señalar que ellas discrepan con la noción predominante en los tratados sobre la materia aparecidos en los países anglosajones, o en los estudios efectuados por la escuela francesa.

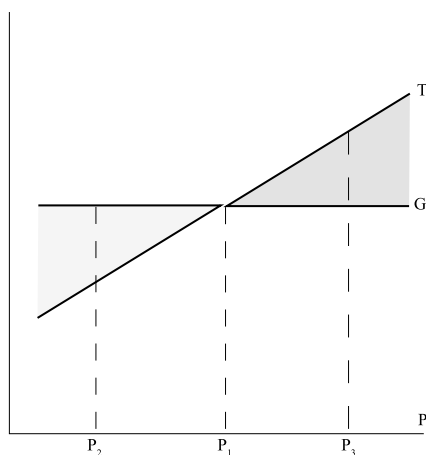
OBJETIVOS FINALES DE LA POLÍTICA FISCAL

1. Ocupación es el mayor nivel de empleo posible de los recursos.
2. Control de la demanda agregada mediante los impuestos y el gasto público.
3. Controlar un déficit o un superávit.

El proceso se resume en la Figura 1, que marca una inversión fija y unos impuestos proporcionales a la producción.

Hay que aclarar que el *déficit* (déficit fiscal), ya que se trata de un Gobierno, no es necesariamente algo malo que hay que evitar. Los partidarios de la política fiscal consideramos que, en vez de intentar estar en el punto de equilibrio (P_1 en la gráfica), va bien aumentar el gasto público para incentivar la economía; por tanto $G > T$ y hay déficit.

Figura 1



Explicaciones:

- T: Tasas (impuestos), dinero que pagan los ciudadanos y/o contribuyentes del fisco.
- G: Gasto público, dinero que gasta el Estado para obras, inversiones.
- Eje de ordenadas (vertical): mide dinero (recibido o gastado).
- Eje de abscisas (horizontal): producto nacional (PIB); producción.
- P_1 : Equilibrio fiscal; $T=G$.
- Zona en gris oscuro, P: zona de déficit, porque el gasto público es mayor que los ingresos públicos.
- Zona en gris claro, P: zona de superávit, porque ingresa más de lo que se gasta, mediante los impuestos.

TIPOS DE POLÍTICA FISCAL

Pueden ser expansivas, restrictivas y contractivas.

Política fiscal expansiva

Cuando el objetivo es estimular la demanda agregada,³ especialmente cuando la economía está atravesando un período de recesión y necesita un impulso para expandirse. Como resultado se tiende al déficit o incluso puede provocar inflación.

Los mecanismos a usar son: Aumentar el gasto público, para aumentar la producción y reducir el desempleo. Bajar los impuestos, para aumentar la renta disponible de las personas físicas, lo que provocará un mayor consumo y una mayor inversión de las empresas, en conclusión, un desplazamiento de la demanda agregada en sentido expansivo. De esta forma, al haber mayor gasto público, y menores impuestos, el presupuesto del Estado, genera el déficit. Después se puede decir que favorece el gasto fiscal en el impuesto presupuestario.

3. La demanda agregada representa la cantidad de bienes y servicios que los habitantes, las empresas, las entidades públicas y el resto del mundo desean y pueden consumir del país para un nivel determinado de precio. La curva de demanda agregada tiene pendiente negativa: si suben los precios la gente querrá comprar menos y si bajan, querrá comprar más.

Política fiscal restrictiva

Cuando el objetivo es frenar la demanda agregada, por ejemplo, cuando la economía está en un período de excesiva expansión y tiene necesidad de frenarse por la excesiva inflación que está creando. Como resultado se tiende al superávit.

Los mecanismos son los contrarios que en la expansiva, y más duros:

Reducir el gasto público, para bajar la producción. Subir los impuestos, para que la gente no gaste tanto y las empresas puedan invertir menos, así la demanda agregada se desplaza hacia la izquierda. De esta forma, al haber menor gasto público, y mayores impuestos, el presupuesto del Estado, genera un superávit. Aumenta la demanda: se le pone un impuesto a los consumidores para que esta baje.

Política fiscal contractiva

Es la que hace disminuir la demanda agregada, a fin de generar un exceso de oferta agregada de bienes, lo que finalmente hará reducir el nivel de ingreso.

MECANISMOS DE CONTROL

Los mecanismos sugeridos por los keynesianos (los seguidores de la política fiscal) son:

- Variación del gasto público.
- Variación de los impuestos.

De los dos, es más importante el control de la inversión pública. Pero si hay que elegir entre hacer que el Gobierno y/o Estado gaste más o bajar los impuestos, los políticos suelen preferir lo segundo, porque es *inmediato, reversible, y les da buena fama*.

A continuación se explica cada uno de estos métodos.

Variación del gasto público

Gasto público (inversión pública) es cuánto dinero gasta el Gobierno en pagar

los proyectos públicos, como vías y otras construcciones. Conjunto de gastos realizados por el Gobierno en bienes y servicios para el Estado.

La política fiscal dice que cuantas más obras haya en el país, mejor para la economía (ya que si las fábricas cierran, no hay empleo). En cambio, si contratan a trabajadores estarán disminuyendo el desempleo, y al necesitar más insumos, los empresarios tendrán que aumentar la producción, o sea, que estará aumentando el PIB.

Por eso mantenerse siempre en estado de déficit (gastando más de lo que se gana con los impuestos) no es malo para un Gobierno, sino que ayuda a la economía.

Variación de los impuestos

Si aumenta la renta de los consumidores (el dinero que la gente tiene disponible para gastar), entonces pueden gastar más, y es probable que lo hagan. Hay medidas para saber qué porcentaje de la renta se gasta; son la propensión marginal al consumo y la propensión marginal al ahorro.

El estímulo del consumo permite mejorar la economía gracias al efecto multiplicador, un punto importante de la teoría de Keynes, dice que el dinero, al pasar de mano en mano, va generando incrementos en la producción (**producto nacional**). No es magia; veamos un ejemplo:

Supongamos que la propensión marginal al consumo (**PMgC**) es del 0,8, o sea, que todos gastan el 80 % de lo que ganan (ahorran poco).

Ejemplo práctico

1. Yo compro algo a alguien por \$100.000.00. Eso hace aumentar el PIB en \$100.000.00.
2. El vendedor es, \$100.000.00 más rico, es también un consumidor, y gastará el 80 % de esos \$100.000.00 comprando otra cosa. O sea, gasta \$80.000.00. El PIB sube \$80.000.00 más.

3. Quien acaba de recibir \$80.000.00, gasta un 80 % de ellos, o sea, \$64.000.00. El PIB sube \$64.000.00.
4. Quien recibe \$64.000.00, gasta el 80 %; el PIB sube \$51.200.00 más.
5. El siguiente hace subir el PIB \$40.960.00.
6. Etcétera: \$32.770.00, \$26.210.00, \$20.970.00, \$16.780.00...

¿Cuánto ha aumentado el PIB en total? Pues $\$100.000.00 + \$80.000.00 + \$64.000.00 + \$51.200.00 + \$40.960.00 + \dots$ Esta sumatoria equivale a $\$100.000.00 / (1-0.80)$, que son \$500.000.00.

Por tanto, una inversión de \$100.000.00 ha hecho aumentar el PIB en \$500.000.00.

Por eso bajar los impuestos (aumentando la renta disponible) aumenta el PIB. El subirlos, lo reduce, y puede ser la acción apropiada si se quiere generar un superávit y enfriar la economía (lo cual ayudaría a controlar la inflación).

DEMANDA AGREGADA

Representa la cantidad de bienes y servicios que los habitantes, las empresas, las entidades públicas y el resto del mundo desean y pueden consumir del país para un nivel determinado de precio. La curva de demanda agregada tiene pendiente negativa: si suben los precios la gente querrá comprar menos y si bajan querrán comprar más.

Otra forma de ver la demanda agregada tiene que ver con el flujo circular del ingreso y gasto; toda la producción de una Economía (Y), debe tener un destino, el cual está dado por: C, I, G, X, M. El ingreso generado en la Economía es igual a su gasto (destino) quedando como sigue: $Y = C + I + G + X - M = DA$.

En donde: DA = Demanda agregada. C = Demanda de consumo privado. I = Demanda de inversión. G = Consumo público. X = Exportaciones. M = Importaciones.

Por otro lado, la demanda interna se calcula de la siguiente manera:

$$DI = C + I + G$$

Y la demanda final como: $C+I+G+X$

Cambios que desplazan la demanda agregada de su curva original:

1. Una política fiscal: cuando el Gobierno trata de influir sobre la economía mediante el gasto que realiza o ya sea mediante la modificación de impuestos o transferencias.
2. Una política monetaria: a través de la oferta monetaria o de las tasas de interés, cuanto mayor es la cantidad de dinero, mayor será la demanda agregada; o si aumenta la tasa de interés disminuye la demanda agregada.
3. Por factores internacionales como el tipo de cambio y del ingreso del exterior.
4. Por expectativas futuras en el ingreso, en la inflación.

Comenzamos con aquellos que consideran que el concepto de Política Fiscal debe ser definido en forma amplia y sin constreñirlo o limitarlo al logro de ciertos objetivos del Gobierno en forma exclusiva.

La política fiscal comprende el uso deliberado de impuestos, de gastos gubernamentales, y de operaciones de la deuda pública para influir sobre la actividad económica en la forma deseada (Goode, 1990).

En forma coincidente (Urquidi, 1991) considera que el ámbito de la política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y a las operaciones y situación financiera de las entidades y de los organismos autónomos.

En forma amplia y al mismo tiempo despejando a la política fiscal de todo objetivo determinado (Shoup, 1990), señala que la “Política Fiscal o la política de las finanzas públicas puede definirse, como el establecimiento de valores que significan pagos al o del Gobierno”.

Esta definición aporta dos elementos importantes de análisis que conviene puntualizar: Por un lado al definir a la política fiscal como política de las finanzas públicas establece la distinción entre teoría y política. Desde ese punto de vista, el estudio de las Finanzas Públicas y Economía Pública sería el que correspondería a un análisis normativo de las ciencias de las finanzas, es decir, a un análisis teórico formando aquí parte de un cuerpo más general que es el de la teoría económica. Este enfoque estaría contrapuesto con el estudio de la política fiscal, que tendría un sentido positivo, perteneciendo su análisis al dominio de la política económica.

Por otra parte, la definición señalada, no vincula la acción de la política fiscal con ningún objetivo predeterminado, como lo han hecho tradicionalmente los tratadistas de las escuelas anglosajonas y francesas.

Este concepto amplio de la política fiscal, contrasta con las ideas imperantes que, sobre las funciones del Estado, postula la economía clásica, para la cual los gastos del Gobierno, los tributos y el financiamiento requerido en general por la acción del sector público, constituyen elementos perturbadores de la asignación óptima de los recursos, en la medida en que pueden alterar el libre juego de las fuerzas del mercado, en las cuales esta escuela descansa integralmente.

Sin embargo, debido a que se reconocía la existencia de algunos tipos de servicios de interés general que no podían ser suministrados por las actividades privadas, y que el Estado tenía la responsabilidad de proveerlos, las ciencias de las finanzas se preocupaban por los problemas relativos a su financiamiento, procurando que este fuera lo más neutro posible a fin de no alterar la asignación de los recursos en el ámbito del sector privado.

Dentro de este marco general de pensamiento, los análisis que se desarrollaron fueron enfocados desde un punto de vista básicamente microeconómico, considerando el efecto de los tributos sobre cada uno de los agentes económicos, en forma aislada. Estos análisis tendrían como propósito, orientar la organi-

zación de los sistemas impositivos de modo tal que, los tributos produzcan la menor alteración posible en las condiciones de competencia vigentes en el mercado.

Esta concepción clásica del papel que deben cumplir las finanzas públicas, se muestra insuficiente para contribuir a la solución de los problemas emergentes de la crisis de 1930, la cual mostró fundamentalmente que la economía de los países desarrollados no tenía una tendencia intrínseca a la utilización plena de los recursos económicos en todas las circunstancias.

En este contexto, la teoría general de Keynes, al permitir identificar a la falta de demanda efectiva (consumo privado y público, inversión privada y pública y exportaciones) como la variable crítica que condicionaba la solución de la crisis económica, sentó las bases para un nuevo concepto sobre las funciones del Estado, en relación con el sistema económico. Al mismo tiempo se advirtió que la utilización de la tasa de interés para la solución de la crisis no producía en esas circunstancias los resultados previstos por la economía clásica, lo cual lleva a la necesidad de utilizar instrumentos de acción más directa y cuyos mecanismos sean más diversificados.

En este sentido, el proceso ingreso-gasto público, cobra nueva relevancia y surge como uno de los instrumentos más adecuados para cumplir esas funciones correctivas. Es en esa circunstancia, que la expresión de Política Fiscal se incorpora a la literatura especializada, para designar su utilización como instrumento de la política de estabilización.

Así por ejemplo, (Eckstein, 1985) define a la Política Fiscal, como los cambios de impuesto y los gastos que persiguen objetivos de corto plazo, tales como la ocupación plena y la estabilidad de precios.

En forma concordante (Colm, 1985) señala que la Política Fiscal se concibe como factor equilibrador de la inestabilidad económica, mientras que para la

Comisión Carter (1998) la Política Fiscal es el término usado para describir los cambios en las tasas efectivas de los impuestos y de los gastos del Gobierno, con el propósito de modificar la demanda agregada, mantener la ocupación plena y los precios estables, en otras palabras, con el propósito de estabilización.

De lo anterior se desprende que, mientras que para la economía clásica la expresión “Política Fiscal”, no era de uso frecuente, esta adquiere notoriedad a partir de la crisis de 1930, cuando la misma se define en función de sus fines, es decir, el objetivo de contribuir al logro de la utilización plena de los recursos y de la estabilización de los precios.

Es por ello que en la literatura económica anglosajona, posterior a Keynes, el estudio de la política fiscal está relacionado con el análisis macroeconómico, ya que se busca determinar el efecto que los cambios en los ingresos y en los gastos del Gobierno producen sobre los grandes agregados económicos, y en particular sobre el producto nacional. En ese sentido Eckstein, señala que la teoría de la política fiscal se deriva del esquema general del análisis del ingreso nacional.

Habría que agregar una aclaración, en el sentido de que esta relación entre los instrumentos fiscales (ingresos y gastos) y las variables económicas estaban exclusivamente orientadas a la solución del problema del empleo y de estabilización, dejándose de lado los posibles efectos que los instrumentos fiscales podrían producir en cuanto al logro de la solución del problema de desarrollo económico.

Asimismo, el uso de la política fiscal respecto al problema de estabilización, es considerado fundamentalmente un problema a corto plazo destinado a solucionar situaciones de carácter coyuntural en lugar de constituirse en un instrumento que pudiera contribuir a modificar la estructura económica, lo cual lo diferencia básicamente con los problemas de los países en desarrollo.

Se observa también que mientras que la política de estabilización pone énfasis en los cambios producidos en los grandes agregados, tales como ingresos corrientes, gastos corrientes, gastos de capital, ya que son ellos los que tendrán efecto sobre las variables macroeconómicas, no por ello se busca a través del empleo de estos instrumentos modificar la estructura de precios relativos existentes en la economía, como forma posible para orientar la estructura económica, en la dirección deseada.

En síntesis, el uso de la política fiscal como instrumento de estabilización económica tiene algunas características distintas, tales como su utilización de medida a corto plazo, y la de actuar fundamentalmente mediante cambios en el nivel agregado de los ingresos y los gastos públicos a fin de modificar el nivel de empleo y el nivel general de precios de la economía.

Sin embargo, esta concepción de la política fiscal relacionada exclusivamente con los objetivos de estabilización, tiene limitaciones inadecuadas en otros planos de la acción pública, ya que con dicha función correctiva no se agotan las posibilidades operativas del instrumento fiscal.

Ello es así porque tanto la investigación teórica como la experiencia práctica demuestran ampliamente que, además la política fiscal puede ser utilizada eficazmente para afectar el comportamiento de algunas variables, en relación con una gama de objetivos político-económicos mucho más amplios que los incluidos en el reducido campo de la estabilización.

Dentro de esta gama de objetivos adicionales se encuentra la utilización del instrumento fiscal a fin de efectuar el proceso de desarrollo, debido a que es factible alterar la asignación de los recursos a través de cambios producidos en el flujo de ingresos y en la estructura de los precios relativos de los bienes y factores productivos.

Precisamente esta modalidad en el uso del instrumento fiscal, es la que reviste mayor importancia para los países en desarrollo, como es el caso de América

Latina, por lo cual, el análisis en profundidad de este tema constituye uno de los objetivos de mayor preocupación de los economistas fiscales actuales. Sin embargo, el uso de la política fiscal, para los fines del desarrollo económico encuentra serias dificultades, la más sustantiva está dada por la falta de bases teóricas que sirvan de apoyo para su aplicación en relación con los problemas de desarrollo.

Así como la política fiscal para los fines de estabilización encuentra su base teórica en la teoría keynesiana, se observa que la falta de precisión en la elaboración de un modelo de desarrollo limita el apoyo teórico en el cual debería fundamentarse la teoría de la política fiscal para los fines del desarrollo económico.

Es digno de mención el hecho de que un número significativo de autores, en trabajos recientes ya advirtieron los inconvenientes que aquí se indican entre los cuales cabe mencionar a Peacock y Shaw (1991):

“Es así como nos vemos compelidos a discutir la política fiscal para el desarrollo económico, en un contexto ampliamente divorciado del marco teórico de la economía del desarrollo. Naturalmente, este es uno de los principales contrastes entre la política fiscal estática y dinámica. En el primer caso, la teoría estática de la política fiscal es una extensión lógica de la teoría estática keynesiana; mientras que la política fiscal para el desarrollo todavía no ha encontrado su fundamento teórico”.

En síntesis, aquí se plantea una idea de política fiscal, que es amplia en cuanto a su concepción, entendiendo por ella el empleo de un grupo de instrumentos específicos de política económica orientados a fin de lograr determinados objetivos.

En este sentido puede afirmarse que existe la misma relación entre política fiscal y finanzas públicas, que la que se da entre política económica y teoría económica. Las ramas aplicadas, en ambos casos –Política Económica y Políti-

ca Fiscal– aunque encaminadas hacia objetivos de distinta especialidad, deben basarse en lo que constituye su fundamentación teórica. Por ese motivo, se discutirán seguidamente algunas consideraciones referidas al campo o cobertura que se reconoce para la acción del Estado en la economía.

CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

Desde el punto de vista macroeconómico, la caracterización de la política fiscal envuelve tres elementos primordiales: 1) su postura frente al ciclo económico; 2) si es fuente de volatilidad macroeconómica, y 3) su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Con estas tres dimensiones, usualmente se dice que una “buena economía pública y/o política fiscal” es aquella que es contracíclica (o acíclica, en su defecto), que no es fuente de volatilidad macroeconómica y que es sostenible en el tiempo.

Según Ignacio Lozano, la política fiscal en Colombia, es necesario analizarla en tres aspectos relevantes desde la perspectiva macroeconómica: su posición frente al ciclo, su volatilidad y la sostenibilidad de la deuda. Utilizando una regla de política se encuentra que la política discrecional del Gobierno ha sido procíclica en el mediano y largo plazo, que ha reducido su volatilidad en los últimos años y que ha sido consecuente con la condición de sostenibilidad.

La postura fiscal frente al ciclo económico

La evaluación de la postura fiscal frente a las fluctuaciones del producto comienza por la definición y cálculo del balance fiscal cíclicamente ajustado, o también conocido como balance estructural. Para ello se utiliza la brecha del producto, que es un concepto que muestra la diferencia entre el crecimiento efectivamente registrado en la economía y su nivel potencial. La definición del balance estructural y de la brecha del producto son conceptos controversiales en sí mismos, por cuanto dependen tanto de variables no observables (el producto potencial), como de la estimación de ciertas elasticidades, que se pueden medir con diferentes técnicas.

El procedimiento que se escoge corresponde a la metodología sugerida por los

países de la OECD, la cual tiene amplio consenso y ha sido usada en numerosos estudios. La técnica parte de la estimación de la elasticidad del ingreso del recaudo tributario y de la elasticidad ingreso de aquellos rubros de gasto que son sensibles al ciclo, aunque usualmente los pagos tienen una naturaleza más rígida. Luego se utilizan las elasticidades ingreso para ajustar los recaudos y los gastos ante las fluctuaciones del producto, obteniéndose el balance fiscal cíclicamente ajustado. En ese ejercicio se utiliza la brecha del producto estimada en el Banco de la República. Por disponibilidad de la información, el ejercicio se aplica a las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central que son las más representativas del sector público consolidado (el Gobierno Central recauda alrededor del 85 % de la carga tributaria total). Los detalles sobre la aplicación de la metodología para Colombia se encuentran en Lozano y Toro (1998).

Volatilidad

De acuerdo con la regla de la política fiscal toda decisión discrecional exógena del Gobierno que no responda al nivel de la deuda ni al estado del ciclo de la economía, es capturada por el error.

Sostenibilidad de la deuda

La política fiscal de un país es sostenible en la medida que el Gobierno sea consecuente intertemporalmente con su restricción presupuestaria, lo cual implica que las decisiones sobre ingresos y gastos deben generar ahorros a través del tiempo para honrar la deuda. Puesto que los ahorros del Gobierno se miden a través del balance primario, el principio rector de sostenibilidad fiscal consiste en encaminar la política hacia la generación de superávit primarios.

En cuánto se verá deteriorada la situación fiscal de Colombia en el corto y mediano plazo, dependerá de qué tan profunda sea la caída de la actividad económica y del sendero de recuperación en los años subsiguientes. Por supuesto, también dependería de la respuesta de políticas para mitigar la desaceleración.

En uno de los estudios preparatorios para las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, este último organismo ideó un

índice del campo de maniobra o de capacidad de expandir la política fiscal que tendrían los diferentes países y lo aplicó para América Latina. Este índice identifica que los países que tienen mayor capacidad de adelantar una política fiscal contracíclica son aquellos, con menor déficit e índices de endeudamiento público, menor dependencia de productos primarios, los que presentan menores rigideces en la asignación del gasto público y con acceso al financiamiento público.

PROBLEMAS DE FINANCIAMIENTO

En el caso de una grave crisis fiscal consistente en que la trayectoria no es financiable en los mercados, la limitante fundamental que tendría la economía pública y política fiscal no se debe al ánimo desaforado del Gobierno, sino a los ineficientes mercados de capitales los cuales son totalmente incapaces de permitir suavizar la composición intertemporal del gasto de un Gobierno solvente, es decir, incapaces de financiar a un agente perfectamente capaz, en valor presente, de pagar lo que debe. A partir de un diagnóstico de este tipo entramos a la realidad casi virtual de la teoría del *second best* la cual es fascinante, por supuesto, e incluso útil en muchos casos.

No creo que los analistas estén buscando abrir la muy peligrosa discusión sobre qué hacer con la política fiscal cuando el mercado de capitales tiene fallas. Es decir, cómo intervenirlos adecuadamente. Por ende, nos concentramos en la segunda posibilidad.

¿PROBLEMA DE SOLVENCIA?

En el caso de que el problema sea de solvencia, el problema sí es interesante, en dicho escenario, lo que con toda la razón preocupa, tiene plena contrapartida en la irresponsabilidad del Gobierno, el cual está aferrado en una senda de gasto que, en valor presente, vale más de lo que es capaz de obtener como ingreso, también medido esto como el valor presente del recaudo total. Por ende, lo que es completamente seguro es que si el Gobierno insolvente continúa sus prácticas cuestionables, el que paga los platos rotos, más tarde o más temprano, será el tenedor de la deuda pública, quien verá 'licuados' sus activos de una u otra manera.

Los ejemplos abundan y sugieren que hay tres mecanismos mediante los cuales la deuda de un Gobierno insolvente se puede licuar; la inflación para el caso de la deuda interna no indexada, la devaluación para la deuda denominada en dólares y la declaración unilateral de cesación de pagos para la deuda externa.

Si este segundo caso se presenta, es apenas obvio que los inversionistas que hoy tienen deuda pública colombiana tratarán de salir de ella y que nadie estará dispuesto a comprar deuda nueva. En cualquier caso, en el mismo instante en que se presenta la insolvencia observaríamos una caída estrepitosa del precio de la deuda; de hecho, la única razón para que el precio fuera positivo sería porque hay gente muy distraída (supuesto cuestionable) o coleccionistas aficionados a los títulos valores ya desaparecidos.

La evidencia empírica colombiana, por supuesto, dista mucho de permitir afirmar que este sea el caso. A menos que los analistas sepan mucho más que la gente que tiene su plata y su reputación medida en bonos concretos (supuesto altamente dudoso), debemos descartar esta interpretación. Los precios de la deuda colombiana, simple y llanamente, no muestran ni el más remoto asomo de que sus poseedores estén temiendo un *default* del Gobierno.

MECÁNICA DE LA DEUDA

Veamos un poco de formalismos sencillos. Si llamamos $D(t)$ a la deuda pública observada en el momento t y $d(t)$ al déficit fiscal primario observado en ese mismo instante, entonces sabemos que el *stock* de la deuda cambia según la siguiente expresión sencilla:

$$D(t) - D(t - 1) = d(t) + i D(t - 1)$$

Con i la tasa de interés vigente para la deuda pública. Esta sencilla ecuación dice que si el Gobierno genera un superávit primario que le permita pagar los intereses, la deuda pública no crece y que si no lo hace la deuda puede subir o bajar. En cualquier país con deuda, el déficit convencionalmente definido es mayor que el déficit primario. De hecho en Colombia la posición primaria

del Gobierno no es cercana a cero, para 2010, por ejemplo, un cálculo simple indica que el Gobierno Central de hecho tendrá algo muy cercano al equilibrio primario, comparado con la proyección de déficit operacional fuerte.

Podemos dividir toda la expresión anterior entre el producto observado en el momento t y obtenemos:

$$D(t) = D(t - 1) (1 + i) + d(t)$$

$$y(t) = y(t - 1) (1 + g) + y(t)$$

Lo cual, traducido, dice que la razón de deuda a PIB hoy es igual a la razón de deuda a PIB ayer, ponderada por la relación entre el factor de interés $(1 + i)$ y el factor de crecimiento económico $(1 + g)$, todo lo cual se suma a la relación de déficit primario a PIB observado hoy.

Como se ve, la existencia de un déficit fiscal de 3 % al 4 % del PIB no es razón suficiente para que el *stock* de deuda se eleve hoy como proporción del ingreso, en relación con su nivel anterior. Primero, es necesario restarle al guarismo el componente no primario (pago de intereses) que en las proyecciones más pesimistas para 2010 equivalen al 80 %-90 % del déficit corriente. Segundo, es necesario deflactar el componente de intereses por el factor de crecimiento económico. Con expectativas razonables de devaluación, la tasa de interés en peso aplicable al *stock* de la deuda pública es cercana a la tasa potencial de crecimiento.

La preocupación en torno de la situación y perspectivas fiscales, entonces no se refleja en los cálculos más sencillos sobre sostenibilidad, ni se refleja en el precio de la deuda pública vigente. El punto que hacemos a continuación, es que pese a que contradicen los planteamientos más sombríos sobre la actualidad fiscal, basados en el concepto de déficit de caja, los números y hechos anteriores no se deben entender como un argumento a favor de que en Colombia no haya problemas fiscales. Lo que pasa es que son de naturaleza muy distinta.

La aplicación buena de por qué en este momento las preocupantes perspectivas fiscales no se han visto reflejadas en una caída dramática del precio de la deuda tiene que ver con la relación entre tasas de interés y crecimiento económico. En esta interpretación, la tasa de interés nominal o de mediano plazo, percibida por los agentes, es muy inferior a la actual (quizás por menores expectativas de inflación y devaluación) y la tasa de crecimiento económico real es muy superior a la actual. En este escenario benigno, a los agentes no les importa mucho el déficit, por cuanto el mejor crecimiento y las menores tasas de interés nominales terminarán de hecho amortizando el *stock* vigente de deuda pública.

La explicación perversa tiene que ver no con reducciones en las tasas de interés ni aumentos en la tasa de crecimiento económico, sino en el hecho de que los inversores esperan que hacia adelante se ajustará el déficit fiscal de manera tradicional. Llamamos perversa a esta situación, sobre la base de dos premisas: la primera, que tras una decisión exógena de elevar fuertemente el gasto público, como la que ocurrió en Colombia, una parte fundamental del ajuste se dará elevando impuestos en el futuro. La segunda, que esto baja el crecimiento y por ende afecta por doble partida el bienestar de nuestros hijos, quienes en la tierna ingenuidad de su infancia, estarían viendo elevada su tributación, sin representación.

Un ejercicio mental viene al caso: ¿cree usted que si el Gobierno implementa una reforma constitucional en la cual las tarifas tributarias quedan congeladas para siempre el precio de la deuda pública sube, baja o se mantiene? Creemos que, eliminada la posibilidad de que el Gobierno acuda al fruto del trabajo de nuestros hijos y sus compañeros de generación para financiarse, el precio de la deuda bajaría.

En conclusión, los números no son para nada claros en el sentido de sugerir un problema de solvencia fiscal a los niveles de déficit de 3 %-4 % del PIB sostenidos a lo largo del tiempo. Los mercados, de otra parte, no sugieren movimiento alguno en la dirección de aceptar esta premisa. Pese a ellos, tienen toda

la razón los analistas: los colombianos debemos estar mucho más preocupados con el “problema fiscal” de lo que están los mercados y de lo que sugieren las cifras. La razón fundamental es que dicho ‘problema’ se ha corregido, tradicionalmente, con impuestos y ajustes superficiales en el nivel de gasto y no con crecimiento ni bajas inflacionarias. La carga de impuestos y la inestabilidad de la política tributaria, de otra parte, atentan contra el crecimiento económico y elevan la tasa de interés. Es decir, implican un círculo vicioso.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA FISCAL

Dada la preocupación, ¿qué hacer con la economía pública y/o política fiscal? Aunque el tema es demasiado extenso, creemos que hay tres factores claves, todos girando alrededor del tema de fondo, que es el crecimiento, ninguno de los cuales forma parte importante del debate actual sobre el ‘problema fiscal’.

Primero, es absurdo un régimen tributario que conste de demasiados objetivos. El propósito de la política tributaria debe ser fomentar el crecimiento económico en su tratado clásico llamado el de ‘asignación de recursos’, minimizando el desincentivo al trabajo y a la austeridad en materia de gasto. En esta dirección, el punto de fondo es la eliminación del impuesto al trabajo y al ahorro y su reemplazo por un impuesto al gasto. Las tasas de tributación al gasto deben ser muy pocas, muy claras y muy estables.

Segundo, la equidad, la cultura, la defensa del medioambiente y los demás objetivos tradicionalmente asignados al régimen tributario, deben pasar al ámbito presupuestal y legal. Más allá de las obvias exenciones para el grupo de ciudadanos más pobres, si el Gobierno desea equidad, cultura y un medioambiente adecuado, debe asignarlo como uno de los objetivos que quiere comprar con el presupuesto y con el aparato judicial y hacerlo a través de programas específicos sobre la base de los cuales será juzgado más adelante. La Ley de Presupuesto pasaría a ocupar el eje central del debate público, lugar que hoy comparte con el fantasma de la siguiente Ley Tributaria.

Por último, el gasto público debe ser prácticamente fijo, de tal forma que los

Gobiernos internalicen el costo de oportunidad que tiene cualquier proyecto estatal ‘novedoso’. Esto implica que la posición fiscal sea contracíclica más deficitaria (o superavitaria) cuando se eleva.

En conclusión, el reciente debate sobre sostenibilidad fiscal tiende a hacer abstracción del hecho de que tal inquietud no existe en los mercados financieros y de que el déficit fiscal, como tal, no dice mucho sobre los problemas de fondo, ligados más a la asignación intertemporal de la financiación del gasto que al cubrimiento puntual del mismo. En particular, el debate tiende a hacer abstracción de la relación entre política tributaria y crecimiento, de una parte, y de la fundamental importancia de reducir con propósitos fiscales, vía la tasa de interés, las tasas de inflación y devaluación. En términos de sostenibilidad, es mucho más importante asignar esfuerzos a lograr un esquema tributario que fomente el crecimiento económico y lograr reducciones inflacionarias importantes y sostenidas, que reducir el tamaño del déficit fiscal.

La posición fiscal del Gobierno colombiano se verá deteriorada como consecuencia de la desaceleración económica producida por la crisis internacional. En cuánto aumentará el déficit y el nivel de endeudamiento público en el corto y mediano plazo, dependerá de qué tan fuerte sean los efectos del contagio y de la respuesta de políticas para mitigar la caída de la actividad productiva. Por ahora, los pronósticos señalan que las economías emergentes saldrán relativamente mejor libradas con respecto a las industrializadas y, por tanto, la situación fiscal y su manejo macroeconómico no presentarán mayores dificultades. Sin embargo, el escepticismo ha aumentado y poco a poco se vienen corrigiendo a la baja las proyecciones de crecimiento. Si bien en principio el contagio de la crisis no discrimina entre las economías emergentes, en la práctica el grado de apertura, la solidez y profundización de sus mercados financieros, el manejo macroeconómico y la calidad de las instituciones, entre otros, serán factores claves en cada país para contener la propagación de la crisis. A pesar de los avances registrados en los últimos años, la situación actual de las finanzas públicas colombianas nos permite presumir que el Gobierno tiene un espacio fiscal estrecho para compensar adecuadamente los efectos de la crisis financiera internacional.

Adicionalmente se analiza la postura del Gobierno frente a la crisis y sus posibles repercusiones. La reacción fiscal frente al ciclo constituye una pieza clave en el manejo macroeconómico de corto plazo, pues entra a complementar o restringir el manejo anticíclico de la política monetaria. Por su parte, la autoridad fiscal también debe tener en cuenta la posible reacción de los mercados sobre la sostenibilidad de la deuda, de manera que no se termine afectando el mercado local del crédito y las tasas de interés. Los resultados indican que la economía pública y/o política fiscal discrecional del Gobierno colombiano ha sido históricamente procíclica: por cada punto porcentual de aumento en la brecha del producto, el balance cíclicamente ajustado se deteriora aproximadamente en una sexta parte.

La evidencia también señala que la política fiscal ha sido menos volátil en los tres últimos años y que el Gobierno ha sido consecuente con la condición de sostenibilidad de largo plazo. Por otra parte, el Gobierno no ha formulado un programa contracíclico para compensar los efectos de la crisis y sus finanzas sufrirán un apreciable deterioro por la desaceleración que tendrá la economía en el corto y mediano plazo.

El proceso de descentralización no está en discusión, pero lo que sí ha hecho crisis es la relación entre el Gobierno Central y las entidades territoriales por las dificultades de los departamentos y municipios para recaudar de manera sostenible sus propios recursos y manejarlos con criterios de equilibrio, responsabilidad y eficiencia.

Lo que se demanda es un sano equilibrio de dichas relaciones, entregando mayor autonomía a las regiones, pero exigiéndoles responsabilidad en cuanto a las obligaciones que la Constitución les impone y con los recursos que la Nación les transfiere, así como con aquellos que tienen obligación de conseguir para financiar sus propios gastos.

En este sentido, es necesario aclarar cuanto antes las competencias para lograr un uso más racional y eficiente de los recursos de gasto. Las leyes hasta ahora

aprobadas y las que vienen en camino se esfuerzan por corregir los problemas mencionados, pero igual que en el pasado, muchas de ellas podrían quedarse en la letra si, tanto el Gobierno Central como las regiones, no son conscientes de la necesidad de equilibrar las finanzas. Puede ser que las sanciones para quienes ignoren, por ejemplo, los límites al gasto en funcionamiento, sean fuertes. Pero igual existían castigos para quienes se excedieran en el endeudamiento establecido por el programa de semáforos, y sin embargo, cuando el Gobierno Central examinó la realidad de las regiones, ya se había alcanzado un punto crítico. Dado que el esquema de descentralización empleado tiene vasos comunicantes capaces de desequilibrar a una de las partes, los mecanismos de verificación y control deberían tener la misma importancia que la reducción de los gastos o la autonomía de las regiones. La relación entre el Gobierno Central y las regiones no puede circunscribirse solo al giro de recursos. Es urgente establecer un sistema de información que permita corroborar en el menor tiempo posible el uso eficiente de los recursos. Este sistema de información es el único mecanismo que permitiría hacer viable el esquema de castigo y estímulo para quienes demuestren esfuerzo por mejorar sus sistemas de recaudo y un gasto eficiente. El endeudamiento de las regiones debe tener límites reales y el Gobierno Central debe procurarse la manera de verificar este comportamiento y sancionar a quienes infrinjan las normas. En este contexto, no se entiende cómo el Gobierno de un lado trata de poner límites al endeudamiento y, por otra vía anuncia que será garante de nuevos créditos a las regiones, como quedó consignado en la Ley 617. Ejercicios preliminares indican que debido a las escalas fijadas para el crecimiento real de las transferencias en los próximos siete años, no habrá un ahorro significativo para las finanzas del Gobierno Central. Por algo, en el acuerdo suscrito con el FMI se hablaba de mantener constantes en términos reales el giro de estos recursos. Finalmente, la distribución de las regalías continúa siendo una rueda suelta en el manejo de los recursos públicos, y es tan cuestionable su uso que cada día nuevas voces se suman para reclamar que estos recursos sean distribuidos a todas las regiones del país a través del presupuesto nacional. Sobre esto se requiere una pronta decisión del Estado, para asegurar su buena inversión en la bonanza petrolera que ya empezó a agotarse. Con las leyes aprobadas para solucionar el problema

de las finanzas regionales y los proyectos en discusión se debe evitar a toda costa que, además de las transferencias, el Gobierno Central tenga que asumir el déficit de los gobiernos locales. Esta ha sido una fuente de desequilibrio de las finanzas públicas, razón por la que debemos ahora destinar parte de los recursos de la bonanza petrolera a corregir una parte del problema. Sanear las finanzas públicas es un objetivo nacional en el cual todos los niveles de la administración deben participar, sin que esto implique un retroceso en el proceso de descentralización.

En el estudio sobre uso actual del suelo, tenencia de la tierra y conflicto del territorio, se esbozan una serie de aspectos sobre la situación agropecuaria de algunos municipios de los departamentos del Atlántico y Bolívar, el estudio proporciona una serie de instrumentos que sirven para la argumentación e interpretación de los problemas agrarios para la toma de decisiones de los formuladores de política, para abrir el diálogo y el debate y aportar como valor agregado en la generación de nuevo conocimiento y procure el desarrollo de la región (Rico, Villanueva, Bolaños, 2014).

MARCO TEÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Por descentralización se entiende el traslado de la toma de decisiones, funciones y financiamiento hacia sectores que anteriormente no participaban en las deliberaciones, de tal manera que se busca evitar o reducir la condensación de potestad y autoridad que ha ejercido tradicionalmente en forma excesiva un núcleo o eje, con la característica de ostentar en forma asidua gran poderío, que le ha permitido tomar acciones y determinaciones inconsultas y abusivas.

El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define descentralizar como transferir a diversas corporaciones parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno Supremo del Estado, y descentralización como acción y efecto de descentralizar. A su vez, Scarpaci (1991) define a la descentralización como un proceso integral que trata de traspasar, tanto la toma de decisiones como la financiación, a un ente administrativo más pequeño o un nivel más bajo que existe en un momento dado.

La *descentralización* representa una posesión genuina de poder decisorio independiente de las unidades descentralizadas, y ella difiere de la *desconcentración*, la delegación de control administrativo a niveles inferiores en la jerarquía administrativa.⁴ Para un economista la descentralización se refiere a la forma de organizar la administración pública entre el Gobierno Central y los gobiernos locales, y representa una posesión genuina de poder decisorio local. El análisis de la descentralización está ligado con el del federalismo fiscal, el “método de dividir poderes de manera que el Gobierno Central y los gobiernos regionales están, dentro de su esfera, coordinados e independientes”.⁵ Se dividen poderes para que cada nivel de Gobierno los ejerza mejor para el beneficio de los ciudadanos bajo su tutela. La descentralización es un *medio* para conseguir un *fin* y no un fin en sí misma, y su éxito debe juzgarse por si ella conduce a mayores tasas de crecimiento y si cada nivel de Gobierno presta a sus ciudadanos el mejor servicio posible dentro de las responsabilidades asignadas.

RAZONES PARA DESCENTRALIZAR⁶

Para justificar descentralizar en la administración pública se dan razones políticas y económicas. Las razones políticas tienen que ver con aumentar la participación de los ciudadanos, proteger los derechos individuales y desarrollar ciertas virtudes cívicas. Las razones económicas tienen que ver con el mejor uso de los recursos públicos. En resumen, un sistema político y económico descentralizado permite representación con responsabilidad y debe conducir a una mejor administración local. Un sistema centralizado, por el contrario, impide a los ciudadanos expresar en las urnas sus preferencias por cosas locales y pedir cuentas a quienes los representan.

Políticas

1. Un sistema descentralizado ayuda a mantener una economía de mercado productiva y en crecimiento (Weingast, 1995). Algunos autores consideran que un sistema federal genera un sistema político que apoya una Econo-

4 Meyer, Poul citado por Oates, Wallace (1977).

5 Wheare, Kenneth citado por W. Oates, *Op. cit.*, p. 16.

6 Ponencia de Jorge García García.

mía de mercado eficiente y reduce el peligro de que un “gobierno suficientemente fuerte que protege los derechos de propiedad y hace cumplir los contratos, también confisque la riqueza de sus ciudadanos”. Para que este modelo logre sus objetivos políticos y promueva la estabilidad y el crecimiento económico debe tener ciertas características.

2. Un sistema descentralizado abre la puerta a la participación cívica, la que conduce a una mejor administración pública local. Quienes apoyan esta idea piensan que las “comunidades cívicas” tienen gran valor y que un sistema político descentralizado permite a los ciudadanos desarrollarlas más y exigir a sus gobernantes mejores resultados (Putnam, 1993, capítulo 4). Según Putnam ser “ciudadano en la comunidad cívica trae consigo los mismos derechos y obligaciones para todos” (Putnam, 1993, p.88), y agrega: “Tocqueville le daba gran importancia a la tendencia de los americanos a formar organizaciones civiles y políticas. Las asociaciones civiles contribuyen a la efectividad y estabilidad de los gobiernos democráticos, se argumenta, tanto por sus efectos ‘internos’ sobre cada miembro como por sus efectos ‘externos’ sobre toda la sociedad” (Putnam, 1993, p.89).

Económicas

1. Las funciones del sector público son asegurar estabilidad de precios, pleno empleo de los recursos productivos (trabajo, tierra y capital), uso eficiente de ellos, y una distribución equitativa del ingreso (Musgrave, 1959). ¿Cuál nivel del sector público debe encargarse de lograr esos objetivos? Evidentemente, al nivel que pueda lograrlos en la forma más efectiva y al menor costo. La literatura económica le asigna al Gobierno Central el buscar el pleno empleo, estabilidad de precios y una mejor distribución del ingreso, y a los gobiernos locales el prestar los servicios públicos.
2. ¿Por qué descentralizar a gobiernos locales la prestación de ciertos servicios públicos? Con la descentralización se busca asignar la prestación de un servicio a aquel nivel de Gobierno que lo puede prestar mejor (eficientemente). El prestar mejor servicio se da cuando el nivel de Gobierno pertinente lo presta al menor costo posible, lo suministra en la cantidad que los ciudadanos quieren y cobra por él un precio que cubre su costo

de producción. Presumiblemente, la descentralización produce beneficios porque las autoridades locales conocen mejor que el Gobierno Central lo que quieren sus ciudadanos, los costos de prestar el servicio, la geografía de la región y las presiones políticas locales. En la jerga popular, el gobierno local sabe mejor que el Gobierno Central.

3. Gustos diferentes (Preferencias heterogéneas). Cuanto más diferentes son las demandas de las personas por un servicio público, o más heterogéneos son los gustos de las personas, más razonable es asignar su prestación a gobiernos locales o regionales. Municipios iguales en todo (población, estructura de edades de la población, etc.) menos en su nivel de ingreso demandarán diferentes servicios educativos, unos educación primaria y otros educación secundaria. Si el Gobierno Central prestara el servicio, como este tiende a producirlo para un municipio “promedio” (“¿por qué le das más a ese municipio que al mío?”, sería la queja de muchos municipios), es probable que el servicio se ajuste poco a las necesidades locales. Igualmente, municipios iguales en todo excepto en su nivel de violencia necesitan niveles de protección policial diferentes. Las casas que construía el Instituto de Crédito Territorial ejemplifican los problemas de tener al centro prestando servicios locales; diseñadas en Bogotá para un solo clima, el diseño se aplicaba a las casas que el Instituto construía en clima caliente, templado o frío. En estos casos conviene asignar la prestación del servicio a cada municipio, pues lo podrá ajustar a las necesidades locales. Con la descentralización uno esperaría encontrar más disparidad en las políticas y estructuras de gobiernos locales.⁷
4. Información. Si el Gobierno Central y el local pueden prestar el servicio al mismo costo pero el local tiene mejor información sobre lo que acontece y lo que sus residentes quieren, se debe capitalizar esa diferencia y asignar al gobierno local la prestación del servicio. De la misma manera, cuanto más diversos sean los servicios que necesitan las regiones, más razonable

7. Un estudio reciente sobre el consumo de alcohol en los Estados Unidos muestra que en aquellos Estados donde los condados tienen opiniones muy diferentes sobre el consumo de bebidas alcohólicas es más probable que los Estados deleguen en los condados la decisión de legalizar su consumo. Ver Strumpf y Oberholzer-Gee (2002).

será darle a los gobiernos locales el poder decidir cuánto y qué tipo de servicios suministrar a sus residentes. Por ejemplo, las comunidades rurales de Córdoba y Atlántico tienen necesidades diferentes; Córdoba, con menor densidad de población y tierras más fértiles requiere más carreteras de penetración y menos riego que el Atlántico. Los gobiernos locales saben mejor que el Gobierno Central lo que se necesita en la región y ellos deben decidir qué servicios prestar a sus residentes.

5. Movilidad. Cuanto más se muevan entre regiones las personas y el capital mayor poder deben tener los gobiernos locales para prestar servicios. Las ganancias de la descentralización aumentan cuando las personas se pueden mover de una comunidad a otra buscando mejor prestación de servicios públicos (Tiebout, 1956). Por ejemplo, muchas familias se mudan a otras ciudades buscando mejores colegios para sus hijos y otras dejan las zonas rurales buscando protección contra la violencia.
5. Innovación en la prestación de servicios. Gobiernos locales pueden buscar formas diferentes de prestar el mismo servicio, también hay muchas formas de organizar la prestación de un servicio. La libertad y los incentivos para hacerlo estimularán a los gobiernos locales a buscar soluciones alternativas a la prestación del servicio, soluciones que a su vez conducirán a un mejor uso de los recursos públicos porque las soluciones se adaptan mejor a las circunstancias locales. Soluciones diferentes permiten a los ciudadanos comparar costo, calidad y efectividad del servicio prestado. Las experiencias locales producen diversas soluciones al mismo problema y todos aprenden de ellas, permitiendo al Gobierno Central aplicar a nivel nacional políticas y soluciones probadas localmente, minimizando los errores que comete cuando las impone sin probarlas (Strumpf, 2002).

La teoría del federalismo fiscal establece que los bienes públicos locales⁸ deberían ser suministrados en forma descentralizada porque, de acuerdo con Wiesner (1992, p.51), los gobiernos nacionales no podrían responder con la

8. Un bien público local es aquel que genera beneficios de carácter exclusivamente local, por ejemplo, la educación básica, la salud pública, la policía, la protección contra incendios, los parques, el alumbrado público, la recolección de basuras y los servicios de acueducto y alcantarillado.

prontitud y la flexibilidad necesarias para adaptarse a las distintas situaciones y preferencias de las diferentes entidades territoriales. En el nivel territorial, los ciudadanos conocen sus necesidades y si ellos pagan impuestos para que dichas necesidades sean satisfechas, estarán interesados en el ejercicio del control, dándose así las condiciones propicias para que la búsqueda de la eficiencia haga parte inherente del proceso presupuestal y fiscal territorial.

El objetivo de la descentralización no es, en general, imponer una mayor disciplina fiscal. Más bien, la descentralización ofrece la posibilidad de mejorar el problema de la agregación al permitir una concordancia más precisa entre las preferencias de la población y el conjunto de bienes públicos y servicios que el Gobierno decide ofrecer. Si las preferencias de las distintas jurisdicciones son heterogéneas, la adopción de decisiones en forma descentralizada permite adaptar ese conjunto de bienes y servicios para satisfacer las preferencias de la población, en lugar de ofrecer un conjunto de bienes y servicios uniforme para todo el país independientemente de las diferentes necesidades.

Los peligros que plantea la descentralización se relacionan con los incentivos que tienen los gobiernos subnacionales para comportarse de manera irresponsable desde el punto de vista fiscal, fundamentalmente debido a problemas de coordinación, los problemas de disciplina fiscal se relacionan con importante asimetría con la que se ven confrontados los países al considerar la descentralización.

Sin embargo, a pesar de que en Colombia se ha llevado a cabo un proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, el cual ha implicado mayores recursos (transferidos y propios) para los municipios y departamentos, algunas administraciones territoriales no han utilizado adecuadamente dichos recursos. Aunque se ha planteado que “es en el crecimiento desordenado e ineficiente del gasto público de las entidades territoriales en donde se encuentran las principales causas de su crisis financiera” (Ministerio de Hacienda, 1999), se puede decir que en Colombia el origen de la crisis fiscal territorial está explicado por la concurrencia de varios factores: Sin duda, la recesión de la economía colombiana en los años 1998 y 1999, la cual afectó a todos los

niveles de Gobierno, es una de las causas de la crisis fiscal de los municipios y departamentos colombianos. Por una parte, la recesión disminuyó el ingreso y las ganancias de los contribuyentes y, por lo tanto, su capacidad de tributación y, por otra parte, las alzas en las tasas de interés incrementaron dramáticamente los costos de la deuda, en especial en aquellas entidades territoriales cuyo nivel de endeudamiento era elevado.

Además, la crisis financiera de los municipios y departamentos está en parte relacionada con la falta de control fiscal de los ciudadanos y de los organismos de control sobre los presupuestos territoriales. De hecho, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, el débil control a las acciones de los dirigentes regionales y el insuficiente acceso a la información fiscal por parte de los ciudadanos se traducen, en muchos casos, en la no aceptación de responsabilidad política de los dirigentes. Esto conduce a problemas de riesgo moral⁹ *moral hazard*, lo que implica algunas veces que un aumento en los ingresos tributarios se traduce en un incremento en los gastos de funcionamiento. Así mismo, la sostenibilidad político. En efecto, como lo plantea el Departamento Nacional de Planeación (2005), los alcaldes y gobernadores se eligen para un periodo de cuatro años sin posibilidad de reelección y, en algunos casos, la capacidad de gestión territorial es perjudicada por los cambios en las administraciones municipales y departamentales. Asimismo, aunque Wiesner (1992) afirma que son los gobiernos territoriales los que mejor resisten las propuestas de ampliación de los presupuestos, en el nivel subnacional los problemas fiscales pueden ser causa de las presiones que ejercen los diferentes sectores en el marco del proceso político para la elaboración de dichos presupuestos, lo que conlleva, en algunas oportunidades, a la sobrestimación de los mismos. Además, se plantea que los Alcaldes, los Gobernadores, los Concejos y las Asam-

9. El riesgo moral es un problema que consiste en la ausencia de incentivos para tener cuidado cuando se toma una decisión. En este caso, el problema consiste en que los gobernantes territoriales no tienen incentivos para utilizar eficientemente los recursos.

bleas con frecuencia carecen de experiencia administrativa y que el mal uso político y burocrático de los recursos sigue muy extendido (Ahmad, 1995). Otra razón válida para explicar la crisis fiscal territorial es que los departamentos y municipios gastaron “lo que no tenían y lo financiaron con deuda”. Así, cuando el gasto adicional es recurrente y con poca flexibilidad, tal como el gasto de funcionamiento, el déficit se vuelve estructural y se desencadena un proceso tipo espiral, alimentado por el costo de la deuda (Castro, Gallo & Gutiérrez, 2000).

Las finanzas públicas territoriales en Colombia también se ha visto afectada por la dinámica del proceso El proceso de descentralización en Colombia, caracterizado por una creciente transferencia de recursos de la Nación a los niveles subnacionales de Gobierno, además de fortalecer a las entidades territoriales en aspectos políticos y administrativos, ha tenido como consecuencia que los gobiernos territoriales se endeuden muy por encima de su capacidad real de pago. De hecho, el endeudamiento de los municipios y departamentos, a pesar de ser un mecanismo de financiamiento viable y provechoso para las inversiones a nivel territorial con efecto directo sobre el crecimiento, se ha convertido en un problema institucional debido al desorden administrativo y a la poca planeación reinante en las entidades subnacionales.

La estructura y evolución tanto de los ingresos como de los gastos municipales y departamentales reflejan el resultado de las decisiones tomadas por los gobernantes territoriales y la influencia del nivel nacional de Gobierno en los presupuestos subnacionales (esta influencia se da no solo directamente a través de las transferencias, sino también indirectamente mediante la legislación fiscal). Aunque hay otros hechos, el ciclo económico por ejemplo, que también se ven reflejados en la estructura y la evolución de las finanzas públicas territoriales.

En materia de ingresos se espera que los municipios y departamentos tiendan a depender en menor medida de las transferencias provenientes del nivel nacional y más de sus ingresos propios, especialmente de los tributos directos

que aumentan la responsabilidad de los gobernantes. En relación con los gastos, lo deseable es que las entidades territoriales minimicen los recursos que destinan a gastos de funcionamiento de tal forma que puedan operar con una planta de personal que les permita atender las demandas de los ciudadanos y dedicar la mayor cantidad posible de recursos a inversión.

De otro lado, si los gobiernos territoriales se esfuerzan por obtener ingresos propios, su autonomía fiscal se ve fortalecida. Si gran parte de los ingresos de los municipios y departamentos provienen de transferencias, las cuales deben destinarse específicamente a los rubros que el nivel de Gobierno Nacional determine, se corre el riesgo de que esa destinación específica no consulte las preferencias de los ciudadanos. Así, el diseño de un adecuado sistema de transferencias y la obtención de recursos propios con base en impuestos territoriales idóneos son condiciones necesarias para que las finanzas públicas subnacionales sean sostenibles.

Adicionalmente, “el nivel de ingresos propios de una entidad territorial está determinado, principalmente, por dos factores: la base económica local y la capacidad de gestión administrativa” (Jiménez, 1996). De hecho, a mayor base productiva y mayor población no es difícil aceptar que se presentan mejores niveles de desarrollo, por tanto, para que un municipio o departamento pueda lograr una óptima autonomía debe mejorar su base económica para que, por esta vía, incremente su capacidad de generación de recursos propios. Sin embargo, es necesario considerar que la evolución de la actividad económica territorial obedece menos a la capacidad local de creación de riqueza y más a la política macroeconómica nacional, en tanto que la capacidad de gestión administrativa depende fundamentalmente de la voluntad política de los gobernantes territoriales.

Asimismo, aunque algunos organismos, entre los que se cuenta BIRD (1993), plantean que los ingresos de las entidades subnacionales deberían basarse en el principio del beneficio tanto como sea posible, este no es el caso en Colombia. Este principio establece que los ciudadanos deben pagar sus impuestos con

base en los beneficios que reciban del Estado. Además de propiciar la eficiencia de los sistemas tributarios territoriales (en el sentido de minimizar las interferencias en las decisiones económicas de los agentes), los impuestos basados en el principio del beneficio tienden a fomentar la responsabilidad de los gobernantes regionales.

No obstante, muchos municipios y departamentos colombianos obtienen sus ingresos propios fundamentalmente de impuestos indirectos, los cuales no se basan en el principio del beneficio. De igual manera, en relación con los gastos, si los recursos obtenidos por los gobiernos subnacionales, ya sea que provengan de transferencias, créditos o ingresos propios, se dedican a aparatos burocráticos inflados e improductivos, en vez de ser dirigidos a financiar proyectos de impacto local o regional que maximicen el bienestar tanto de las generaciones actuales como de las futuras, se estaría en presencia de decisiones fiscales inadecuadas en materia de gasto. Esto conllevaría a una insostenibilidad fiscal territorial a largo plazo.

En teoría, con la descentralización se pretende conseguir una mayor eficiencia del gasto público, puesto que la provisión local de los servicios públicos es potencialmente menos costosa, y el ordenamiento de las necesidades a partir del gasto descentralizado permite un mejor ajuste con las preferencias locales, una mayor internalización de los costos y un mayor control ciudadano de las decisiones de inversión (Tiebout, 1956).

La evidencia regional plantea que el aumento de las transferencias de la Nación a los departamentos, la menor tasa de crecimiento de sus ingresos tributarios y el descontrolado incremento de los gastos de funcionamiento de los entes territoriales, originó en los años 90 un déficit primario en todos los departamentos del Caribe colombiano.

En buena parte de las entidades territoriales colombianas, los abultados déficit han estado acompañados de endeudamientos sistemáticos que generan un círculo financiero perverso que hace desembocar, a su vez, en déficit futuros insostenibles (Zapata, *et al.*, 2002; Iregui *et al.*, 2001). El mayor apalancamien-

to producido por las transferencias, el *boom* crediticio de los 90 y las presiones de gasto de los electores originadas desde la elección popular de gobernadores, fueron factores que provocaron el endeudamiento departamental, cuyas fuentes de recursos propios son limitadas (Sánchez, 1994).

Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Señala además que los departamentos ejercen funciones administrativas de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios, de la prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes (Artículo 298 de la C.P.).

MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA PÚBLICA Y/O FINANZAS PÚBLICAS

La economía pública y/o finanzas públicas es considerada en la Constitución de 1991 en el título XII que trata del régimen económico, comprendiendo el Capítulo 1 una serie de disposiciones que se inician en los siguiente artículos:

Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Artículo 335. Las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y solo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.

Artículo 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley. La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita. La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental. Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.

DIFERENCIA ENTRE RENTA E IMPUESTO

La ley no ha definido lo que se entiende por Renta e Impuesto, debemos formar estas acepciones en su sentido corriente, por la definición que de ellas se ha hecho por vía doctrinaria. En términos genéricos, la renta derivada del

ejercicio de un monopolio, se compone del total de los ingresos ordinarios o extraordinarios que perciben las personas naturales o jurídicas por el ejercicio de la actividad monopolística, ingreso que debe ser susceptible de producir un incremento neto del patrimonio en el momento de su percepción, lo que significa, que debe ser susceptible de capitalizarse y tener una relación directa de causalidad con la actividad, menos las devoluciones, rebajas, descuentos y costos. Tal ingreso puede originarse en una relación contractual o convencional e inclusive en un mandato legal.

La doctrina ha definido el impuesto como el tributo que está obligado a pagar una persona en virtud del poder de imposición del Estado. Esta obligación se deriva única y exclusivamente de la ley. En la renta, el ingreso lo obtiene quien realiza la actividad, contrato o inversión, en tanto que en el impuesto, el ingreso lo obtiene el sujeto activo, el Estado o persona diferente de quien realiza la actividad gravada, contribuyente. *El impuesto constituye una obligación de pagar, en tanto que la renta se traduce en una acción de recibir.*

Valores incluidos dentro del inciso 4 del artículo 336 de la Constitución Política: Establece el artículo 336 inciso 4 de la Constitución Política. Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud; con el fin de establecer cuáles son los ingresos que se obtienen por el ejercicio de un monopolio es necesario entrar a definir esta acepción. *El Diccionario Jurídico* de Rafael de Pina, define el monopolio como la atribución conferida por vía legal a una persona física o moral para el ejercicio de una determinada actividad económica, comercial, colocándola fuera del campo de la libre competencia. A su vez, el *Diccionario Larousse* define “el monopolio como privilegio exclusivo para la venta, fabricación o explotación de una cosa”: Preciado lo anterior, encontramos que en el caso de las loterías, el monopolio que tienen los departamentos se limita a la exclusividad para emisión y venta de billetes de la lotería propia, las rentas derivadas del ejercicio del monopolio sobre las loterías, se obtienen del ingreso correspondiente a la participación que corresponde al departamento sobre el valor de cada sorteo, cuando ha celebrado contratos para autorizar a otros el

ejercicio del monopolio, o de la utilidad en la venta de los billetes, cuando ejerce la actividad directamente, tal como se desprende de los artículos 193, inciso 2o. del Decreto 1222 de 1986 y 89 del Estatuto Tributario que dice:

Artículo 193. Los contratos que celebren los Departamentos en desarrollo de este monopolio deberán someterse a licitación pública, y en ella se entenderá como mejor propuesta la oferta de una mayor participación en el valor de cada sorteo para la asistencia pública del respectivo Departamento.

Artículo 89. Composición de la renta bruta. La renta bruta está constituida por la suma de los ingresos netos realizados en el año o período gravable que no hayan sido exceptuados expresamente en los artículos 36 a 57 y 300 a 305. Cuando la realización de tales ingresos implique la existencia de costos, la renta bruta está constituida por la suma de dichos ingresos menos los costos imputables a los mismos. De lo expuesto se deduce que los impuestos de ganancia ocasional sobre premios de lotería, y del 10 % sobre billetes de loterías foráneas, son ingresos que no se derivan del ejercicio del monopolio, en virtud de que el primero, constituye un tributo del orden nacional que como tal no ingresa a las arcas del Departamento sino de la Nación y no es esta quien ejerce el monopolio, y el segundo, a pesar de entrar al Tesoro Departamental, en razón a que está autorizada en todo el territorio nacional la libre circulación y venta de loterías departamentales, su percepción no se deriva de la actividad monopolística, sino de un mandato legal impositivo.

En conclusión, estos tributos continúan regulados por las normas vigentes a la fecha de expedición de la nueva Constitución y no están afectadas de inconstitucionalidad sobreviviente por cuanto no se oponen a lo dispuesto en el artículo 336 inciso 4o. de la Constitución Política.

Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación. La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley. El Gobierno enajenará o liqui-

dará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley. En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores.

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen, pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

PLANES DE DESARROLLO

Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre

ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Artículo 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también Consejos de Planeación, según lo determine la ley. El Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

Artículo 341. El Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación, oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo

que sea de su competencia. No obstante, cuando el Gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes, en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de seis meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.

Artículo 342. La correspondiente Ley Orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

Artículo 343. La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

Artículo 344. Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley. En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

La Ley 152 de 1994, tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el Capítulo 2o. del Título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

Artículo 3o. de la Ley 152. Principios Generales. Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son:

- a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley Orgánica;
- b) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;
- c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;
- d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo debe-

rán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad;

- e) Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación;
- f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquellos tengan cabal culminación;
- g) Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente ley;
- h) Sustentabilidad ambiental. Para posibilitar un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;
- i) Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;
- j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;
- k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumpli-

miento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva;

- l) Viabilidad. Las estrategias, programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;
- m) Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en este;
- n) Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados, por una parte general, de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán mantener actualizados bancos de programas y de proyectos.

Para efecto de lo previsto en este artículo se entiende por:

Concurrencia. Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.

Subsidiariedad. Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.

Complementariedad. En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquellas tenga plena eficacia.

LOS PLANES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. La concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación.

Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberán tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.

Elaboración. Para efecto de la elaboración del proyecto del plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargo deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente:

1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de Gobierno presentado al inscribirse como candidato.
2. Una vez elegido el Alcalde o Gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación, le prestarán a los candidatos electos y a las personas que estos designen para el efecto, todo el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para la elaboración del plan.

Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberá tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.

3. El Alcalde o Gobernador, presentará por conducto del Secretario de Planeación o jefe de la oficina que haga sus veces en la respectiva entidad territorial, a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo.

Dicho Consejo de Gobierno consolidará el documento que contenga la totalidad de las partes del plan, dentro de los dos meses siguientes a la posesión del respectivo Alcalde o Gobernador conforme a la Constitución Política y a las disposiciones de la presente ley.

4. Simultáneamente a la presentación del proyecto del plan a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, la respectiva administración territorial convocará a constituirse al Consejo Territorial de Planeación.
5. El proyecto del plan como documento consolidado, será presentado por el Alcalde o Gobernador a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes.

En la misma oportunidad, la máxima autoridad administrativa deberá enviar copia de esta información a la respectiva corporación de elección popular.

6. El respectivo Consejo Territorial de Planeación deberá realizar su labor antes de transcurrido un mes contado desde la fecha en que haya presentado ante dicho Consejo el documento consolidado del respectivo plan.

Si transcurriere dicho mes sin que el respectivo Consejo Territorial se hubiere reunido o pronunciado sobre la totalidad o parte del proyecto del plan, considerará surtido el requisito en esa fecha.

Tanto los Consejos Territoriales de Planeación, como los Concejos y Asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de Gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo.

Aprobación. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir

sobre los planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso.

EL PRESUPUESTO

El presupuesto es un elemento de la función de planificación que debe ejercer las entidades que conforman la estructura del Estado colombiano, donde debe tener los ingresos que se obtendrán, los gastos que realizarán en la vigencia de un año.

Existen diversas opiniones acerca de lo que significa el presupuesto público, Ramírez (1998) considera el Presupuesto como el cálculo prospectivo de ingresos y gastos públicos para un período concreto, concretado al sostenimiento de los servicios públicos y regulación económica y dentro del plan económico de la Nación. Mientras para Restrepo (2000) el Presupuesto es un estimativo de los ingresos fiscales, mas no siempre fue así: Inicialmente el presupuesto autorizaba el recaudo de los impuestos. El concepto mismo de impuesto pasó de ser sinónimo de ingreso a convertirse en recurso permanente del Estado. Esta evolución está acorde con la transformación del Estado moderno, que pasó a ser el responsable de la prestación de los servicios públicos permanentes y complejos y con la consolidación del predominio político de la representación popular.

Teniendo en cuenta lo señalado con anterioridad acerca del presupuesto de la Nación y que corresponde a lo planteado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto podemos definirlo también como la herramienta que permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para la satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país.

IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO

El presupuesto es un instrumento público que juega un rol de mucha importancia en la formulación y aplicación de la política gubernamental, constituye un medio eficaz para expresar e implementar las políticas del Gobierno sobre asignación de recursos financieros al cumplimiento de sus funciones y programas de actividad. El presupuesto sirve como valioso mecanismo político cuyo funcionamiento eficiente permite obtener, entre otras, las siguientes ventajas:

Permite que los organismos políticos encargados de fiscalizar la gestión del Poder Ejecutivo, puedan efectuar periódicamente examen y evaluación integral de los principales propósitos y objetivos que persigue el Gobierno cuando determina la forma específica en que se asignarán los recursos públicos de un período determinado.

Constituye valiosa fuente de información para poder efectuar análisis comparativo de la importancia que el Gobierno asigna al cumplimiento de diversas funciones, especialmente en la satisfacción de necesidades públicas que se consideren más urgentes.

Cuando los planes no han sido aprobados por ley, el presupuesto se transforma en medio eficaz para dar respaldo político y aprobación legal a la ejecución de dichos planes.

Promueve una vinculación más estrecha entre la Presidencia de la Nación y sus diferentes ministerios, el Congreso Nacional, los organismos descentralizados, y los grupos representativos de la unión pública. Esta característica hace que el presupuesto constituya un instrumento importante de información y debate democrático sobre la política del Gobierno y un mecanismo eficaz para el control de las actividades de la administración pública.

PRINCIPIOS PRESUPUESTALES SEGÚN DECRETO 111 DE 2006

ARTÍCULO 12. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la

especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis (L. 38/89, Art. 8º; L. 179/94, Art. 4º).

ARTÍCULO 13. Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, Art. 9º; L. 179/94, Art. 5º).

ARTÍCULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (L. 38/89, Art. 10).

ARTÍCULO 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (L. 38/89, Art. 11; L. 179/94, Art. 55, inc. 3º; L. 225/95, Art. 22).

ARTÍCULO 16. Unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación.

PARÁGRAFO 1º. Los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional son propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la dirección del tesoro nacional y asignará por lo menos el 20 % al establecimiento público que haya generado dicho excedente. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales.

PARÁGRAFO 2º. Los rendimientos financieros de los establecimientos públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la

Nación, deben ser consignados en la dirección del tesoro nacional, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente ley.

Exceptúanse los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico (L. 38/89, Art. 12; L. 179/94, Art. 55, incs. 3, 8° y 18; L. 225/95, Art. 5°).

ARTÍCULO 17. Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

PARÁGRAFO. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (L. 38/89, Art. 13).

ARTÍCULO 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (L. 38/89, Art. 14; L. 179/94, Art. 55, inc. 3°).

ARTÍCULO 19. Inembargabilidad. Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007. Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4° del título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo

cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (L. 38/89, Art. 16; L. 179/94, Arts. 6º, 55, inc. 3º).

ARTÍCULO 20. Coherencia macroeconómica. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República (L. 179/94, Art. 7º).

ARTÍCULO 21. Homeóstasis presupuestal. El crecimiento real del presupuesto de rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico (L. 179/94, Art. 8º).

El Sistema presupuestal está constituido por **un plan financiero**, por **un plan operativo anual de inversiones** y por el **presupuesto anual de la Nación** los cuales se detallan a continuación:

PLAN FINANCIERO

Es un instrumento de planificación y de gestión financiera, coordinador de la política del gasto con los objetivos económicos del representante legal de la entidad pública; toma en consideración las previsiones de ingresos, gasto, déficit y su financiación, compatibles con el programa anual de caja y el plan de desarrollo.

El Plan Financiero permite a todos los niveles de la administración pública, proyectar la necesidad de recursos durante el período del gobernante para atender la realización de obras, que sin esto no es factible obtener durante una sola vigencia fiscal. Es por eso que el Plan Financiero crea expectativas de recursos que se van cristalizando vigencia tras vigencia en el plan operativo anual de inversiones.

El plan define las metas máximas de pago a efectuarse durante el año y establece metas cuantificables de recaudo, gastos de funcionamiento, manejo de la deuda e inversión, los mecanismos necesarios para su cumplimiento y los indicadores para su control, de tal forma que se garantice la financiación del plan de desarrollo.

Estructura del Plan Financiero

Conceptos	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
INGRESOS TOTALES				
1. INGRESOS CORRIENTES				
1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS				
1.1.1. PREDIAL				
1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO				
1.1.3. SOBRETASA A LA GASOLINA				
1.1.4. OTROS				
1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS				
1.3. TRANSFERENCIAS				
1.3.1. DEL NIVEL NACIONAL				
1.3.2. OTRAS				
GASTOS TOTALES				
2. GASTOS CORRIENTES				
2.1. FUNCIONAMIENTO				
2.1.1. SERVICIOS PERSONALES				
2.1.2. GASTOS GENERALES				
2.1.3. TRANSFERENCIAS PAGADAS				
2.2. INTERESES DEUDA PÚBLICA				
2.3. OTROS GASTOS CORRIENTES				
3. DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-2)				
4. INGRESOS DE CAPITAL				
4.1. REGALÍAS				
4.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)				
4.3. COFINANCIACIÓN				
4.4. OTROS				
5. GASTOS DE CAPITAL (INVERSIÓN)				
6. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL (3+4-5)				
7. FINANCIAMIENTO (7.1 + 7.2)				
7.1. CRÉDITO INTERNO Y EXTERNO (7.1.1. - 7.1.2.)				
7.2. RECURSOS BALANCE, VAR. DEPÓSITOS, OTROS				
SALDO DEUDA				

PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIÓN

Es el instrumento de priorización de las inversiones contempladas y la materialización en la vigencia fiscal respectiva en el plan plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo o Programa de Gobierno.

Es un instrumento de planeación de corto plazo para el manejo de la inversión en las entidades. Señala los proyectos de inversión a ejecutar financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto, clasificados por sectores, órganos y programas, además precisa la fuente de financiación de la inversión y los indicadores de resultado.

PRESUPUESTO ANUAL DE LA NACIÓN

Es un acto administrativo por el cual se proveen o se computan anticipadamente la renta e ingresos de la entidad que esperan recibir en una determinada vigencia fiscal, lo mismo que los gastos y apropiaciones en que incurran todos los órganos que lo integran y refleja las proyecciones del plan financiero.

El presupuesto sirve como instrumento político, económico, financiero y administrativo, para la toma de decisiones, determina la categorización y cuantías para contratar, entre otros.

En materia financiera el presupuesto es el instrumento operativo básico. De su ejecución anual depende el cumplimiento de las metas fijadas por la administración. Por tal motivo su proceso de preparación debe ser abordado técnicamente para evitar la sobrestimación de ingresos, la subvaloración de los gastos, o viceversa.

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

El presupuesto público se compone de las siguientes partes:

1. El Presupuesto de Ingresos

Que contiene la estimación de los ingresos corrientes que se espera recaudar durante el año fiscal, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos. Se pueden establecer las siguientes categorías:

1.1. Ingresos corrientes: Son los ingresos que percibe la Nación en desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales, por concepto de la aplicación de impuestos, tasas, multas y contribuciones, siempre que no sean ocasionales; de acuerdo a su origen se clasifican como Tributarios y No Tributarios.

Ingresos tributarios: Conformados por pagos obligatorios al Gobierno, sin contraprestación, fijadas en virtud de norma legal, provenientes de impuestos directos e indirectos.

Impuestos directos: Dependen de la renta de cada persona natural y jurídica y recaen sobre esa renta o riqueza de las personas naturales o jurídicas.

Impuestos indirectos: Aquellos en que la percepción tiene lugar sin la mención nominativa, por ejemplo: el que recae sobre la producción, las ventas, cigarrillos, licores, entre otros.

Ingresos no tributarios: Existe una contraprestación y no son de carácter obligatorio, ejemplos de estos son las tasas, multas, rentas contractuales y transferencias del sector descentralizador a la Nación.

Fondos especiales: Constituyen en el orden nacional los ingresos creados y definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.

1.2. Recursos de capital: Son ingresos extraordinarios que percibe la Nación, dentro de estos se encuentran:

Los recursos de crédito interno y externo: Tienen vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República. Son los ingresos provenientes de empréstitos con vencimiento mayor a un año concedidos directamente a la Nación que se clasifican en externo e interno.

Crédito externo: Son recursos provenientes del exterior previamente autori-

zados por la Nación, obtenidos con entidades financieras, organismos internacionales o a través de emisión de títulos, entidades de fomento, gobiernos extranjeros, entre otros.

Crédito interno: Son los ingresos provenientes de las autorizaciones dadas de la Nación para contratar créditos con entidades financieras, organismos nacionales o emisión de títulos previamente aprobados por la dirección general de crédito público.

Otros recursos de capital: Están constituidos entre otros por:

Recursos del balance: Es la ejecución anual del presupuesto, arroja un superávit o un déficit al concluir un ejercicio, ese resultado positivo o negativo proveniente del año anterior, se denomina *Balance del Tesoro* e ingresos como recursos de capital al presupuesto del año siguiente. Si es un Déficit debe incluirse forzosamente la partida necesaria para salvarlo. Si se trata de un Superávit, este se contabiliza como un recurso de capital idóneo para financiar apropiaciones del año siguiente.

Rendimiento por operaciones financieras: Corresponde a los ingresos obtenidos por la colocación de recursos en el mercado de capitales o en títulos valores y se clasifican en: Interés y Corrección Monetaria.

Diferencial cambiario: El mayor valor en pesos originado por las diferencias en los desembolsos en moneda extranjera, o por la colocación de títulos del Gobierno Nacional en el Banco de la República.

Donaciones: Son ingresos sin contraprestación pero con la destinación que establezca el donante, recibidas de otros gobiernos o instituciones públicas o privadas de carácter nacional o internacional y su ejecución se realiza según lo estipulado en los convenios internacionales que los originen, y están sometidas a la vigilancia de la Contraloría General de la República.

Excedentes financieros: Es el excedente de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas comerciales o industriales del Estado y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía de la Constitución y de las leyes que lo otorgan.

1.3. Contribuciones parafiscales: Son gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley que afectan a un determinado grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector.

1.4. Ingresos de los establecimientos públicos: En el presupuesto de renta y recursos de capital deben figurar no solamente los ingresos del Gobierno Central, sino también de los establecimientos públicos distinguiendo en estos sus rentas propias de la transferencia y aportes que reciban del Gobierno Central, con el fin de evitar dobles contabilizaciones en el presupuesto.

2. El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones

Incluye las apropiaciones para la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre Gastos de Funcionamiento, Servicio de la Deuda Pública y Gastos de Inversión, clasificados y detallados en la forma en que indiquen los reglamentos, a saber:

2.1. Gastos de funcionamiento: Son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los Órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución y la ley.

Gastos de personal: Corresponde a aquellos gastos que debe hacer el Estado como contraprestación de los servicios que recibe.

Servicios personales asociados a la nómina: Comprende la remuneración

por concepto de sueldo y demás factores salariales legalmente establecidos, de los servidores públicos vinculados a la planta de personal tales como sueldo personal de nómina, horas extras, indemnización por vacaciones, prima técnica y otros gastos por servicios personales asociados a la nómina, tales como gastos de representación, bonificación por servicios prestados, subsidio de alimentación, auxilio de transporte, prima de servicio, de vacaciones, de Navidad, extraordinarias y bonificación de recreación.

Servicios personales indirectos: Son gastos destinados a atender la contratación de personas jurídicas y naturales para que presten servicios calificados o profesionales, cuando no puedan ser desarrollados con personal de planta. Incluye la alimentación y bonificación por licenciamiento de soldado, seguro de vida, prima de instalación y alojamiento y sueldos en el exterior para la fuerza pública.

Contribuciones inherentes a la nómina del sector privado: Corresponde a las contribuciones legales que debe hacer el Órgano como empleador, que tiene como base la nómina del personal de planta destinadas a entidades del sector privado, tales como Caja de Compensación Familiar, Fondos Administradores de Cesantías y Pensiones, entre otros.

Contribuciones inherentes a la nómina del sector público: Corresponde a las contribuciones legales que debe hacer el Órgano como empleador, que tiene como base la nómina del personal de planta destinadas a entidades del sector público, tales como SENA, ICBF, Fondo Nacional de Ahorro, Fondos Administradores de Cesantías y Pensiones, entre otros.

Gastos generales: Son los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que el Órgano cumpla con las funciones asignadas por la Constitución y la ley; y con el pago de impuestos y multas al que estén sometidos legalmente involucrando el pago de impuestos nacionales y territoriales que por mandato legal deban atender los Órganos.

Transferencias corrientes: Son recursos que transfieren los órganos a enti-

dades nacionales o internacionales, públicas o privadas, con fundamento en un mandato legal. De igual forma, involucra las apropiaciones destinadas a la previsión y a la seguridad social, cuando el Órgano asume directamente la atención de la misma. Las transferencias corrientes se clasifican en: Transferencias por convenios en el sector privado; Transferencias al sector público; Transferencias al exterior y de previsión a la seguridad social clasificados entre otras en pensiones y jubilaciones, cesantías y otras transferencias corrientes que no se pueden clasificar en las anteriores subcuentas.

Transferencias de capital: Comprenden aportes a órganos y entidades para gastos de capital, capitalización del ente receptor y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

Gastos de comercialización y producción: Son los que realizan las entidades para adquirir bienes y servicios destinados a la comercialización o producción.

2.2. Servicio de la deuda: Los gastos por conceptos de esta tanto interna como externa, tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones correspondientes al pago de capital, los intereses, las comisiones y los imprevistos, originados en operaciones de crédito público que incluyen los gastos necesarios para la consecución de los créditos externos, realizadas conforme a la ley.

Servicio de la deuda externa: Se refiere al monto total de pagos que se causen durante la vigencia fiscal por amortización, intereses y comisiones correspondientes a empréstitos con acreedores del exterior y pagaderos en moneda extranjera.

Servicio de la deuda interna: Constituye el monto total de pagos que se causen durante la vigencia fiscal por amortización, interés, gastos y comisiones, correspondientes a empréstitos con acreedores nacionales y que se paguen en pesos colombianos.

2.3. Gastos de inversión: Son aquellas erogaciones susceptibles de causar rédi-

tos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado a extinguirse con su empleo. Su asignación permite acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social.

3. Disposiciones generales

Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.

A través de la compilación de las normas de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1991 se conforma el Estatuto Orgánico del Presupuesto o Decreto 111 de 1996. A continuación se mencionan algunos artículos, establecidos en la Constitución Política de Colombia:

Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales, o por los Concejos Distritales o Municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

En la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos Cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaaciones.

Artículo 347. El Proyecto de Ley de Apropiaaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el Proyecto de Ley del Presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

Artículo 348. Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente, si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.

Artículo 349. Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaaciones.

Los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo.

Artículo 350. La Ley de Apropiaaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la Ley Orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra

exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente Ley de Aprobaciones.

Artículo 351. El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del Presupuesto de Gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el Artículo 341.

Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminare o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del Artículo 349 de la Constitución.

Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Artículo 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

Artículo 354. Habrá un Contador General, funcionario de la Rama Ejecutiva, quien llevará la Contabilidad General de la Nación y consolidará esta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría.

Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley.

Seis meses después de concluido el año fiscal, el Gobierno Nacional enviará al Congreso el balance de la Economía, auditado por la Contraloría General de la República, para su conocimiento y análisis.

Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

MARCO CONCEPTUAL APLICABLE AL PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL FINANCIERO DE LOS MUNICIPIOS

Con la promulgación e implementación de la Ley 617 de 2000, se establecieron las vigencias de 2001 al 2004 como período de transición para que las entida-

des territoriales ajustaran los gastos de funcionamiento en forma gradual con relación a los ingresos corrientes de libre destinación (ver Tabla 1).

Tabla 1. Límite de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales en el período de transición

Categorías	Años			
	2001	2002	2003	2004
Especial	61 %	57 %	54 %	50 %
Primera	80 %	75 %	70 %	65 %
Segunda y tercera	85 %	80 %	75 %	70 %
Cuarta, quinta y sexta	95 %	90 %	85 %	80 %

Fuente: Ley 617 de 2000

Tabla 2. Límite de los gastos de las instituciones adscritas a las entidades territoriales por categoría en el período de transición

Instituciones	Años			
	2001	2002	2003	2004
CONCEJOS				
CATEGORÍA: Especial, Primera, Segunda	1,8 %	1,7 %	1,6 %	1,5 %
PERSONERÍAS				
CATEGORÍA: Especial	1,9 %	1,8 %	1,7 %	1,6 %
Primera	2,3 %	2,1 %	1,9 %	1,7 %
Segunda	3,2 %	2,8 %	2,5 %	2,2 %
CONTRALORÍAS				
CATEGORÍA: Especial	3,7 %	3,4 %	3,1 %	2,8 %
Primera	3,2 %	3,0 %	2,8 %	2,5 %
Segunda	3,6 %	3,3 %	3,0 %	2,8 %

Tabla 3. Límite de los gastos de las Personerías a partir del año 2004

Categoría	Aporte máximo en la vigencia porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación
ESPECIAL	1,6 %
PRIMERA	1,7 %
SEGUNDA	2,2 %
CATEGORÍA	Aporte máximo en la vigencia en salarios mínimos legales mensuales
TERCERA	350 SMML
CUARTA	280 SMML
QUINTA	190 SMML
SEXTA	150 SMML

Fuente: Ley 617 de 2000

Tabla 4. Límite de los gastos de las Contralorías a partir del año 2004

Categoría	Límites a los gastos porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación
Especial	2,8 %
Primera	2,5 %
Segunda (Más de 100.000 hab.)	2,8 %

Fuente: Ley 617 de 2000

Tabla 5. Límite de los gastos de los Concejos

Categoría	Valor base. Total honorarios causados x número de sesiones autorizadas		+	% de los ICLD 1,5 %
	Honorarios Concejales	Número de sesiones		
Especial (19-21 concejales)	100 % salario diario del Alcalde	150 ordinarias y 30 extraordinarias	+	1,5 %
Primera (17-19 concejales)	100 % salario diario del Alcalde	150 ordinarias y 30 extraordinarias	+	1,5 %
Segunda (15 concejales)	100 % salario diario del Alcalde	150 ordinarias y 30 extraordinarias	+	1,5 %
Tercera y cuarta (13 concejales)	100 % salario diario del Alcalde	70 ordinarias y 12 extraordinarias	+	1,5 %
Quinta (11 concejales)	100 % salario diario del Alcalde	70 ordinarias y 12 extraordinarias	+	1,5 %
Sexta (7-9 concejales)	100 % salario diario del Alcalde	70 ordinarias y 12 extraordinarias	+	1,5 %

Fuente: Ley 617 de 2000

Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) están definidos por la Ley 617 de 2000, como los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado. Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto.

Los gastos de funcionamiento son todos aquellos destinados a cubrir las obligaciones corrientes de la respectiva entidad territorial, tales como los servicios personales, incluidos los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades administrativas, las contribuciones de nómina y parafiscales, los gastos generales, incluidos los servicios públicos, las transferencias de Ley, así como los pagos a maestros y médicos financiados con recursos propios, es necesario que se excluyan de los gastos de funcionamiento los destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional existentes a 31 de diciembre de 2000, los gastos del pago de indemnizaciones al personal originadas en los programas de Saneamientos Fiscal y Financiero, el pasivo pensional compuesto por los bonos pensionales, las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones (parágrafo 1 del Art. 1 de la Ley 549 de 1999) y las transferencias realizadas para gastos de los Concejos, Contralorías y Personerías.

Los gastos de los Concejos, Personerías y Contralorías hacen parte de los gastos de funcionamiento, puesto que constituyen una sección dentro del presupuesto de gastos de la entidad territorial. Sin embargo, solo para efectos de la presente ley, estos gastos no se computan dentro del límite máximo autorizado.

Las instituciones adscritas a las entidades territoriales como los Concejos, las Personerías y las Contralorías también debieron someterse al período de transición, por lo cual el gasto no podía superar los límites requeridos de los ingresos corrientes de libre destinación, en ajuste a los artículos 10 y 11 de la Ley 617 de 2000. Los Concejos Municipales en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los \$1.000.000.000 anuales en la vigencia anterior,

podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia, sesenta salarios mínimos legales (ver Tabla 5).

No obstante al incumplimiento de los Artículos 6 y 10 de la Ley 617 de 2000, las entidades territoriales debieron sujetarse al Artículo 19 para instituir la viabilidad financiera mediante la definición de metas. El mencionado artículo reza:

Artículo 19. Viabilidad financiera de los municipios y distritos. El Artículo 20 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 20. Viabilidad financiera de los municipios y distritos. Incumplidos los límites establecidos en los artículos 6 y 10 de la presente ley, el municipio o distrito respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño, pudiendo contemplar la contratación a que se refiere el artículo anterior o el esquema de asociación de municipios o distritos de que tratan los Artículos 148 y siguientes de la Ley 136 de 1994, entre otros instrumentos.

Si al término del programa de saneamiento el Municipio o Distrito no ha logrado cumplir con los límites establecidos en la presente ley, la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces, someterá a consideración del Gobernador y de la Asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última, ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste que contemple entre otros instrumentos, la contratación a que se refiere el artículo anterior y la asociación con otros municipios o distritos para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones administrativas.

Al decidir la fusión la respectiva ordenanza expresará claramente a qué distrito, municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio de la entidad que

se fusiona, así como la distribución de los activos, pasivos y contingencias de dichos municipios o distritos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la forma en que se distribuye a la población, la ubicación y destinación de los activos y el origen de los pasivos.

En el caso en que se decrete la fusión del municipio o distrito, los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación pendientes por girar, deberán ser asignados al distrito, municipio o municipios a los cuales se agrega el territorio, en proporción a la población que absorbe cada uno.

Las Oficinas de Planeación Departamental presentarán a consideración de la respectiva asamblea el primer día de sesiones ordinarias, un informe que cobije a la totalidad de los distritos y municipios del Departamento y a partir del cual se evalúe la pertinencia de adoptar las medidas a que se refiere el presente artículo.

Por otro lado, se entiende por Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero al programa integral, institucional, financiero y administrativo que cubre a la entidad territorial y tiene por objeto restablecer la solidez económica y financiera de la misma mediante la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de los ingresos.

Transcurrido el término que señale la Asamblea Departamental para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar las dos vigencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gasto establecidos en la presente ley, la Asamblea Departamental, a iniciativa del Gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito.

Teniendo en cuenta que los municipios presentan anualmente un plan financiero de acuerdo al Decreto 0568 de 1996, el cual conlleva a situaciones excepcionales “conforme a la Ley 617 de 2000, y artículo 11 del Decreto Reglamenta-

rio 192 de 2001, es posible la adopción de un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, entendido como un programa integral, institucional, financiero y administrativo que cubre a la entidad territorial y tiene como objeto restablecer la solidez económica y financiera de la misma.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de darle mayor precisión al artículo 19 de la Ley 617 de 2000, expidió el Decreto 4515 de 2007, el cual reglamentó lo siguiente:

Artículo 1. Presentación de informes sobre viabilidad financiera de municipios. Las Oficinas de Planeación Departamental o los organismos que hagan sus veces presentarán a los Gobernadores y a las Asambleas Departamentales respectivas un informe donde expongan la situación financiera de los municipios, el cual deberá relacionar aquellas entidades que hayan incumplido los límites de gasto dispuestos por los artículos 6 y 10 de la Ley 617 de 2000. Tal informe deberá presentarse el primer día de sesiones ordinarias correspondiente al segundo período de cada año.

Los alcaldes acompañarán las certificaciones con información suficiente y necesaria para determinar el cumplimiento de los límites dispuestos por los artículos 6 y 10 de la Ley 617 de 2000.

Artículo 3. Procedimientos establecidos por el artículo 19 de la Ley 617 de 2000. Para la verificación de la viabilidad financiera de los municipios se agotarán dos procedimientos sucesivos:

En primer lugar, y de manera obligatoria, los municipios estructurarán, durante una sola vigencia fiscal, un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con el objetivo de cumplir con los límites al gasto establecidos en los artículos 6 y 10 de la Ley 617 de 2000. La ejecución del programa y el cumplimiento de los límites de que trata el artículo 1° del presente Decreto deberán verificarse en el menor tiempo posible.

En segundo lugar, y vencido el plazo en que se ha debido ejecutar el Programa

de Saneamiento Fiscal y Financiero sin que se haya verificado el cumplimiento de los límites mencionados, las Asambleas Departamentales ordenarán al correspondiente municipio la adopción de un programa de saneamiento con el mismo objetivo y cuya duración no podrá ser superior a dos vigencias fiscales.

Parágrafo. La obligación de estructurar y ejecutar los programas de saneamiento a los que se refiere el presente artículo involucra y comprende a todas las secciones presupuestales y las correspondientes autoridades municipales.

Un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero como mínimo debe abarcar una vigencia fiscal y debe contener las metas precisas de desempeño y las acciones a seguir, incluidas, si es el caso, la contratación con otras entidades para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el ejercicio de funciones administrativas, que le permitan a la mayor brevedad posible cumplir con los porcentajes máximos de gasto autorizados por la ley.

Parágrafo. La omisión de la entidad territorial en la adopción o ejecución del programa de saneamiento a que se refiere el presente artículo, no elimina la verificación del cumplimiento de los límites al gasto establecidos en los artículos 6 y 10 de la Ley 617 de 2000, como presupuesto para continuar el proceso y la consecuente adopción de los programas de saneamiento de que tratan los artículos siguientes.

Artículo 4. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de los municipios. Los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero adoptados por los municipios de manera obligatoria, se estructurarán en los términos del artículo 11 del Decreto 192 de 2001. La verificación del cumplimiento del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero corresponde a las Oficinas de Planeación o a los organismos que hagan sus veces.

Artículo 5. Diseño y orden de adopción de Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero obligatorios a instancias de las Asambleas Departamentales. Las Asambleas Departamentales ordenarán la adopción de Programas de Sanea-

miento Fiscal y Financiero a los municipios que a pesar de haber adoptado un programa en los términos del artículo anterior incumplan con los límites de que tratan los artículos 6 y 10 de la Ley 617 de 2000. Para tal efecto, la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces estructurará los proyectos de programas de saneamiento mediante la fijación de un marco general para cada municipio. Tales proyectos serán presentados y sometidos a consideración de las Asambleas Departamentales en conjunto con el informe de que trata el artículo 1° del presente decreto.

Las Asambleas Departamentales expedirán las correspondientes ordenanzas que establezcan la adopción de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero antes de vencerse el período de sesiones dentro del cual les presentaron los proyectos respectivos.

Parágrafo. En presencia del incumplimiento de los límites de gasto, la omisión de las gobernaciones o las Asambleas Departamentales en el diseño y la orden de adopción de los programas de saneamiento correspondiente, no exime a los municipios del cumplimiento de los límites durante las dos vigencias en que ha debido estructurarse y ejecutarse el correspondiente programa, como presupuesto para determinar la viabilidad financiera del municipio.

Artículo 6. Adopción de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero ordenados por las Asambleas Departamentales. Los programas de saneamiento ordenados por las Asambleas Departamentales deberán ser adoptados por los municipios dentro de los dos meses siguientes a la expedición de las ordenanzas de que trata el artículo anterior, sin perjuicio de la expedición de los actos administrativos a que haya lugar en cabeza de las autoridades municipales en consideración a las particulares medidas que se hayan establecido en el correspondiente programa de saneamiento.

Parágrafo. La omisión de las autoridades locales respecto a la adopción y ejecución del programa ordenado por la Asamblea Departamental, no elimina la verificación del cumplimiento de los límites al gasto durante las vigencias

que haya establecido la corporación administrativa departamental, como presupuesto para continuar el procedimiento y la verificación de la viabilidad financiera de la respectiva entidad territorial.

Artículo 7. Acceso a apoyos financieros de la Nación. Las entidades territoriales que se encuentren en situación de incumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley 617 de 2000 podrán acceder a apoyos financieros de la Nación siempre que adopten y cumplan Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero en los términos del Decreto 192 de 2001 y las normas que lo modifiquen o adicione. Lo anterior sin perjuicio de la aplicación del artículo 19 de la Ley 617 en los términos desarrollados en el presente Decreto.

La normatividad relacionada con el ajuste fiscal de las entidades territoriales, es el resultado de una serie de desequilibrios fiscales de los municipios y departamentos, que vieron en la deuda pública la solución a los problemas de la falta de financiamiento del gasto, generando un incremento del déficit fiscal y el desbordamiento de los gastos de funcionamiento (Villanueva, 2002).

A través de la Ley 1551 de 2012, se dictan normas para modernizar la Organización y el funcionamiento de los Municipios, dentro de la autonomía que se le reconoce según la Constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones.

Artículo 4°. Principios Rectores del Ejercicio de la competencia. Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:

- a) Coordinación. Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.
- b) Concurrencia. Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales

deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas. Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal. Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.

- c) Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente.
- d) Complementariedad. Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios.
- e) Eficiencia. Los municipios garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.
- f) Responsabilidad y transparencia. Los municipios asumirán las competencias a su cargo, previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera de su entidad territorial, garantizando su manejo transparente. En desarrollo de este principio, las autoridades municipales promoverán el control de las actuaciones de la Administración, por parte de los ciudadanos, a través de ejercicios que los involucren en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos oficiales, a fin de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción relacionados con la ejecución del presu-

puesto y la contratación estatal, en cumplimiento de la legislación especial que se expida en la materia.

- g) Participación. Las autoridades municipales garantizarán el acceso de los ciudadanos a lo público a través de la concertación y cooperación para que tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades políticas, con arreglo a los postulados de la democracia participativa, vinculando activamente en estos procesos a particulares, organizaciones civiles, asociaciones residentes del sector y grupos de acción comunal.
- h) Sostenibilidad. El municipio como entidad territorial, en concurso con la Nación y el Departamento, buscará las adecuadas condiciones de vida de su población. Para ello adoptará acciones tendientes a mejorar la sostenibilidad ambiental y la equidad social; propiciando el acceso equitativo de los habitantes de su territorio a las oportunidades y beneficios de desarrollo; buscando reducir los desequilibrios; haciendo énfasis en lo rural y promover la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
- i) Asociatividad. Las Autoridades municipales, con el fin de lograr objetivos de desarrollo económico y territorial, propiciarán la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas. Así mismo, promoverá la celebración de contratos plan y alianzas público-privadas para el desarrollo rural.
- j) Economía y Buen Gobierno. El municipio buscará garantizar su auto sostenibilidad económica y fiscal, y deberá propender por la profesionalización de su administración, para lo cual promoverá esquemas asociativos que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

Los municipios deben generar las condiciones para que se creen empresas en sus territorios, estas deben ser competitivas y sostenibles, lo cual redundará en la generación de empleo, disminución de la pobreza, pero para esto se requiere una administración eficiente de los recursos públicos y el fortalecimiento de esfuerzos del sector público y el sector privado, donde se tenga en cuenta las

ventajas comparativas de cada municipio y así lograr las ventajas competitivas. De acuerdo, con el estudio elaborado, por (Villanueva, Mendoza, 2010), donde se analizaron varias empresas en la ciudad de Barranquilla, desde el punto de vista de la competitividad, se observó que esta disminuyó en el periodo estudiado, producto de la poca innovación para el desarrollo de nuevos productos.

OBJETIVOS DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO

La Economía Pública y/o Finanzas Públicas constituyen la actividad económica del sector público con su peculiar estructura que la hace convivir con la economía de mercado, mediante una asociación biológica o de simbiosis.

Esta relación simbiótica que existe entre la economía pública y la privada se verifica tanto en el aspecto de la actividad financiera, como en la actividad productora de bienes y servicios, así como también en los aspectos relativos al carácter instrumental de la economía pública para ser utilizada en relación con los objetivos de redistribución de ingresos, estabilización, desarrollo económico y asignación eficiente de recursos (Rico, 2004).

Es así que, el estudio de las finanzas públicas y/o Economía pública abarca, todos los aspectos que hacen parte del sistema económico del sector público, esto es el Estado, quien es en definitiva el que determina las funciones que tienen que cumplirse y las necesidades públicas que deben satisfacerse.

Esto implica que no son las necesidades públicas las que determinan los fines y cometidos del Estado, ya que el concepto de necesidad pública no es preexistente a la existencia del Estado, sino que es coetáneo y consustancial con la misma existencia del Estado y su desenvolvimiento histórico.

Históricamente el Estado ha ido adoptando funciones crecientes en número y en intensidad, algunas con carácter de exclusividad, otras en concurrencia con las actividades libradas a la acción privada. Ello ha sido así porque el concepto de necesidades públicas proviene de los fines que el Estado persigue y estos va-

rían de acuerdo con los factores que determinan los fines del Estado y que son de carácter étnico, religioso, económico, político, social, cultural y geográfico.

Podría incluso, afirmarse que en forma extrema, no existen necesidades que sean públicas por su naturaleza en forma previa a la existencia del Estado, aunque sí existen ciertas necesidades que el Estado, a través de la historia, suele satisfacer y que en la realidad son asumidas como públicas en casi todos los países de un cierto grado de desarrollo.

Es así como la defensa de la Nación, la seguridad pública interna y la administración de la justicia, son consideradas como las necesidades que, aun en la concepción más restringida y conocida como Estado gendarme, son asumidas y satisfechas por este.

Esto plantea el problema de definir las necesidades públicas, aspecto que no puede resolverse fácilmente en términos generales, puesto que como se ha señalado, situaciones diferentes originan distintos tipos de necesidades públicas.

Por ello, autores como Musgrave, en lugar de definir el concepto mismo de necesidades públicas optan más bien por señalar las áreas o campos de acción, en los cuales es necesario producir ajustes a la asignación de los recursos que efectúa el mercado. Así, señala que se pueden examinar las diversas situaciones en las que tales ajustes son necesarios y conseguir una visión más específica de la naturaleza de las necesidades públicas que deben ser satisfechas en cada caso.

En forma compatible con esta afirmación, y como se ha señalado, Musgrave define a las finanzas o economía pública, como el conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gastos del Estado, indicando además que estos problemas son los que se relacionan con la asignación de los recursos, con la distribución de la renta, con la estabilidad del nivel de precios y el pleno empleo, y con los aspectos referidos al desarrollo. Por ello, aun cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras.

ASIGNACIONES DE RECURSOS

Siguiendo con este enfoque, es necesario entonces analizar las diferentes situaciones en las que pueden requerirse ajustes a la asignación que efectúa el mercado, ya que en principio, el mecanismo de formación de los precios garantiza una asignación óptima de los recursos, solamente en la medida en que se cumplan determinadas condiciones.

Esto plantea una serie de posibilidades: por una parte aquellos casos en que las condiciones para una buena asignación de recursos se cumplen suficientemente bien, y en las que no se requiere la acción de la política pública; por otra parte, aquellos casos en que las condiciones para el funcionamiento del mecanismo de formación de precios no se cumplen, lo cual produciría una serie de necesidades insatisfechas y que requiere de la acción pública para su satisfacción. Ambas situaciones plantean casos extremos, total cumplimiento y total incumplimiento de las necesidades por parte del mecanismo de mercado, quedando no obstante una serie de casos intermedios en los cuales, si bien, las condiciones para el funcionamiento del mecanismo de precios existen, ello solo se produce en forma parcial por lo cual no se llegaría a un óptimo, desde el punto de vista de asignación o podrían producirse por el contrario una serie de resultados que no son deseados por la sociedad.

Comenzando con las situaciones que requieren ajustes en la asignación de los recursos, que sería el caso intermedio del problema, es analizar cómo la administración pública, podría intervenir para garantizar una más eficiente asignación de los recursos.

Las principales situaciones podrían ser:

1. Un primer caso que requiere ajustes es el caso general de control monopolístico. Es decir cuando por razones institucionales la organización de la industria impide la libre entrada de otros productores, lo cual conduce a resultados distintos de los que se obtienen en condiciones de competencia pura.

Sin embargo, la regulación de la competencia no es primariamente un problema de política presupuestaria, como acota Musgrave, y puede ser afrontado por medio de legislación destinada a controlar la organización industrial o a regular la política de precios y de producción de las empresas monopolísticas.

2. Un segundo caso es cuando existen condiciones, dadas tanto en los procesos de producción como en el uso de factores, que llevan a producir costos decrecientes. Si una empresa no trabaja con costos crecientes, no hay motivos para que detenga su producción en algún momento de su expansión, por lo cual tenderá a absorber la totalidad del mercado y convertirse en monopolista. Estamos así en presencia de los llamados monopolios naturales. Una extensión de este caso es el de los oligopolios naturales, en el cual solo unas pocas firmas pueden operar con eficiencia en el mercado. Sabido es que en condiciones de competencia perfecta la determinación óptima del nivel de producción requiere una igualación del ingreso medio (que es igual al ingreso marginal bajo ese supuesto) con el costo marginal, pero cuando existen costos decrecientes no se puede esperar que la empresa siga tal política, puesto que lleva consigo una pérdida, al encontrarse los costos marginales por debajo de los costos medios.

En esas circunstancias la política presupuestaria puede operar a través de un proceso impuesto-subsidio a fin de garantizar una producción óptima.

3. Una tercera situación en la cual la asignación de recursos producida por las condiciones de mercado puede no garantizar resultados óptimos, se presenta cuando existen economías o deseconomías externas, también llamados beneficios y/o costos externos.

En principio, existirán externalidades siempre que alguien inflija un daño a otro, sin concederle compensación o lo ayuda sin obtener recompensa, ya que en esos casos se produce una negación del principio de exclusividad. Este principio, que se analizará más adelante en detalle, puede ser definido, señalando que para que un bien o servicio sea “exclusivo” es preciso que toda persona, excepto su adquiriente, esté excluida del goce que su uso proporciona.

Siendo por otra parte un requisito, la existencia de este principio, para que puedan ser asignados óptimamente los bienes a través de las reglas del mercado, la ausencia parcial del mismo, tal como ocurre en el caso en que se produzcan economías o deseconomías externas, llevará por consiguiente a una situación de falta de optimización.

Por ejemplo, cuando una empresa contamina, por medio de desechos industriales el medioambiente, un río, etc., el resto de la sociedad se encuentra perjudicada, es decir, soporta un costo identificable por el cual no recibe compensación. Por lo tanto, está sufriendo una deseconomía o un costo externo.

Caso contrario será el de las economías o beneficios externos que ocurrirán cuando, por ejemplo, una empresa realiza un gasto para capacitar a un obrero, que al tiempo cambia de empleador. En la medida en que la inversión en educación no se recupera totalmente, los empleadores siguientes obtendrán beneficios externos a causa de la mayor capacitación que tiene el obrero y que ellos no han debido soportar.

En estas situaciones la acción pública es necesaria, ya que se produce una divergencia entre beneficios (o costos) privados y sociales, que se debe corregir, por lo cual, aquello que puede ser beneficioso para la empresa privada, puede no ser provechoso desde el punto de vista social.

Además de sus efectos negativos sobre la asignación de recursos, uno de los problemas más serios respecto al efecto externo, es el de la equidad. ¿A quién beneficia y a quién perjudica un efecto externo? De ahí que existe un segundo argumento que requiere la intervención del ente público a través de su política de ingreso-gasto para atender las consideraciones de equidad.

En términos generales, como señala Haveman desde el punto de vista de asignación, puede señalarse que cuando existen beneficios externos, el funcionamiento del mercado libre proporciona una cantidad de bienes o productos que, es menor que la cantidad óptima, desde el punto de vista social.

Por el contrario, cuando se presentan costos externos, el producto generado por el mercado libre, es mayor que la cantidad óptima que surge de considerar la totalidad de los costos y ganancias sociales.

Por ello la existencia de efectos externos implica un nivel incorrecto o subóptimo de producto, si se quiere que el mercado funcione sin trabas.

En lo que hace a las medidas correctivas para estas situaciones, el Estado además de poder utilizar el mecanismo de impuesto o de subsidios para castigar o estimular aquellas situaciones que producen efectos externos, tiene a su disposición la posibilidad de utilizar normas administrativas o legislativas como prohibir la acción que causa el efecto externo, o bien el emplear instrumentos de persuasión, como podrían ser campañas para estimular a la población a vacunarse, si ello es el caso. Por último una de las acciones más drásticas, es cuando el Gobierno, toma en sus manos una industria en la que prevalecen los efectos externos, ya que de este modo puede asegurarse el nivel de producción con presencia de las reglas que indica el mercado.

Como aspecto final referido al problema de los efectos externos es conveniente establecer la distinción entre efectos externos reales y efectos externos monetarios o pecuniarios, ya que no en todos los casos es necesaria la acción del Estado para corregir los mismos.

Efectos reales son aquellos que dan lugar a la producción de un bien, a un consumo o a una satisfacción (o insatisfacción) sin que medie compensación alguna, mientras que efectos pecuniarios son aquellos que a la vez que producen una pérdida de ingreso para alguien, al mismo tiempo dan como consecuencia, un mayor ingreso para otra persona. Es decir, que llevan implícito un mecanismo de transferencia que opera a través del mismo mecanismo de mercado mediante los cambios de precios.

Así por ejemplo, si como consecuencia de un avance tecnológico se produce una reducción en las tarifas aéreas, los propietarios de las empresas aéreas se

perjudicarán, pero al mismo tiempo ocurrirá un beneficio para los pasajeros de los servicios aéreos. Es decir, que el cambio tecnológico ha producido un efecto externo pecuniario, que lleva a beneficiar a algunos y a perjudicar simultáneamente a otros.

Por el contrario, en el caso de los efectos externos reales no tiene lugar una transferencia entre sectores vía cambios en los precios, sino que se produce un beneficio o un perjuicio sin que medie compensación.

De ahí que la acción del Estado es necesaria en este último caso, en el cual debe concentrar su atención, e ignorar los efectos externos de carácter pecuniario.

Si bien, este listado no agota todas las fallas que pueden producirse en el funcionamiento del sistema de precios, señala las que podrían indicarse como principales y en las cuales la acción correctiva por parte del poder público se hace más imperiosa.

4. Pasando ahora a situaciones más extremas, encontramos que en ciertos casos el mecanismo del mercado falla en su conjunto y por lo tanto no puede ser utilizado para la asignación de los bienes y recursos económicos.

Este es el caso de las necesidades sociales propiamente dichas, que pueden ser definidas como aquellas satisfechas por medio de servicios que han de ser consumidos en cantidades iguales por todos los habitantes.

En estos casos observamos que el principio de exclusión no es aplicable, ya que este requeriría que el goce de un bien por parte de una persona excluya la posibilidad de que otras personas obtengan un goce en forma simultánea de ese mismo bien.

Es decir, que la satisfacción de necesidades sociales es incompatible con la existencia del principio de exclusión.

Siendo así, las personas que no pagan los bienes o servicios no pueden ser

excluidas de los beneficios que resulten de ellos, y puesto que no pueden ser excluidos, no estarán dispuestos a efectuar pagos por los mismos. Lógica consecuencia de ello, es que el sistema de mercado no puede satisfacer estas necesidades y por lo tanto, se requiere la acción del Estado a fin de ofrecer los bienes que tienen estas características, y que para el caso son conocidos como bienes públicos o sociales.

La colocación de señales de tránsito en una carretera, es un caso de bien público, ya que sus beneficios no pueden ser negados a nadie, es decir, nadie que transite por la misma puede ser excluido. También, lo es el caso de la defensa nacional, ya que una vez que la sociedad los provee, sus beneficios alcanzan a todos los ciudadanos, sin exclusión alguna.

Como puede observarse, las empresas privadas no tendrán incentivo alguno para producir bienes que luego los beneficiarios potenciales rehusarían pagar, al no poder ser estos últimos excluidos de los beneficiarios que surgirán una vez que esos bienes han sido producidos. En esos casos no habría oferta del bien salvo que la acción colectiva, a menudo emprendida por el Estado, decida proveerlos a fin de asegurar la disponibilidad del bien público requerido.

Una dificultad evidente que se presenta para satisfacer las necesidades sociales proviene de las características que estas tienen en el sentido de que deben ser consumidas en cantidades iguales por todas las personas. Dado que las preferencias individuales, son desconocidas y que al mismo tiempo nadie puede ser excluido de los beneficios que resulten de estos servicios, los consumidores no revelarán sus preferencias y por lo tanto no es factible para el Gobierno precisar exactamente cuáles son las necesidades sociales existentes a fin de poder satisfacerlas eficientemente.

De ahí, que una parte importante de los estudios en el campo de las finanzas públicas se han orientado en el sentido de determinar métodos o criterios que permitan deducir cuáles son las preferencias sociales de los consumidores.

Por otra parte la distinción entre necesidades privadas y sociales, es decir, entre bienes privados y bienes públicos, no tiene un carácter absoluto, sino que las diferencias son esencialmente de grado aunque a los fines de la acción del Estado, esta diferencia de grado se convierte en una diferencia de carácter sustancial.

5. Grado de alejamiento de estas necesidades de aquellas que pueden ser satisfechas por medio de la acción del mercado, es lo que permite diferenciar a las necesidades propiamente sociales de las llamadas necesidades preferentes.

Mientras que, en el caso de las necesidades sociales, estas no pueden ser satisfechas por la acción del mercado, tal como hemos analizado, las necesidades preferentes, podrían ser desde el punto de vista técnico provistas por el mercado pero en este ámbito la acción presupuestaria es la de corregir la elección individual, por considerar que pueden existir ciertas distorsiones en la estructura de precios (falta de conocimiento perfecto, consideraciones sociales, distribución del ingreso) que requiere dicha corrección.

Como se observa, existen una serie de puntos de contacto entre los conceptos que definen a los efectos externos y a las necesidades preferentes y entre estos y el concepto de necesidades sociales. En todos los casos, el elemento común es el que se refiere a fallas en el denominado principio de exclusión, que cuando son de menor cuantía provocarán efectos externos y que si falla totalmente dará lugar al concepto de necesidades sociales.

Como han señalado algunos autores, esto indica la existencia de imperfecciones en la tenencia de la propiedad, como podría ser por ejemplo, en el caso del aire que respiramos. Al no ser este de propiedad exclusiva de ningún habitante de la comunidad, ya que es un bien libre desde el punto de vista económico, cualquier otro habitante podrá afectar el mismo, sin estar obligado a efectuar ninguna compensación, como ocurre cuando el aire es contaminado.

En el otro extremo, está el caso de los servicios de defensa que al estar referido

a la comunidad en su conjunto y no ser propiedad de ningún habitante en particular, resulte inaplicable el principio de exclusión y por consiguiente el mecanismo de mercado no podrá satisfacer este servicio, ya que su disfrute no puede sujetarse al pago de un precio.

En síntesis, los casos señalados indican aquellas situaciones, en las cuales la acción del Estado, en la economía es imprescindible en ciertos casos y conveniente en otros, siendo la frontera que divide a estas situaciones de carácter flexible. Ello se constata cuando se analiza el papel que juega el sector público en la economía de los países o en un mismo país para distintos momentos de tiempo.

De todas maneras un grado variable de intervención es necesario, ya que el funcionamiento libre del sistema de precios podría asegurar totalmente una óptima asignación de los recursos económicos.

El hecho de que el Gobierno deba proveer la satisfacción de determinadas necesidades públicas a fin de mejorar la asignación de los recursos no implica que necesariamente esos bienes deban ser producidos bajo la administración o supervisión directa del Gobierno, ya que ellos podrían ser producidos por el sector privado, mediante pagos que el Estado efectuaría a fin de asegurar la disponibilidad de los mismos.

De ahí que la satisfacción de necesidades públicas no requiere la existencia de producción pública, en forma imprescindible. Por ejemplo, un servicio de carácter asistencial que podría ser considerado una necesidad preferente, podría ser brindado directamente por el Estado, a través de hospitales públicos, como también podría ser efectuado mediante la contratación de ese servicio al sector privado. En ambos casos se satisface la necesidad preferente, pero mientras que es en el primer caso por medio de producción pública, en el segundo es por medio de producción privada.

El aspecto común que se requiere es que en las dos situaciones, el servicio

debe ser ofrecido al usuario libre de cargas o pagos directos, y por lo tanto ello implica que el Estado debe obtener ingresos de carácter general para su financiamiento, en ambas circunstancias.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Hasta aquí, la fundamentación económica de la actividad del Estado se basó en las insuficiencias del funcionamiento del sistema de precios. En cada caso se sostuvo que era necesaria la acción pública para corregir, mitigar o complementar la acción desarrollada por el sector privado, debido a fallas en el sistema de asignación vía precios.

Esta acción es la que puede considerarse la función básica de las finanzas públicas. Sin embargo, aparte de este principio de eficiencia en el uso de los recursos o factores productivos, existen otras justificaciones para la acción colectiva. Una de ellas es la que se refiere al rechazo de la sociedad respecto a la distribución del ingreso resultante, de la forma en que el mecanismo de mercado distribuye el mismo. De ahí que, esta justificación para la acción del Estado, está basada más en un principio de carácter político-social que en deficiencias del mercado.

Es sabido que la distribución de la renta y la riqueza en una economía de mercado depende de un cierto número de factores que influyen, entre otros, las leyes de la herencia, la distribución de talento, la disponibilidad de oportunidades educativas, la movilidad social y la estructura de los mercados que son factores que en última instancia determinan la productividad del trabajo y la distribución del patrimonio, del cual resulta una cierta distribución del ingreso.

Dicho en otras palabras, el sistema de mercado responde de manera automática a la pregunta, de cómo será distribuido el ingreso, correlacionando el ingreso de la persona con su contribución (o la de los factores económicos que posee) al producto social.

Es decir, que se conceden ingresos altos a aquellos cuya retribución por el trabajo que realizan y su aporte por patrimonio que poseen, se cotiza a precio más elevado. Así mismo, el sistema de mercado trata duramente a quienes tienen mediocre capacitación y carecen de patrimonio, ya que en ambos casos su contribución al producto social será reducida.

Debido a que la productividad del trabajo y del patrimonio de las personas dependen muchas veces de factores que son exógenos al individuo (falta de posibilidades educativas, desconocimiento sobre mejores oportunidades, imperfecciones del mercado, posesión de recursos en tierra y capital particularmente valiosos y recibidos por herencia) la distribución resultante del ingreso, podrá parecer adecuada a algunas personas, mientras que otras preferirán un grado de mayor igualdad, y otras incluso, menor.

Significa que las opiniones sociales y la predilección personal se hacen con respecto a la igualdad o desigualdad de la distribución del ingreso entre los habitantes de una comunidad.

Ciertamente que habrán algunos criterios básicos, en los cuales existirá consenso entre todos los individuos, como podría ser la protección de los niños y ancianos, pero fuera de unas pocas pautas, el problema de la distribución del ingreso implica un criterio de conflicto, tal como lo señala Shoup.

Aun cuando es relativamente fácil concluir en que algunos ajustes distributivos pueden ser necesarios en ciertos casos, la dificultad está en decidir cuál debe ser el estado adecuado de distribución. Por otra parte es evidente que esta decisión, no puede ser llevada a cabo por medio del mecanismo político de toma de decisiones a fin de dar solución a esta cuestión.

Adicionalmente a como se formule la decisión que puede conducir a una distribución más igualitaria, vale observar que la igualdad aplicada a cuestiones económicas puede ser interpretada de formas diferentes y en estas interpretaciones hay lugar también para los juicios de valor.

Así por ejemplo, para algunas personas: igualdad puede significar igualdad real en el bienestar económico, para otras personas igualdad de oportunidades y aun para otros puede ser interpretada en términos de bienestar máximo para todos los miembros de la sociedad.

Debido a que los problemas que representa poder comparar satisfacciones o niveles de bienestar entre distintas personas, parece más aceptable utilizar el concepto de renta o de riqueza objetiva medible a fin de realizar comparaciones interpersonales, en lugar de concepto subjetivo de bienestar.

Supuesto que el estado adecuado de distribución ha sido definido, la magnitud de las correcciones que habrán de aplicarse, surgirán de comparar el estado ideal con la situación existente. Para ello debe establecerse un mecanismo mediante el cual pueden hacerse correcciones en el estado de la distribución, de una manera ordenada, y de un modo que cause la menor cantidad de interferencias con el funcionamiento eficiente de la economía.

El modo más directo de instrumentar el ajuste deseado, es hacerlo mediante un sistema de impuestos y pagos de transferencias (estos últimos pueden considerarse como impuestos negativos), aunque ciertamente no es este el único camino posible.

La legislación sobre salarios mínimos, la protección a los precios de ciertos productos agrícolas, la protección arancelaria, la legislación sobre competencia, constituyen también mecanismos que tienen importantes efectos distributivos.

Sin embargo, empleando estos últimos instrumentos pueden provocarse mayores interferencias en el sistema de mercado, que los que causarían la utilización del instrumento presupuestario, ingresos y gastos, por lo cual en ciertas situaciones estos últimos son más aceptados.

ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

Los objetivos referidos a la acción del Gobierno analizado precedentemente

se han ocupado de los aspectos relacionados con los efectos en el largo plazo, en materia de asignación de recursos y de distribución del ingreso. Sin embargo, una parte importante de los estudios en materia de economía pública se ocupan de cuestiones relacionadas directamente con la función del Gobierno en el corto plazo, tales como la acción de los gastos e ingresos públicos como factores de creación o de absorción de la demanda global que experimenta la economía, con el propósito fundamental de combatir la recesión económica o las situaciones de inflación.

Como se puede apreciar esta función estabilizadora que le cabe cumplir al sector público, difiere de las anteriores funciones tanto desde el punto de vista del plazo en el cual se espera que las medidas adoptadas tengan efecto como también en lo que hace a esencia misma del papel que le cabe cumplir al Estado. Su incumbencia, como señala Musgrave, no es la distribución de recursos entre necesidades públicas y necesidades privadas, o bien entre nivel de utilización de los recursos económicos disponibles y un valor estable de la moneda.

Como ha sido mencionado, el problema de las finanzas públicas con finalidades compensatorias se planteó originariamente en la depresión económica mundial de los años 30 y se reelaboró posteriormente a fin de atenuar los efectos inflacionarios provocados por la Segunda Guerra Mundial.

Evidentemente se parte de la premisa de que una economía libre, que no está controlada, tiende a provocar fluctuaciones más o menos drásticas de los precios y del nivel de empleo, así como también desajustes de naturaleza secular (largo plazo) que pueden conducir hacia el paro o la inflación. Partiendo entonces de esta premisa la política pública debe mantener dentro de límites aceptables para la sociedad las posibles desviaciones respecto del nivel de pleno empleo y de la estabilidad de precios.

La idea elemental que se encuentra en el uso de las finanzas públicas, con fines compensatorios es relativamente simple y descansa sobre la lógica de que aumentando (o disminuyendo) el nivel de demanda agregada a través de cambios

en los niveles de gastos públicos y/o impuestos es posible ajustar esta variable respecto al valor de producción y corregir de esta forma el desequilibrio entre oferta y demanda, a fin de evitar el desempleo o la inflación.

Unas pocas reglas resumen la forma en que debería actuar la política fiscal compensatoria, ya que si por ejemplo, predomina el desempleo involuntario se debería aumentar el nivel de demanda global de la economía.

El nivel de demanda global puede ser incrementado ya sea por cambios en la demanda pública o en la demanda privada. En el primer camino el Gobierno puede aumentar el volumen de sus gastos en bienes o servicios financiando los mismos de manera tal que no se produzca por ese motivo una reducción en la demanda privada existente. Si por el contrario se sigue el segundo camino, el gasto privado puede aumentarse elevando los pagos de transferencia o reduciendo los impuestos, ya que en ambos casos se está aumentando la cantidad de renta disponible para el uso del sector privado.

En caso de que la situación imperante, es la de una situación de inflación, se requiere reducir el nivel de demanda agregada de modo que los gastos totales (públicos y privados) se ajusten, a un nivel inferior, al valor de la producción en precios corrientes.

Evidentemente los ajustes necesarios son inversos de los usados en el caso de recesión, los gastos de Gobierno en bienes y servicios deben reducirse, así como los pagos de transferencias y los impuestos habrán de aumentarse.

Por último, en caso de que predomine el pleno empleo y la estabilidad, el papel de las finanzas compensatorias no solo será mantener el nivel de empleo y precios sino que también será necesario proporcionar una expansión de la demanda, que esté adecuada al crecimiento de la capacidad de producción. Esto implica que la política de estabilización en una economía en desarrollo, no significa que el nivel de renta ha de ser estabilizado, sino que habrá de estructurarse una forma de acción que tenga como resultado un ritmo de desarrollo

que se mueva a lo largo de un sendero de equilibrio, manteniéndose a un alto nivel de empleo y de estabilidad de precios en el proceso de expansión.

Esta última consideración está vinculada evidentemente con la función que le cabe a la economía pública en relación con el problema de desarrollo económico. En cierta forma se observa que el problema del desarrollo está vinculado con las funciones hacendarias respecto a la asignación de recursos, de la distribución del ingreso así como también en conexión con la estabilización, pero es discutible, si esta función de promover el desarrollo constituye o no una función independiente de la política fiscal.

PROMOCIÓN DEL DESARROLLO

La evolución de la política fiscal en los países desarrollados y su empleo práctico, ha sido preponderante como instrumento para reducir presiones inflacionarias o para combatir la desocupación. Frente a esta evolución, que descansa básicamente en la teoría keynesiana, la preocupación en los países en desarrollo debería consistir en la utilización de los instrumentos fiscales como vía para promover el desarrollo económico, a través de una elaboración cada vez más precisa de la forma en que debería actuar la economía pública respecto a este objetivo.

Lamentablemente, debe reconocerse que la teoría de las finanzas públicas y/o economía pública dentro de un contexto dinámico está escasamente desarrollada. Mientras que ha avanzado bastante en evaluar el impacto de las modificaciones tributarias respecto a los efectos que estas producen sobre los incentivos a la inversión, a la tasa de ahorro de la economía y respecto a otros campos específicos, poco es lo que profundiza en el análisis de establecer la relación entre la acción de los gastos e ingresos públicos de manera formal respecto a los modelos de crecimiento. Dos razones se señalan respecto al por qué de esta situación.

Por una parte, se observa que la mayor parte de las discusiones sobre política presupuestaria han estado orientadas hacia la aplicación de medidas fiscales

destinadas a tener efecto sobre la tasa de crecimiento en el corto plazo, mientras que por el contrario los avances teóricos en materia de modelos de crecimiento, han concentrado el esfuerzo no en las tasas de crecimiento actual, sino en establecer las condiciones para el crecimiento en el largo plazo. Es decir, que el énfasis en materia de la política fiscal estuvo en el corto plazo, mientras que los estudios en materia de modelos de crecimiento se orientaron hacia el largo plazo.

Por otra parte, se observa que como consecuencia de que los avances teóricos en materia de los modelos de crecimiento han sido efectuados teniendo como óptica principal la situación de los países actualmente desarrollados, sus conclusiones, aunque válidas, tienen una aplicación restringida en el caso de los países en desarrollo. Así, por ejemplo, la evolución de estos modelos ha cambiado el énfasis sobre los factores que determinan el crecimiento, poniendo menos interés en la contribución que hacia ese objeto tiene la tasa de formación de capital, mientras que por el contrario se le da mayor importancia al aporte que tiene la tasa de crecimiento de la población. Ello ha redundado en que las consideraciones fiscales han perdido peso en estos modelos, ya que mientras pueden tener impacto significativo en alterar la tasa de formación de capital, su impacto es mucho menor respecto a las tasas de crecimiento de la población.

En síntesis, el aspecto central que se observa es que desde el punto de vista práctico de aquel que tiene que tomar decisiones en materia de política fiscal, referente al objetivo de desarrollo económico, el actual esqueleto teórico no le brinda un análisis ni preciso ni fácilmente aplicable, respecto a cómo usar el instrumental fiscal para lograr ese objetivo.

Evidentemente frente a la evolución de la política fiscal, en los países desarrollados y su empleo práctico, preponderante como instrumento para reducir las presiones inflacionarias o combatir la desocupación, la preocupación de los países en desarrollo respecto a la utilización de los instrumentos que brinda la política fiscal, debería consistir en exponer en la forma más desagregada

posible los objetivos de la política económica, con el fin de que se comprenda mejor el camino que habrá de recorrerse para lograr los mismos. Simultáneamente, es necesario elaborar con precisión instrumentos de análisis, que sirvan para convertir la política fiscal en mecanismos para lograr el desarrollo.

En alguna forma ambos senderos han sido analizados en el ámbito latinoamericano, a través de los estudios y conclusiones elaborados en la III Conferencia Interamericana de Tributación, organizada por la OEA y que será motivo de análisis en profundidad en los capítulos referentes a la acción de política tributaria. No obstante es necesario profundizar los análisis en materia del gasto público como otro de los instrumentos de que dispone la política fiscal, en su efecto sobre el crecimiento, aspecto sobre el cual es poco lo que se ha avanzado hasta el momento.

En forma sintética, se han planteado en las páginas precedentes los cuatro objetivos básicos de la política fiscal, a saber: asignación de recursos, distribución del ingreso, estabilidad y crecimiento económico. La forma en que cada uno de ellos actúa sobre los otros objetivos excede a los límites de este texto y pertenece más al campo positivo de la política fiscal, aunque es relativamente sencillo llegar a apreciar las múltiples consecuencias que pueden producirse por el accionar de estos objetivos.

IMPACTOS MACROECONÓMICOS ESPERADOS EN LA FINANCIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Mediante el uso de un modelo macroeconómico sencillo, analizaremos los efectos de una variación del gasto público sobre la actividad económica, es decir, su efecto sobre la demanda.

El efecto del gasto público sobre el nivel de actividad económica ha sido analizado en varias oportunidades a través del Multiplicador Keynesiano Simple, por el cual un incremento de un peso en el gasto tiene un efecto mayor sobre la demanda final, efecto que depende de la propensión a gastar.

FORMAS DE FINANCIAR EL GASTO PÚBLICO

- a) Impuesto o ajustes impositivos.
- b) Emisión monetaria, últimamente eliminada en Colombia.
- c) Bonos.

Impuestos: Se supone que su único efecto es reducir la capacidad del gasto público en la medida que disminuye el ingreso disponible, además los impuestos que pagan las familias son proporcionales al ingreso y no dependen de la distribución del mismo.

Bonos: Se supone que son internos y no se consideran sus efectos diferenciales según sean de corto o de largo plazo.

CARACTERÍSTICAS DEL MODELO QUE SERVIRÁ DE BASE AL ANÁLISIS

- a) En la economía existen tres agentes económicos: las familias, las empresas y el Gobierno.
- b) Los ingresos de las familias están constituidos por los servicios que estas venden a las empresas y por los beneficios que estas distribuyen.
- c) Las familias utilizan sus ingresos para comprar bienes de consumo y bonos del Gobierno y las empresas para aumentar sus saldos líquidos. Además pagan impuestos al Gobierno.
- d) Los ingresos de las empresas están constituidos por la venta de bienes de consumo e inversión y por la venta de bonos a las familias.
- e) Las empresas utilizan su ingreso para pagar los servicios productivos a las familias, comprar bienes de inversión y aumentar sus saldos líquidos.
- f) Los ingresos del Gobierno están constituidos por la venta de bonos y por los impuestos.
- g) El Gobierno utiliza sus ingresos para comprar bienes de consumo.
- h) El precio relativo entre bienes de inversión y consumo es constante, existe un solo bien.
- i) La economía es cerrada.

Definición de términos básicos

Ingreso Disponible: Es el ingreso total menos los impuestos.

Tasa de Interés: Se define $\frac{1+r}{1+p} - 1$

como r = Tasa de interés nominal

p = Expectativa de aumento de precios = 0.

La riqueza de la comunidad: Está formada por el valor del capital físico existente, el valor de los bonos del Gobierno y la cantidad de dinero.

Del capital físico existente se excluye aquel que no es propiedad del sector privado (caminos).

Los bonos del sector privado no forman parte de la riqueza si bien son parte del activo de la familia, son al mismo tiempo pasivos de las empresas, con lo cual el efecto neto es nulo.

Por último se supone que no hay intermediarios financieros, se considera el efectivo (billetes y monedas) en circulación como formando parte de la riqueza.

Tanto el valor nominal de los bonos como de la oferta monetaria debe ser expresado en términos reales, es decir, deflactado por el nivel de precios. La razón es que obviamente un mismo valor en términos nominales de la oferta monetaria y de los bonos del Gobierno representará una menor riqueza del sector privado cuando mayor sean los precios en términos absolutos.

Por lo tanto la riqueza de la comunidad puede expresarse como:

$$W = K + \frac{Bg/r + M}{p}$$

Donde

W = Riqueza en términos reales

K = Capital físico en términos reales

Bg = Cantidad de bonos del Gobierno

M = Oferta monetaria

r = Tasa de Interés

p = Nivel de precios

Dado que se supone que el *stock* de capital no varía en el corto plazo, el mismo no incidirá sobre las variaciones de las otras variables del modelo.

$\frac{1}{r}$ = Valor unitario de cada uno de los bonos Pb = Precio del bono

Ejemplo: Si existe un bono que reditúa \$1 por período y la tasa de interés es 5 % precio del bono = $\frac{1}{0,05} = 20$, de tal manera que un bono de un valor de \$20 al redituar a \$1 por períodos estará realmente pagando el 5 % de interés.

Es claro que un aumento en la tasa de interés producirá una caída en el precio del bono.

Ejemplo: r = 6% el precio de un bono $\frac{1}{0,06} = 16,7$

Por lo tanto, tal como aparece en la expresión de la riqueza, el aumento en la tasa de interés produce una caída en el precio del bono y por ende de la riqueza.

Mercado de bienes

La demanda de bienes de consumo de las familias depende del ingreso disponible, de la tasa de interés y del valor real de la riqueza.

A medida que aumenta el ingreso disponible de las familias se supone que estas aumentan la demanda de bienes de consumo porque la relación entre ingreso disponible y consumo es directa: $P_{mc} < 1$

La relación con la tasa de interés es inversa, es decir, a medida que aumenta la tasa de interés disminuye la demanda de bienes de consumo, cuanto mayor sea la tasa de interés más se podrá consumir en el futuro por cada peso que se ahorre, o sea por cada peso que se deje de consumir en el presente.

La riqueza de la familia no está constituida por el total de saldos líquidos (efectivo) que haya en la economía, sino solamente de los saldos líquidos que estas poseen.

Por lo tanto, dado que se ha dejado de un lado el *stock* de capital físico, la riqueza de las familias para analizar las variaciones en la demanda a corto plazo está constituida por los bonos del Gobierno y por los saldos líquidos que ellas poseen.

Respecto a la demanda de bienes de inversión se supondrá que la misma depende del ingreso real, de la tasa de interés y de los saldos líquidos reales que las empresas poseen. Cuanto mayor sea el ingreso de este período, mayor será la demanda de Bienes de Inversión.

La inclusión de la tasa de interés surge de relacionarla con la tasa de retorno de los proyectos de inversión.

Cuando la tasa de retorno sea mayor que la de interés, se llevará adelante el proyecto de inversión si la tasa de retorno es menor que la de interés no se invierte, es decir, el proyecto se rechaza.

Existe una relación negativa entre la demanda de bienes de inversión y la tasa de interés.

Es necesario tener en cuenta que cuanto mayor sea el valor de los bonos (préstamos) emitidos por las empresas, menor sería su demanda de bienes de inversión dado que sus pasivos son mayores.

Finalmente se supone que el nivel del gasto público, que es el otro componente de la demanda, es determinado exógenamente de manera que:

$G = G$ por lo tanto se puede escribir la demanda global de bienes como:

$$T, r, \left(\frac{Bg}{r + Mf} \right) + I \left(y, r, \frac{Me}{P} \right) -$$

o sea:

$$D = D \left(y, T, r, \frac{Bg}{r + Mf} + \frac{M}{P}, G \right)$$

C = Demanda de bienes de consumo (en términos reales)

I = Demanda de bienes de inversión (en términos reales)

Y = Nivel de ingreso real

T = Nivel de impuesto

Mf = Saldos líquidos mantenidos por las familias

Me = Saldo líquidos mantenidos por las empresas

Bg = Bonos del Gobierno

Respecto de la oferta de bienes de consumo o inversión usualmente se hacen tres tipos de supuestos alternativos.

- a) La economía está siempre operando en su nivel de pleno empleo, en este caso dado un *stock* de capital el nivel de empleo se determina por la intersección de la Demanda y Oferta de trabajo. No hay posibilidad de desempleo involuntario; los precios y salarios son absolutamente flexibles.
- b) La oferta de bienes es infinitamente elástica a un determinado nivel de precios; en este caso la Hacienda siempre está operando con capacidad ociosa.
- c) La oferta de bienes es una función creciente del nivel de precios; dado un salario nominal determinado, una mayor demanda de bienes, aumenta el nivel de precios, disminuye el salario real y por ello, incrementa la demanda de trabajo y, por lo tanto, el empleo.

El supuesto a) implica que el nivel de ingreso real es determinado en el corto plazo por el lado de la oferta, variaciones en la demanda afectan solamente el nivel de precios.

El supuesto b) implica que el nivel de ingreso real es determinado por la demanda de bienes, ya que la oferta se adecúa totalmente a sus variaciones.

El supuesto c) implica que el nivel de ingreso real se determinó conjuntamente por la interacción de la demanda y de la oferta global.

El equilibrio en el mercado de bienes puede expresarse: que el ingreso real es igual a la demanda deseada de bienes en términos reales o, en otras palabras, que variaciones en la demanda de bienes afectarán en forma directa y solamente el nivel de ingreso.

Mercado de bonos

El mercado de bonos no es otra cosa que el mercado de fondos prestables, es decir que la demanda de bonos $P_o =$ las familias es asimilable a la oferta de fondos prestables, mientras que la oferta de bonos por el Gobierno y las empresas es asimilable a la demanda de préstamos.

La demanda de bonos de las familias depende del ingreso disponible, del precio de los bonos y de su riqueza (se supone que las empresas no demandan bonos del Gobierno).

Respecto a la relación inversa entre la demanda de bonos y su precio, al igual que para cualquier otro bien es necesario tener en cuenta que hemos definido al precio del bono como igual a la inversa de la tasa de interés. Por lo tanto, cuanto mayor sea la tasa de interés (menor precio) mayor será la demanda de bonos.

De aquí se desprende que la demanda de bonos puede expresarse como función del ingreso, la tasa de interés y la riqueza, o sea:

Donde $B_d =$ Demanda de bonos en términos reales

Demanda de bonos en términos reales

= Valor en términos nominales de los bonos

Su tenencia de bonos y dinero para hacer frente al pago del impuesto.

La disminución en la demanda de bonos provocará una caída en su precio, y por lo tanto, un aumento en la tasa de interés.

Se puede concluir que el ingreso aumentará cuando se incrementa el gasto público y el mismo es financiado a través de mayores impuestos, pero que el incremento será menor que cuando se consideraba el consiguiente aumento en la tasa de interés y su efecto directo sobre la demanda de bienes e indirectamente a través de la variación de las riquezas.

La oferta de bonos de las firmas dependerá en forma positiva del nivel de ingreso y de su precio y en forma negativa de sus fondos líquidos.

Dado que el nivel de ingreso es asimilable al nivel de producción, es lógico suponer que cuanto mayor sea este, mayores serán las necesidades financieras de las empresas, y por lo tanto mayor su oferta de bonos. La relación directa respecto del precio del bono se fundamenta en que, dado que las empresas deben pagar por cada bono un peso de interés por período cuanto mayor sea la cantidad de fondos que reciba por cada uno, mejor será su situación, porque estará pagando un interés menor.

Por otra parte, la oferta de bonos depende de la liquidez de la empresa. En cuanto a la oferta de bonos del Gobierno, se supondrá que viene determinada exógenamente. Por lo tanto, el equilibrio de demanda y oferta en el mercado de bonos puede expresarse como:

Donde B_{se} = Oferta de bonos por las empresas B_{sg} = Oferta de bonos por el Gobierno

El efecto del ingreso sobre la demanda y oferta de bonos es de tal manera, que si los impuestos son constantes, un aumento del ingreso aumentará la demanda y oferta de bonos en la misma proporción.

Mercado monetario

Debido a que se ha supuesto que son los desequilibrios en el mercado de bienes y bonos los que determinan en forma directa la variación del ingreso y la tasa de interés, si hay equilibrio en estos dos mercados también habrá equilibrio en el mercado.

Se supondrá que la demanda de dinero de las familias depende al igual que en el caso de los bonos y bienes, del ingreso disponible, la tasa de interés y la riqueza.

Cuanto mayor sea el ingreso disponible de un agente económico, mayor será el valor de las transacciones que llevará a cabo. En igualdad de otras condiciones, cuanto mayor sea el valor de las transacciones a realizar, mayor será la cantidad de dinero que demandará por tal motivo.

La demanda de dinero será una función inversa de la tasa de interés. Respecto de las empresas, se puede suponer que la demanda de dinero es, por las mismas razones expuestas para el caso de las familias, una función inversa de la tasa de interés y directa de su nivel de riqueza. Por ende se puede expresar la demanda de dinero como:

$$\frac{Md}{P} = Md\left(Y, T, r, \frac{M + Bg}{P} / r\right)$$

Impuesto

El análisis del efecto de una variación del gasto público financiado a través de impuestos sobre la demanda dio lugar al teorema del presupuesto balanceado, según este teorema una variación del gasto público financiado con impuestos producirá un efecto sobre la demanda igual a la variación del gasto público o sea que el multiplicador es igual a 1.

Dado que el incremento de los impuestos es pagado mediante reducciones en la demanda de bienes, en los depósitos a interés (demanda de bonos) y en la demanda de dinero, las familias reducen no solo la demanda de bienes sino también su tenencia de bonos y dinero, para hacer el pago del impuesto.

La disminución en la demanda de bonos provocará una caída en el precio y, por lo tanto, un aumento en la tasa de interés.

Por lo tanto, se puede concluir que el ingreso aumentará cuando se incrementa el gasto público y el mismo es financiado a través de mayores impuestos, pero que el incremento será menor que cuando se consideraba el consiguiente aumento en la tasa de interés y su efecto directo sobre la demanda de bienes e indirectamente a través de la variación de la riqueza.

Emisión monetaria

La expansión del gasto público financiado mediante emisión monetaria tiene un mayor efecto en el pasivo sobre el nivel de ingreso que en el caso de que la financiación se lleve a cabo mediante impuestos, el cual reduce el ingreso disponible de las familias. En Colombia esta alternativa fue eliminada por la Junta Directiva del Banco de la República, la encargada de manejar la política monetaria colombiana.

El aumento de la oferta monetaria genera un incremento en la oferta de fondos prestables (demanda de bonos), por parte de las familias y al mismo tiempo reduce la demanda de préstamos (oferta de bonos) de las empresas (en la medida que aumenten los saldos líquidos las empresas deben recurrir menos al mercado financiero).

Al reducirse la oferta de bonos, ello produce una disminución en la tasa de interés lo que incrementa aún más la demanda de bienes. Debido a que los tres factores (gastos públicos, tasa de interés y riqueza) incrementan la demanda de bienes, produciendo expansión en el nivel de ingreso, por lo que los impuestos aumentan, esto significa que un aumento del ingreso disponible será de menor

magnitud que el aumento del ingreso. Como se había supuesto que una determinada expansión del ingreso, incrementaba la demanda y oferta en la misma magnitud siempre y cuando los impuestos no variaran, el hecho de que el ingreso disponible aumente menos que el ingreso va a producir una expansión de la demanda de bonos menor que la oferta y por ende una disminución en el precio de los bonos.

CONSIDERACIONES ADICIONALES

En el análisis previo respecto a los distintos modos de financiar el gasto público, se supuso implícitamente que la economía lograba una nueva situación de equilibrio. Ello no es cierto en el caso de la financiación con bonos y emisión monetaria, porque si bien el ingreso aumenta, es de esperar que el aumento de impuesto no sea de una magnitud tal que permita eliminar el déficit del sector público generado por el incremento inicial en el gasto.

Por lo tanto, en los sucesivos períodos será necesario financiar ese déficit, en que el Gobierno no aumente los impuestos exógenamente, el déficit deberá ser financiado con bonos o mediante emisión monetaria (en países donde se tenga esa alternativa).

Financiación mediante emisión monetaria

Se hace esta consideración por razones metodológicas ya que en Colombia esta alternativa fue eliminada, pero su análisis implica lo siguiente:

Debido a que el ingreso ha aumentado en el primer período y también el impuesto, en el segundo período el aumento de la oferta monetaria necesario para financiar el déficit será de menor magnitud.

El efecto de este aumento en la oferta monetaria puede ser analizado así:

Como consecuencia del incremento de la oferta monetaria habría una disminución de la tasa de interés, lo que aumentará la demanda de bienes. En el

mismo sentido operará el aumento en la riqueza como consecuencia de este aumento en la oferta de dinero.

Finalmente es necesario mencionar que el aumento en los impuestos como consecuencia del incremento del ingreso, resta fondos al mercado de bonos y, por ello la tasa de interés tendrá que aumentar. Sin embargo, este efecto parece *a priori* de menor importancia, al menos para compensar la caída de la tasa de interés como consecuencia del aumento de manera tal que el incremento de impuestos iguale a la variación inicial en el gasto.

Financiamiento mediante bonos

Al igual que en el caso de la financiación mediante emisión monetaria, en el primer período, la economía se encuentra en situación de equilibrio porque el incremento del ingreso seguramente no generará un aumento en los impuestos de igual magnitud al incremento del gasto público. Por lo tanto, en el segundo período será necesario volver a financiar el déficit mediante bonos.

La financiación mediante bonos produce un aumento en la tasa de interés que reduce la demanda de bienes. Al mismo tiempo, el aumento de la riqueza tiende a incrementar la demanda de bienes. Debido a que persistirá el déficit del sector público en el próximo período será necesario volver a financiarlo mediante bonos, lo que ocasionaría un aumento en la tasa de interés, en la medida en que el mismo tenga un efecto negativo sobre la demanda de bienes, mayor que el efecto positivo del incremento en la riqueza, se producirá una reducción en el ingreso.

En este caso y debido a que el déficit no tiende a reducirse, la economía no logrará una situación de equilibrio y en algún momento el alza en la tasa de interés será de tal magnitud, que eliminará el efecto positivo sobre el ingreso del aumento inicial en el gasto público, produciendo una caída del mismo.

Precios flexibles

Aquí se comentarán brevemente las alteraciones que producen en los resul-

tados obtenidos el suponer que los aumentos de la demanda no solo causan un incremento en el nivel del ingreso sino también en el nivel de precios, ello implica suponer que aumentos en los precios producen disminución en el ingreso real.

La razón es que supone que los salarios nominales son constantes o, al menos aumentan menos que los precios lo que, en el caso de mayores precios reduce el salario real, aumentando el empleo y con ello la oferta, primeramente se considera que de alguna manera el incremento de la demanda se “reparte” ahora entre precios e ingresos. Sin embargo hay otro efecto de la variación en los precios, que se manifiesta en el valor real de la riqueza. Cuando hay un aumento en el nivel de precios disminuye el valor real de los bonos del Gobierno y de los saldos líquidos reales que mantiene el sector privado. La disminución de la riqueza tiene un efecto depresivo sobre la actividad económica dado que reduce la demanda de bienes en forma directa y también indirecta, porque al reducir la demanda de bonos tiende a incrementar la tasa de interés.

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Según lo señalado en la Ley 819 de 2003, el Marco Fiscal de Mediano Plazo se constituye en el instrumento de planeación fiscal, que permite asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, en tanto permite determinar el costo fiscal de un ente territorial (municipio o departamento), de las diferentes actividades administrativas que afecten los ingresos y gastos, dichas actividades deben estar acordes con las metas trazadas en el Plan de Desarrollo, de esta manera se asegura que cualquiera que sea el tema de inversión este propenderá por acercar los objetivos de la ejecución a las metas trazadas para una línea en particular, evitando la fuga de recursos hacia actividades no contempladas o programadas y que hace parte del Plan Financiero del ente territorial.

Además el Marco Fiscal de Mediano Plazo es una herramienta que permite elaborar un escenario posible para el ente territorial pensado para los diez años siguientes, a través de la cual se estima el comportamiento de los ingresos y los gastos de manera que se garantice el endeudamiento, la racionalización

del gasto y la responsabilidad fiscal. Para que la construcción del Marco Fiscal de Mediano Plazo sea lo más ajustada posible, es necesario conocer de forma detallada la situación fiscal del ente territorial, el ejercicio va mucho más allá de la simple relación de los gastos actuales y la estimación de los ingresos que permitirán su cubrimiento durante un período, requiere tener como precedente los pasivos existentes, el seguimiento a los procesos jurídicos en contra de la administración en todo nivel, el conocimiento de la estructura actual de ingresos y gastos, y desde luego establecer si se encuentra dentro de los límites legales de endeudamiento, la sostenibilidad de la deuda y el gasto de funcionamiento requerido.

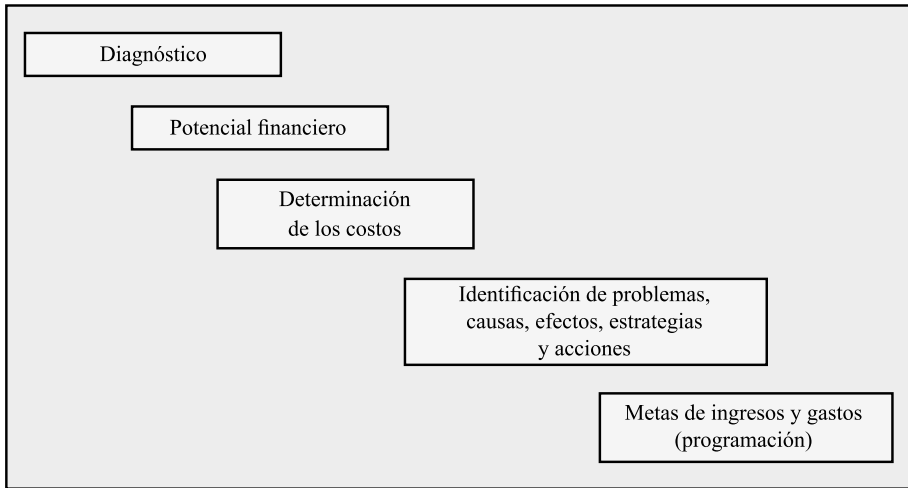
CONTENIDO DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

El Marco Fiscal de Mediano Plazo debe contener los siguientes conceptos:

Plan Financiero

1. Metas de superávit primario.
2. Metas de deuda pública y análisis de su sostenibilidad.
3. Acciones y medidas específicas para el cumplimiento de las metas, con los cronogramas de ejecución.
4. Informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior.
5. Estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior.
6. Relación de los pasivos exigibles y de los contingentes.
7. Costo fiscal de los proyectos de ordenanza sancionados en la vigencia fiscal anterior.
8. Indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.

Estructura del plan financiero



El Plan Financiero

Es un instrumento de planificación y gestión financiera, con el fin de:

- Definir objetivos, estrategias y metas de ingresos, gastos y financiamiento.
- Sanear las finanzas territoriales.
- Lograr los objetivos del Plan de Desarrollo.
- Incluir los efectos cambiario, monetario y fiscal de las operaciones efectivas.
- Determinar el programa de ingresos, gastos, déficit y su financiación (Estatuto de Presupuesto) compatible con el Programa anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria.

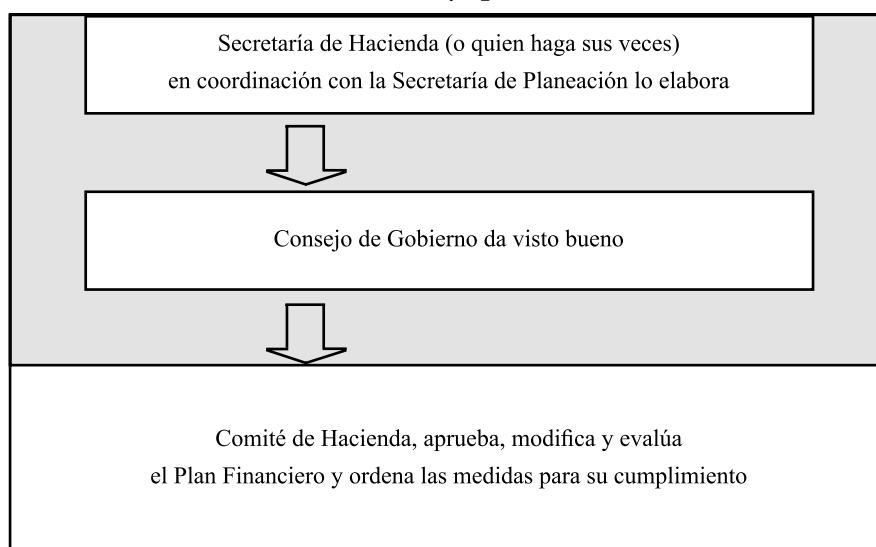
Contenido del Plan Financiero

- Diagnóstico: Identificar la problemática financiera, causas, oportunidades, amenazas, fortalezas, debilidades, etc.
- Estructura de ingresos y gastos: Evolución (tendencia) de los ingresos y gastos y su composición.
- Financiamiento: Corresponde al registro ocurrido en las cuentas de ingresos y gastos, mediante los cuales se reflejan todos los fondos obtenidos o utilizados por la entidad para cubrir en un período determinado su déficit. Si se presenta superávit, se refleja en la utilización de recursos. Se debe

observar la evolución (tendencia) de las fuentes de financiación y su composición.

- Gestión financiera: Estrategias, acciones, programas, metas, etc.
- Gestión sectorial desde la perspectiva financiera: Ajuste de las metas sectoriales.
- Relaciones e indicadores: Capacidad de endeudamiento, límites de los gastos de funcionamiento, cumplimiento en la ejecución del SGP, etc.

Elaboración y aprobación



Fuentes de información para el diagnóstico

- ✓ Ejecuciones presupuestales (últimos cuatro años).
- ✓ Ejecuciones presupuestales (últimos cuatro años) estructuradas en el esquema de Operaciones Efectivas de Caja.
- ✓ Presupuesto aprobado para la vigencia.
- ✓ Información contable: Estados financieros, nóminas, estado de la deuda, etc. (últimos cuatro años).
- ✓ Estatuto de Presupuesto de la entidad territorial.
- ✓ Estatuto de Rentas (Reglamentación de la adopción de los ingresos).
- ✓ Plan de Inversiones.

- ✓ Información consolidada de los créditos vigentes: Monto adeudado, pagado, valor a cancelar en cada vigencia, saldo deuda, intereses, durante vigencia crédito.
- ✓ Relación de la oficina jurídica sobre pasivos contingentes.
- ✓ Información sobre la planta de personal actual, el costo de la nómina, órdenes de prestación de servicios, aportes parafiscales.
- ✓ Plan de compras.
- ✓ Relación de obligaciones pensionales.

Proyección Financiera Estimación de ingresos:

- ✓ Impuestos aplicables, tarifas, datos históricos de recaudo.
- ✓ Volumen de transferencias SGP.
- ✓ Otros ingresos territoriales.
- ✓ Metas del Plan Financiero.
- ✓ Capacidad de endeudamiento.
- ✓ Supuestos macroeconómicos.
- ✓ Métodos de cálculo: automático, promedios, tasa de crecimiento, evaluación directa, regresión, etc.

Estimación de los gastos:

- ✓ Acuerdo sobre estructura, planta y escalas de remuneración.
- ✓ Resultado cierre vigencia anterior.
- ✓ Plan de Desarrollo.
- ✓ Plan de Inversiones.
- ✓ Sentencias en contra de la Administración.
- ✓ Metas de gasto del Plan Financiero.
- ✓ Categoría del municipio.
- ✓ Límites a los gastos de funcionamiento.
- ✓ Servicio de la deuda.
- ✓ Cálculo de la Meta Superávit Primario.

1. Metas de superávit primario

Total Ingresos: Ingresos corrientes + Recursos de Capital - (Desembolsos de

Crédito, Privatización y/o capitalizaciones) - **Total Gastos:** Gastos de Funcionamiento

+ Gastos de Inversión + Gastos de Operación Comercial = **Meta de Superávit Primario.**

Total Ingresos – Total Gastos = Meta de Superávit Primario

Superávit Primario / Intereses >= 100%

* Intereses / Ahorro operacional <= 40%

* Saldo de deuda / Ingresos corrientes <= 80%

2. Meta de deuda pública y análisis de su sostenibilidad

Vencimientos			No. de	Desembolsos (\$)	Amortizaciones (\$)	Intereses del período	Saldo de deuda
Día	Mes	Año					
VIGENCIA ACTUAL							
25	XX	2015					
3	XX	2015					
5	XX	2015					
AÑO 1							
x	XX	2016					
x	XX	2016					
x	XX	2016					
”””							
x	XX	XXX					
x	XX	XXX					
x	XX	XXX					
AÑO 10							
x	XX	XXX					
x	XX	XXX					
x	XX	XXX					

3. Acciones y medidas específicas a desarrollar

Programa	Aspectos	Tiempo de Ejecución Real en Años							
		1	2	3	4	5	6	7	8
P1	Metas	X1	...	...	...	...	...	...	...
		X2	...	...	...	...	...	...	...
		...	X3	...	...	...	...	...	...
	Actividades	A1	....	..	...	...	...	...	...
		A2	...	...	...	...	...	...	...
	
	Indicadores de Seguimiento	... ..	...	...	...	...	...	...	...
Responsables	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	
P2	Metas	X2	...	...	...	...	...	...	...
		...	X3	...	...	...	...	...	...
		A1	...	...	...	...	...	...	...
	Actividades	A2	...	...	...	...	...	...	...
	
		Indicadores de Seguimiento	...	...	...	...	...	...	...
	Responsables	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω
Etc.	Etc.	...	...	...	...	...	...	...

- Deben ser viables financiera e institucionalmente.
- Cumplirse, según los cronograma de ejecución.

4. Resultados de la vigencia anterior

Resultados de ejecución presupuestal, contables, etc. Grado de cumplimiento de metas previstas.

Explicación de incumplimiento. Medidas para corregir.

Estrategia para incorporación en las siguientes vigencias. Indicadores de seguimiento permanente.

5. Costo exenciones tributarias vigencia anterior

Decisiones adoptadas el año anterior que impliquen exenciones tributarias, monto, plazo y beneficiarios.

6. Pasivos contingentes

Son las obligaciones pecuniarias sometidas a condición, es decir, aquellas en virtud de las cuales la entidad territorial estipula contractualmente a favor de un contratista, el pago de una suma de dinero determinada o determinable a partir de factores identificados, por la ocurrencia de un hecho futuro incierto.

Para efectos del Marco Fiscal de Mediano Plazo, los pasivos contingentes deberán tener una valoración numérica y su existencia obliga incluso a crear un fondo para contingencias cuyo valor dependerá del monto de contingencias y de la probabilidad de que se convierta en realidad. Entre los pasivos contingentes tenemos:

Contratos administrativos, operaciones de crédito público, sentencias y conciliaciones (procesos judiciales contra la administración).

7. Ordenanzas, Acuerdos año anterior

Costo fiscal de las ordenanzas y acuerdos sancionados en las vigencias anteriores. Valoración monetaria.

Beneficiarios. Fuentes de recursos.

Recaudo no percibido por efectos de la reforma. Cronograma.

Debe incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente e ingreso adicional, generada para el financiamiento de dicho costo.

REGLA FISCAL

Según la Ley 1473 de 2013, se establece la Regla Fiscal, la cual tiene como objeto expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país. Para efecto de la presente Ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- Balance Fiscal Total: Es el resultado de la diferencia entre el ingreso total y el gasto total del Gobierno Nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el CONFIS.

- Ingreso Total: Equivale a la suma del ingreso estructural y los ingresos provenientes por efecto del ciclo económico, los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares.
- Gasto Total: Corresponde a la suma del gasto estructural y el gasto contracíclico.
- Balance Fiscal Estructural: Corresponde al Balance Fiscal Total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar. Equivale a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del Gobierno Nacional Central.
- Ingreso Estructural: Es el ingreso total del Gobierno Nacional Central, una vez ajustado por el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares.
- Gasto Estructural: Es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural, en las condiciones establecidas en la presente ley.
- Gasto Contracíclico: Gasto temporal que contribuye a que la economía retorne a su senda de crecimiento de largo plazo, según se autoriza en el artículo 6 de la presente Ley 1473 de 2013.
- Marco de Gasto de Mediano Plazo. El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un periodo de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.

A continuación se presentan algunos apuntes establecidos por el Ministerio de Economía Pública, sobre la Ley de Regla, donde cuyo propósito es buscar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país.

¿Qué es la regla fiscal?

La regla fiscal es un mecanismo que permite fortalecer la disciplina fiscal al establecer metas puntuales sobre el balance del Gobierno Central, de forma que su gasto esté acorde con sus ingresos estructurales o de largo plazo. El

cumplimiento de dichos compromisos puntuales, permitirá para fortalecer las finanzas públicas en el mediano plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y la estabilidad macroeconómica del país.

¿Por qué necesitamos una regla fiscal?

En primer lugar, para consolidar los esfuerzos logrados durante la última década, especialmente con lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad Fiscal en el año 2003 (Ley 819), a través de una programación fiscal establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En segundo lugar, la perspectiva de mayores ingresos provenientes de incrementos en la producción minera hacia los próximos años, requiere de elementos de ahorro y estabilización, para evitar que un aspecto positivo como este, genere efectos desestabilizadores sobre toda la economía. Estos aspectos están incluidos en el diseño de la regla fiscal. Por último, para contribuir a los objetivos de estabilidad macroeconómica, la regla fiscal aporta elementos para un manejo contracíclico de la política fiscal, todo lo cual en conjunto beneficia especialmente a los sectores más vulnerables de la economía.

¿Cuál es el indicador sobre el cual está establecida la regla fiscal?

La regla fiscal establece una meta de balance total estructural del Gobierno Nacional Central, el cual se entiende como la diferencia entre ingresos estructurales, es decir, de los ingresos totales recibidos por el Gobierno ajustados por el ciclo de la actividad económica y el ciclo minero, y los gastos estructurales, el cual es equivalente al gasto del Gobierno consistente con el ingreso estructural.

¿Qué metas establece la regla fiscal?

El Gobierno Nacional Central se compromete con un objetivo de reducción del déficit estructural, el cual no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022. Adicionalmente, se han establecido una serie de metas intermedias para los años 2014 y 2018, en la medida que se alcanzarían déficits estructurales del Gobierno Nacional Central de 2,3 % del PIB o menos y 1,9 % del PIB o menos, respectivamente, con el propósito de alcanzar el objetivo indicado en el año 2022.

¿A quién le aplica la regla fiscal?

Esta Ley se aplicará a las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal –Confis–.

¿Los gobiernos locales están sujetos al cumplimiento de esta regla?

La regla fiscal solamente aplica a las finanzas del Gobierno Nacional Central, por lo cual las entidades locales no estarían cobijadas por esta medida. Esto es así, por cuanto las entidades territoriales ya cuentan con sus propias reglas fiscales como son las Leyes 358 de 1997 y 617 de 2000, que les han permitido mejorar su situación fiscal durante las últimas dos décadas,

¿Cómo se materializa la regla fiscal?

Tal como lo establece la Ley, la regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. También, el Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

¿Qué es el gasto contracíclico?

Para contribuir a los objetivos de estabilidad macroeconómica, la regla fiscal establece la oportunidad para realizar gasto contracíclico cuando se presenten conjuntamente las siguientes circunstancias: I) cuando se proyecte que en un año particular el crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, y II) que la brecha del producto sea negativa.

El gasto contracíclico será transitorio y se desmontará completamente en un período de dos años, siendo requisito que en el primer año de dicho período la economía debe registrar una tasa de crecimiento económico real igual o superior a su crecimiento económico real de largo plazo.

¿Quién determina la magnitud y la duración del gasto contracíclico?

El CONFIS determinará la magnitud y la trayectoria de desmonte del gasto contracíclico considerando la evolución de la brecha del producto y la situación económica en general.

¿Se podrá suspender la aplicación de la regla fiscal?

La suspensión de la regla fiscal solamente se realizará de manera transitoria, previo concepto del CONFIS, en los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país,

¿Deberá rendir informe el Gobierno sobre la regla fiscal?

El Gobierno Nacional, en junio de cada año, rendirá un informe detallado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior. Este informe acompañará simultáneamente la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

¿Qué pasa si el Gobierno incumple la regla fiscal?

En cualquier caso de incumplimiento de la regla fiscal, el Gobierno Nacional deberá explicar detalladamente las razones del incumplimiento y fijar metas y objetivos tendientes a asegurar el cumplimiento de la misma.

¿Para qué se crea un comité consultivo para la regla fiscal y quién lo conformará?

Para ser consultado por el Gobierno Nacional por los temas relacionados exclusivamente con la regla fiscal. Será un comité de carácter técnico. Este comité estará conformado por representantes de los decanos de las Facultades de Economía, miembros de centros de investigación, consultores de reconocida trayectoria y los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso. Por otra parte, los pronunciamientos del comité consultivo para la regla fiscal no son vinculantes.

¿Sobre qué temas se pronunciará el comité consultivo?

Se pronunciará sobre la metodología y la definición de parámetros básicos re-

queridos para la operación de la regla fiscal, las propuestas formuladas por el Gobierno sobre los cambios metodológicos para la definición de la regla fiscal. Además el Comité se pronunciará sobre el informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno debe presentar ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República, así como para los temas relacionados con la suspensión de la regla fiscal.

¿Cuál es la necesidad de un Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica?

Con el propósito de contribuir a la estabilidad macroeconómica del país, dada las mayores perspectivas de ingresos generados por los mayores niveles de producción del sector minero, se constituye un fondo de ahorro y estabilización fiscal y macroeconómica.

¿Cuáles son las fuentes de ingresos del Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica?

Este Fondo es una cuenta sin personería jurídica, cuyos recursos están determinados por los superávits que registre el Gobierno Nacional Central, sus correspondientes rendimientos y los aportes extraordinarios que determine el Gobierno Nacional.

¿A qué se destinarán los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica?

Los recursos del Fondo podrán destinarse a la amortización de deuda pública, a los gastos extraordinarios que se presenten ante situaciones que comprometan la estabilidad macroeconómica y a financiar gasto contracíclico.

En ningún caso, el monto anual del desahorro destinado a financiar gasto contracíclico podrá ser superior al 10 % del saldo del Fondo a 31 de diciembre del año anterior.

En este sentido, el Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento, administración, operación e inversión de los recursos del Fondo y podrá incorporarlos al Presupuesto General de la Nación.

¿Qué entidad administrará los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica?

El Banco de la República administrará el Fondo, mediante contrato suscrito por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que solo requerirá para su validez y perfeccionamiento las firmas del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente del Banco de la República y su publicación en el Diario Oficial.

¿El Gobierno Nacional acumulará recursos de regalías en este Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica?

Los recursos del Fondo establecidos por la Ley de regla fiscal solamente están determinados por las fuentes de ingreso del Gobierno Nacional Central, por lo cual, los recursos de las regalías no hacen parte de este fondo. Los recursos de regalías sí hacen parte de otro mecanismo de ahorro contemplado en el Sistema General de Regalías, en un esquema totalmente separado e independiente de la implementación de la regla fiscal.

¿Cómo se benefician los colombianos de la regla fiscal?

La estabilización del gasto público a través de la regla fiscal reduce la vulnerabilidad de la actividad económica a las fluctuaciones del ciclo económico, en primer lugar, reduciendo la pérdida de empleos y evitando un aumento en la pobreza y la desigualdad, ante una fase desfavorable del ciclo económico. En segundo lugar, en la fase positiva del ciclo económico, la regla fiscal promueve el ahorro y la estabilización macroeconómica que permite fortalecer su postura de política en las fases negativas del ciclo económico, impulsando la actividad económica y la generación de empleo. En este sentido, fortalece el proceso de coordinación macroeconómica con la política monetaria.

Adicionalmente, la implementación de una regla fiscal promueve la transparencia del manejo de los recursos públicos y conduce a una mejora en las condiciones de financiamiento del Gobierno. Menores niveles de deuda pública demanda menores recursos para cubrir el servicio de la misma, generando espacio fiscal para llevar a cabo inversión con impacto social.

También, la regla fiscal permite mayor certeza en la realización de planes de consumo e inversión por parte de hogares y empresas, favoreciendo la generación de empleo y la reducción de la pobreza.

8. Indicadores de gestión

Se deben obtener indicadores que permitan hacer seguimiento a las metas planteadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, con el fin de efectuar los ajustes necesarios y prever la capacidad de cumplimiento de las mismas.

Indicadores a tener en cuenta

1. Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento.
2. Respaldo de la deuda.
3. Dependencia de las transferencias (SGP).
4. Importancia de los recursos propios.
5. Magnitud de la inversión.
6. Capacidad de ahorro.

1. Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento

Gasto de funcionamiento

Ingresos corrientes de libre destinación

- Mide la capacidad de la entidad territorial para cubrir el gasto de funcionamiento de la administración central con sus rentas de libre destinación, de acuerdo con los límites al gasto señalados en la Ley 617 de 2000.
- Así mismo es una medida de solvencia y sostenibilidad de su gasto de funcionamiento.

2. Respaldo de la deuda

Saldo de deuda total

Ingresos totales

- Mide la capacidad de la entidad territorial para respaldar su endeudamiento con los ingresos que recibe.
- Permite determinar si la deuda total supera o no la capacidad de pago de la entidad y si compromete o no su liquidez en el pago de otros gastos, tal y como lo señala la Ley 358 de 1997.

3. Dependencia de las transferencias

Transferencias recibidas de la Nación por SGP

Ingresos totales

- Mide si las transferencias nacionales son o no los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial.
- No incluye los recursos de regalías ni de cofinanciación.

4. Importancia de los recursos propios

Ingresos tributarios

Ingresos totales

- Es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones para financiar su desarrollo con sus recursos propios.
- Relaciona la capacidad de las ET Entidades Territoriales de garantizar recursos complementarios a las transferencias.

5. Magnitud de la inversión

Gasto total de inversión

Gastos totales

- Cuantifica la magnitud de la inversión que ejecuta la entidad territorial, respecto del gasto total.
- Por inversión se entiende los gastos destinados a incrementar, mantener

o mejorar las existencias de capital físico, así como el gasto destinado a incrementar, mantener o recuperar la capacidad del recurso humano vinculado a la atención de sectores sociales (inversión social).

6. *Capacidad de ahorro*

Ahorro corriente

Ingresos corrientes

- Es un indicador de solvencia financiera que permite medir el balance entre el ingreso y el gasto corriente.
- Permite determinar el grado en el cual se liberan excedentes para financiar la inversión, luego de cubrir el funcionamiento, el pago de intereses de deuda y las erogaciones de las reestructuraciones del funcionamiento, pasivos y créditos.

LINEAMIENTOS GENERALES DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

De la capacidad de generar ingresos propios, depende la posibilidad de financiar un cierto nivel de gastos o inversiones, gastamos lo que tenemos y dentro de esa generación de ingresos están por supuesto los impuestos, los montos percibidos por el ente territorial como transferencias del Sistema General de Participaciones y otros recursos como regalías.

Estimación de ingresos

Dicha estimación de ingresos para los diez años siguientes va de acuerdo al tipo de recursos que conforman las arcas del ente territorial, así:

a) Los Impuestos

La proyección debe realizarse tomando como base de partida, que se presume que la renta se mantendrá con el mismo comportamiento de las últimas vigencias y que como mínimo se incrementará de la mano de la inflación proyectada, de acuerdo con las ejecuciones observadas. Dentro de este proceso es

importante tener en cuenta su comportamiento estacional, es decir, la forma como se ha distribuido por meses el recaudo dentro de las últimas tres vigencias. Desde luego este proceso de estimación será mucho más certero en la medida en que se haga un análisis minucioso de cada impuesto, teniendo en cuenta si la estructura de cada tributo está conforme a lo dispuesto por la normatividad vigente, si el caso es contrario será necesario realizar la actualización del estatuto tributario local. Como tarea fundamental se debe observar el comportamiento de cada uno de los elementos que hacen parte de los diferentes tributos, por ejemplo al establecer el potencial de contribuyentes hay que observar quiénes cumplen plenamente con las obligaciones de pago y quiénes no, de esta manera al conocer la base potencial y quiénes cumplen o incumplen, será mucho más fácil determinar cuál es la estrategia a seguir con los evasores para lograr el recaudo y así recuperar la cartera morosa de vigencias ya pasadas. Además de esto se debe revisar la bondad del proceso de discusión y cobro de cada impuesto y definir si el monto del recaudo es el adecuado o si es necesario y posible fortalecerlo de alguna manera, teniendo en cuenta que más allá del compromiso de la administración y de la promulgación de reformas, la modificación de los supuestos de la estimación de los impuestos, depende de los resultados alcanzados en el nivel efectivo o real de recaudos.

b) Ingresos no tributarios

Estos son ingresos de libre destinación (tasas, multas, arrendamientos) que por lo general participan con un porcentaje pequeño de los ingresos propios del municipio, lo cual resulta negativo puesto que la principal justificación de la descentralización está cifrada en la posibilidad de conseguir mayores niveles de eficiencia en la prestación de los servicios y bienes públicos, en consecuencia la principal forma de aumentar el financiamiento propio de los entes locales, debería ser a través de los pagos requeridos a quienes se favorecen de manera directa o indirecta con la prestación de los bienes y servicios públicos, puesto que son estos ingresos los que se obtienen a través del cobro de tasas y tarifas.

c) Sistema general de participaciones

Estos son recursos externos que la Nación, a través del Departamento Nacio-

nal de Planeación, distribuye anualmente a las entidades territoriales de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política y la Ley 715 de 2001, para lo cual se basa en la categoría en la cual se halle clasificado el ente territorial, de ahí la importancia de que dicho trámite decreto sea realizado oportunamente ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al realizar la proyección o estimación de los ingresos y gastos contando con los ingresos provenientes del SGP, es útil tener en cuenta que el DNP hace su asignación de acuerdo a criterios como: población atendida, población por atender, equidad en el caso de la participación en educación, la pobreza relativa, proporción entre población urbana y rural, la eficiencia fiscal, eficiencia administrativa, entre otros, y que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 863 de 2003 (que modificó el párrafo 3º del Art. 78 de la Ley 715 de 2001), la distribución de la participación de propósito general debe tener en cuenta: 4 % para deporte, 3 % para cultura y 10 % para el Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) y que este último no entra a las arcas de la entidad sino a la cuenta de dicho fondo.

d) Otros ingresos

Según la información reportada por la Comisión Nacional de Regalías, el Ministerio de Minas y Energía y ECOPETROL, se debe hacer la proyección de los ingresos provenientes por concepto de regalías, teniendo en cuenta que dicha proyección estará sujeta a la fluctuación de los precios de los bienes (recursos de explotación no renovable) en el mercado internacional, por tanto estos pueden incurrir tanto en aumento como en su disminución, y que de ellos se debe descontar el 5 % que se destina para el FONPET. Es importante tener en cuenta que la proyección de recursos que dependan de contrapartidas solo debe hacerse contando los que por tal concepto ya hagan parte de las arcas de la entidad territorial, no se deben tener en cuenta aquellos que aunque ya se encuentren inscritos en el Banco de Proyectos de Inversión no cuenten con desembolsos que hayan sido aprobados todavía.

DESTINACIONES

La Constitución Política y el marco normativo nacional establecen las desti-

naciones pertinentes para las diferentes fuentes de ingreso de los entes territoriales, con excepción de los ingresos corrientes de libre destinación. Veamos algunas generalidades al respecto:

a) De destinación específica

Forzosa inversión

Dentro de este grupo de recursos se encuentran los destinados desde la Constitución y las leyes para financiar sectores específicos de inversión:

- Recursos del esquema de Contrapartidas (Fondo Nacional de Regalías).
- Donaciones.
- Los pertenecientes al Sistema de Seguridad Social en Salud, provenientes de juegos de suerte y azar, impuesto al consumo de cerveza, transferencias de ETESA, entre otros.
- Los pertenecientes al Gasto Social en educación, agua potable, saneamiento básico, cultura, recreación, deporte, FONPET, provenientes del Sistema General de Participaciones.
- Las Cuotas Partes Pensionales, hacen parte del Fondo Local de Pensiones y contribuyen a aliviar el pago de mesadas y la emisión de bonos pensionales, y que deben ser compartidas por la entidad local y las entidades donde anteriormente laboraron quienes estando al servicio de la entidad local adquirieron el legítimo derecho a pensionarse.

Reasignables

La Ley 617 de 2000, artículo 12, especificó dentro del grupo de recursos de forzosa inversión, los reasignables –que hacen parte igualmente del financiamiento de la inversión social–, destinados a financiar el saneamiento fiscal de las entidades territoriales de ser estimado como necesario, y para lo cual la entidad territorial deberá formular y adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en el cual quede clara la necesidad de reorientar dichos ingresos según lo señalado en el Decreto 192 de 2001. Dentro de estos recursos se cuentan:

- Las regalías.
- La sobretasa del ACPM.
- El impuesto al transporte de hidrocarburos.

- Las estampillas.
- El componente de libre inversión de la participación de propósito general del SGP.
- La sobretasa a la gasolina (si se establece en un acuerdo u ordenanza su destinación para financiar gasto en inversión).
- El producto de venta de activos, entre otros.

b) Otros ingresos

Básicamente en este grupo se clasifican aquellos recursos que provienen de la gestión financiera de la entidad territorial, para los cuales hacer proyección es incierto pues dependen del mercado, dada esta característica de incertidumbre no se deben soportar gastos corrientes con ellos y no se deben incluir en las proyecciones hechas para el Marco Fiscal de Mediano Plazo, es mejor esperar que se hagan efectivos en caja para incorporarlos en la financiación del gasto de inversión, dentro de estos ingresos se encuentran:

- Los rendimientos financieros.
- La venta de activos.
- Los excedentes financieros.
- Las utilidades de las empresas de las entidades territoriales.

c) De libre destinación

Estos recursos están constituidos por los ingresos corrientes propios de las entidades territoriales de origen tributario y no tributario, utilizados generalmente para financiar el gasto de funcionamiento en porcentajes que varían de acuerdo a la categoría de la entidad territorial y conforme a lo establecido en la Ley 617 de 2000, también pueden destinarse a la cancelación de pasivos anteriores o gastos de inversión. No tienen destinación establecida en la Constitución o en el marco normativo nacional, cuando el municipio pertenece a las categorías 4^a, 5^a o 6^a se adiciona a dichos ingresos el 28 % de la participación de propósito general, en los nuevos departamentos se adiciona la participación en el IVA y las transferencias provenientes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, igual en el caso de los recursos girados al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

PROYECCIÓN DE GASTOS

Una vez se tiene claro el panorama de ingresos, se hace pertinente realizar la proyección de los gastos, en cuyo desarrollo debe tenerse en cuenta que estos desde luego no deben superar a los ingresos del ente territorial –principio de restricción presupuestal– en tanto se entiende que deben estar ajustados a las posibilidades fiscales de la entidad territorial. En la proyección de gastos se debe tener en cuenta:

Incorporación de Pasivos Acumulados (correspondientes a vigencias anteriores y contingencias)

Además de conocer ¿Cuánto se debe? es necesario pensar en las situaciones inesperadas que pueden presentarse, por ello los encargados de la parte financiera y jurídica deben contar con el apoyo decidido de toda la administración, además de conocer en amplitud y echar mano de la normatividad vigente, como la Ley 716 de 2001, en aras de acercarse cada vez más al saneamiento contable de la entidad.

Proceso de Saneamiento Contable

Toda entidad territorial debe establecer mediante acto administrativo un Comité Técnico de Saneamiento Contable (conformado por el representante legal, los secretarios de despacho y demás funcionarios de cada una de las dependencias) y adelantar el debido proceso conforme lo dispuesto en la Ley 716 de 2001, la Ley 863 de 2003 y los Decretos 1282, 1914 y 1915, así como las circulares 037, 050 y 056 y cartas circulares 033, 042, 043 y 048, expedidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por la Contaduría General de la Nación. Las decisiones que se tomen al respecto deben ser adoptadas mediante acto administrativo. De manera conjunta con el Comité los funcionarios de la entidad territorial deben:

- * Realizar la inspección de archivos físicos.
- * Consultar a terceros que puedan tener información necesaria para el proceso de saneamiento y que no esté en poder de la entidad.
- * Otras acciones que el Comité Técnico defina como necesarias.

Composición de los pasivos

Buscando que el esquema financiero se ajuste lo más posible a la realidad, se deben tener en cuenta los resultados obtenidos al observar las contingencias jurídicas y financieras, así como el pasivo especificando qué parte de este pertenece a funcionamiento y cuál a inversión, para poder establecer, dando cumplimiento al marco legal y normativo, ¿qué fuentes legales de financiación sirven para cubrirlo de acuerdo a la destinación de las rentas territoriales? Es importante además de diferenciar el pasivo de funcionamiento del de inversión, desagregar también al interior de cada uno de estos para determinar cuáles compromisos son más urgentes de cancelar (por qué podrían generar un problema social intenso, por ejemplo, las mesadas pensionales) y cuáles podrían entrar a trabajarse a través de una estrategia negociada con los acreedores más a largo plazo pero sin descuidar la obligación de pago de los proveedores. Los procesos jurídicos no solo demandan tiempo, puesto que cuando no han tenido un adecuado manejo incurren en gastos adicionales que no se esperaban, por eso es importante que la administración haga una revisión minuciosa de estos, reconociendo cuáles están en curso, cuáles se han fallado a favor o en contra y así poder determinar un estimado de cómo estos procesos podrían afectar el diseño del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

INGRESOS VERSUS GASTOS, SEGÚN LAS RESTRICCIONES

El proceso de identificación de los ingresos y los gastos se hace con el fin de poder hacer un cruce entre ellos y de esta manera identificar a ciencia cierta con qué recursos se cuenta para cada sector, al conocer las fuentes y a qué pueden destinarse se podrá hacer un balance ajustado de la proyección, sin incurrir en destinaciones no apropiadas según lo señalado por la Constitución Política y las leyes. Recordemos que los únicos recursos que no tienen una destinación fijada por la Carta Magna o la ley, son los ingresos corrientes de libre destinación. Así no se podrán pasar recursos destinados a la atención del gasto social en salud y educación hacia otro sector como infraestructura vial o para cancelar sus pasivos. Dentro de este proceso se deben contemplar los recursos de caja en la tesorería, cuentas bancarias, inversiones financieras (de corto y mediano plazo) según saldos, usos y afectaciones contractuales y legales de dichos recursos.

Al conocer las fuentes de libre destinación para funcionamiento y las de utilización exclusiva para un determinado sector, se podrán determinar más exactamente los tipos de gasto que se pueden financiar a través de ellas. Para que este proceso se cumpla de manera efectiva se debe atender a:

- a) Identificación y garantía del financiamiento del gasto recurrente en funcionamiento e inversión

En funcionamiento, se deben tener en cuenta los límites fijados por categoría para estos gastos en la Ley 617 de 2000:

Al respecto señala la Ley 6ª de 1945, en el artículo 17: “Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: a) Auxilio de cesantía, b) Pensión vitalicia, c) Pensión de invalidez, d) Seguro por muerte, e) Auxilio por enfermedad, f) Asistencia médica, g) Los gastos indispensables del entierro”, lo cual incluye a los Diputados y de conformidad con lo señalado en el artículo 299 de la Constitución Nacional.

Las Contralorías Departamentales pueden realizar gastos por el valor máximo que les es transferido por los sectores central y descentralizado, a partir de 2005 los gastos de estos entes, para cada vigencia, no pueden ser incrementados por encima de la meta de inflación indicada por el Banco de la República.

Para efectos de optimizar los recursos con que cuenta la corporación, la organización de la agenda debe estar ajustada en aras de no incurrir en la realización de sesiones extraordinarias e inclusive en poder eliminar las ordinarias que no se hagan indispensables, en tanto los pagos de honorarios de los concejales dependen de su asistencia a dichas audiencias.

- b) Identificación y garantía de los compromisos contractuales y presupuestales

Se debe identificar claramente y garantizar el cumplimiento de los compromi-

sos contractuales y presupuestales a que haya lugar en los diversos sectores de inversión, en donde se contabilizan vigencias futuras de determinados proyectos de inversión estratégica o concesión, o para el servicio de la deuda pública.

c) Según identificación del pasivo exigible y contingente

Es necesario establecer un cronograma de pagos del pasivo exigible y contingente, respetando las destinaciones indicadas en la normatividad vigente, evitando de esta manera la paralización del normal funcionamiento de la administración por causa de tutelas o embargos por parte de los acreedores.

Una vez establecida la financiación del gasto recurrente, sentados los compromisos de vigencias futuras y servicio de la deuda vigente, definida la forma en que se cancelará a los acreedores de vigencias anteriores y las contingencias, se pasa a establecer el monto de recursos que no se hallan afectados, los cuales se destinarán a la financiación de los gastos de inversión.

RECURSOS COMPLEMENTARIOS PARA EL AUMENTO EN INVERSIÓN SUJETO A RESTRICCIONES

Ya adelantado el proceso de cruce entre ingresos y gastos soportados en las asignaciones específicas, la administración puede entrar a contemplar los gastos nuevos destinados a inversión, en cuyo planteamiento pueden presentarse varios escenarios:

1. Que no exista posibilidad de financiar con fuentes propias nuevos proyectos de inversión.
2. Que los ahorros existentes no sean suficientes para financiar los costos totales de los proyectos que se estimaban en el Programa de Gobierno.
3. Encontrar que si existen recursos que no están afectados y que pueden destinarse para la financiación del Plan de Desarrollo.

Los Concejos Municipales frente a las finanzas del municipio, tienen un papel fundamental, el cual es el de revisar algunos temas pertinentes para la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo, los cuales sin duda son herramientas

necesarias para que el Concejo Municipal logre dimensionar y conocer con claridad cómo se lleva a cabo el proceso de estudio y destinación de los recursos municipales. Pasaremos a hablar del papel que el Concejo debe asumir frente a dicha tarea.

Es importante que los Concejos Municipales trabajen de la mano de las administraciones, en el proceso de planificación y elaboración del presupuesto del municipio, entendiendo que su labor de orientación y aporte al proceso es fundamental en tanto son los concejales quienes deben velar por los intereses de las comunidades. Frente a los gastos municipales el Concejo Municipal tiene la responsabilidad de:

- Frente a la aprobación del Plan Anual de Inversiones

El Plan Anual de Inversiones es la herramienta en la cual se recogen los proyectos y programas que la administración ha determinado como necesarios para ejecutarse durante la vigencia presupuestal, y que debe estar ajustado a las metas, objetivos y fines propuestos en el Plan de Desarrollo del Municipio y a los proyectos que previamente se hayan registrado en el Banco de Proyectos, se espera que la tarea del Concejo en cuanto a la aprobación del mismo se convierta en una tarea de revisión, entendiendo que su mayor esfuerzo debe centrarse en la identificación y priorización de las necesidades de las comunidades que es una labor previa al estudio y aprobación del Plan Anual de Inversiones - PAI.

Dictar normas orgánicas sobre presupuesto	Establecer, reformar o eliminar tributos contribuciones, impuestos y sobretasas (Ley 136 de 1994)	Aprobar el Plan Anual de Inversiones, elaborado con base en el Plan de Desarrollo del municipio
Aprobar los presupuestos anuales de ingresos y gastos	Autorizar la asunción de obligaciones que comprometan vigencias futuras	Autorizar la celebración de contratos
Autorizar cupos de endeudamiento	Determinar la estructura de la administración y remuneración de sus empleos	Ejercer el control político
Promover la participación ciudadana	Aprobar estímulos e incentivos tributarios para el inversionista (no pago de Predial, Industria y Comercio)	

- Frente a la armonización entre Plan de Desarrollo y Sistema Presupuestal Siendo una disposición normativa (Art. 13 Decreto 111 de 1996), en la que se establece que uno de los principios legales que orientan el proceso de elaboración presupuestal es la planificación, el Presupuesto General del municipio debe estar ajustado a los componentes estratégico y plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo del Municipio y demás instrumentos del Sistema Presupuestal, el Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI y el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC). En este, entendida la labor del Concejo, se centra en la revisión de que los gastos e ingresos propuestos no contradigan las disposiciones del Plan de Desarrollo, y que estén acordes con las demás herramientas de planificación presupuestal mencionadas.

- Frente a la aprobación de los tributos y los gastos locales Como lo señala el artículo 313 numeral 4 de la Constitución Política: los concejos municipales deben “votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”, lo cual no implica una potestad única al respecto por parte del Concejo, puesto que el Congreso de la República puede crear impuestos a favor de los municipios, de acuerdo a como lo señale la ley.

La labor del Concejo Municipal a este respecto, se desarrolla a través de Acuerdos y de los contratos a celebrar que ha autorizado al Alcalde, así como la determinación de las tarifas de los servicios públicos municipales (en los municipios que administran servicios de forma directa, el Concejo es quien aprueba las tarifas de los servicios de acuerdo a la normatividad vigente). Los gastos que el Concejo establezca solo serán válidos en tanto estén incluidos en el presupuesto.

- Frente a la contratación y la delegación de funciones El Concejo, sin detrimento de las funciones del Alcalde como representante legal del municipio, es quien autoriza la celebración de contratos a la administración. Y en el desarrollo de sus funciones puede hacerle delegación de algunas de ellas al Alcalde y/o a las Juntas Administradoras Locales a través de Acuerdo o Decreto (los cuales tienen un tiempo fijo establecido). Esta labor de autorización de los procesos de contratación debe estar encajada dentro del Marco Constitucional y Legal colombiano, entendiendo que el Concejo no

podrá limitar los procesos de selección, ni establecer regulaciones especiales a los contratos, en tanto existe una normatividad específica que se encarga de ello (ver Sentencia C-738/01. Autorización de los Concejos para celebrar contratos).

- Frente a la estructura de la administración municipal

Es labor del Concejo establecer la estructura de la administración municipal a través de Acuerdos (secretarías, departamentos administrativos, etc.) así como las funciones de cada una de sus dependencias, de igual manera corresponde al Concejo por solicitud del Alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales, comerciales o sociedades de economía mixta, en dicha tarea no se incluye la propia Alcaldía la cual tiene su razón de ser y funcionamiento establecido por la propia Constitución Política. Dentro de esta función se haya también la distribución interna y en sociedad del municipio con otros según lo señalado por la ley.

- Frente a la remuneración y categorías de empleos

La Constitución Política establece en artículo 313, numeral 6 que: “es función del Concejo Municipal fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos”. Esto ha sido mal interpretado generando “desorden” al no existir una base de nomenclatura nacional, por tanto se recomienda revisar lo señalado por la Ley 909 de 2004 al respecto, que reformuló lo dispuesto en la Ley 443 cuyo articulado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

- Frente a la aplicación de leyes de ajuste fiscal

Los Concejos Municipales deben velar por el cumplimiento de lo establecido en la Ley 617 de 2000, frente a la racionalización del gasto, en la cual se establece una delimitación del gasto de acuerdo a la densidad poblacional del municipio (categorías) y especificando las obligaciones tributarias y de los gastos de funcionamiento. Estos últimos deben ser financiados a través de los ingresos corrientes de libre destinación, de manera que estén suficientemente sustentados y permitan cumplir con las obligaciones corrientes, la provisión del pasivo prestacional y pensional y la financiación parcial de la inversión pública de las mismas.

METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS INTEGRAL DE LAS FINANZAS TERRITORIALES

OBJETIVO

Formular una guía conceptual y metodológica para el análisis de los problemas financieros actuales y potenciales de las administraciones centrales territoriales (departamentos, distritos y municipios), identificando los problemas, causas y consecuencias, y con base en ello definir líneas de acción prioritarias que posibiliten la máxima financiación de los programas de Gobierno.

Esta metodología no pretende limitar el análisis de los indicadores en ella propuestos, sino proporcionar un punto de inicio. Cada ente territorial tiene particularidades que el analista debe explorar y que posiblemente no están consideradas en esta nota que recoge los aspectos más generales.

ESTRUCTURA DE LA METODOLOGÍA

La metodología propuesta se fundamenta en tres tipos de análisis interrelacionados. Con el análisis de la coyuntura se pretende examinar la situación financiera de la entidad territorial en la vigencia fiscal. Esto se realizará a través de un estudio de la situación presupuestal, fiscal y de tesorería, que muestre el estado de déficit o superávit a 31 de diciembre de la vigencia anterior, así como una estimación del estado de tesorería mediante una proyección de su movimiento mensual a dos o tres meses.

Los problemas estructurales se pueden examinar desde dos puntos de vista: aquellos que se generan en la estructura fiscal y los que se originan en la gestión y los procesos financieros, es decir, en la forma de hacer las cosas.

El primero es un análisis de la tendencia que ha seguido la estructura fiscal de

la entidad territorial. Para ello se plantea utilizar el Esquema de Operaciones Efectivas que nos permite examinar no solo el comportamiento y la tendencia de los ingresos y gastos, sino de variables de resultado económico importantes como el ahorro, el déficit y la financiación. El segundo se concentra en la forma como se captan los ingresos y se ejecutan los gastos. Con ello se quiere establecer qué incidencia tienen los procedimientos, métodos y sistemas de hacer las cosas en la situación financiera de la entidad.

El análisis debe comenzar con el componente coyuntural y seguir con el estructural, preferiblemente con el de tendencia, ya que la situación coyuntural está muy relacionada con problemas de tipo estructural que facilitan su identificación.

El objetivo de estos tipos de análisis es identificar de manera preliminar situaciones críticas y tendencias de comportamiento de las finanzas territoriales que puedan obstaculizar la ejecución del Plan de Gobierno Departamental, Municipal y Distrital con el cual está comprometido el Gobernador o el Alcalde respectivamente. Además de estos estudios, es necesario tener una apreciación sobre lo que le espera a la entidad territorial en un futuro. Proyectar el comportamiento de las finanzas como mínimo para tres años facilita la toma de decisiones y la elaboración del plan financiero.

De esta confrontación surge la posibilidad de identificar con mayor precisión problemas actuales (vigentes en el tiempo presente) y problemas potenciales (amenazas futuras probables) que puedan convertirse en una limitante para la financiación integral del Plan de Desarrollo o del programa de Gobierno. Es necesario realizar un análisis a tales problemas, para diferenciar si se trata de la manifestación del problema, o si se constituye en la causa de otras dificultades. El éxito del diagnóstico está precisamente en detectar dichas causas y plantear líneas de acción adecuadas para resolverlas, lo cual depende de la orientación metodológica y del conocimiento y habilidad del analista. Las líneas de acción deben identificar operaciones concretas que permitan actuar sobre aquellas causas que son controlables y estratégicas para alcanzar las metas propuestas en el corto, mediano y largo plazo.

La finalidad última de este desarrollo metodológico es brindar al estudiante los instrumentos necesarios para la toma de decisiones que conlleven a incrementar las posibilidades de financiamiento del programa de Gobierno. Tales decisiones pueden estar orientadas a acciones como liberación de recursos para incrementar inversión (vía aumento de recaudos por recursos propios, o racionalización de gastos de funcionamiento); a realizar una gestión más eficiente que posibilite la obtención de recursos adicionales provenientes de otras fuentes (créditos, programas de cofinanciación con entidades públicas del orden nacional o municipal, acceso a recursos del presupuesto nacional, convenios interdepartamentales o intermunicipales y vinculación del sector privado, entre otros); a priorizar la ejecución de los proyectos a realizar dentro del programa de Gobierno establecido; a mejorar la programación en el tiempo (definir etapas) para proyectos inaplazables dada su importancia en el Plan de Desarrollo, entre otros.

Esta serie de decisiones, acciones y estrategias deben brindar a la administración territorial los instrumentos de planificación integral que aumenten su margen de posibilidades para cumplir con los compromisos adquiridos.

Para facilitar el tratamiento metodológico en cada componente, se definirán algunos indicadores que recogen la problemática en forma sintética, se establecerán los elementos básicos que se deben tener en cuenta, se formularán preguntas orientadoras dirigidas a los actores y se precisará la información mínima requerida para el análisis y que dependen de la toma de decisiones del gobernante territorial.

ETAPAS DEL DESARROLLO METODOLÓGICO

Análisis financiero de la vigencia

El objetivo fundamental de este componente es establecer la situación financiera real del ente territorial desde el punto de vista presupuestal, fiscal y de tesorería, e identificar los factores determinantes de los resultados obtenidos.

Un segundo objetivo es evaluar los procedimientos utilizados por los entes

territoriales para el cálculo de los estados de superávit o déficit, para constituir reservas de caja y de apropiación, a fin de determinar su validez y proponer criterios unificados de análisis que conduzcan a una utilización más eficiente de este tipo de metodologías.

La información requerida para la preparación de dichos estados, deberá ser proporcionada por los entes territoriales en los términos presentados en la Guía Metodológica 1.

Adicionalmente, deberá analizarse el presupuesto de la vigencia en curso y su ejecución hasta la fecha, buscando establecer cómo se ha financiado el déficit de la vigencia anterior, su impacto sobre el presupuesto en ejecución y los posibles resultados presupuestales al final del año.

Análisis histórico de la estructura fiscal

Su objetivo es establecer la evolución de la estructura fiscal del ente territorial durante un período (no inferior a tres años), con el fin de identificar áreas problemáticas.

Un segundo objetivo es profundizar en el análisis de las áreas problemas, para establecer sus causas reales, sus descriptores y determinar sus consecuencias futuras en caso de no aplicarse los correctivos necesarios.

Para el desarrollo de este análisis se propone utilizar la metodología de operaciones efectivas. En la Guía Metodológica 2 se presenta la definición de las variables requeridas, los indicadores aplicables para el análisis y una serie de aspectos e interrogantes, que es necesario aclarar para profundizar en el estudio de las áreas problemas.

Estructura de gestión

Tiene como objetivo identificar la incidencia sobre las finanzas (posibles causas de los problemas) de la organización, los métodos y procedimientos utilizados por la administración territorial para el manejo del área financiera.

Capacidad actual y real del financiamiento del programa de Gobierno

Con la elección popular de Gobernadores y Alcaldes y el establecimiento de un período de Gobierno, los gobernantes elegidos deben asegurarse de dar cumplimiento a su Plan de Desarrollo o por lo menos al programa de Gobierno con el cual se han comprometido. Por ello, en esta parte de la metodología el objetivo es identificar las brechas existentes entre los costos cuantificados del programa de Gobierno y la situación financiera real por la que atraviesa el ente territorial y dejar las bases para la elaboración del plan financiero y de los programas operativos de inversión.

Se propone entonces, calcular la inversión posible futura del ente territorial, que depende de los resultados financieros que se programen de acuerdo con las alternativas gerenciales que tiene el gobernante y que surgen del análisis como se presenta en la Guía Metodológica 4.

ANÁLISIS COYUNTURAL DE LAS FINANZAS TERRITORIALES

El análisis de la situación actual de las finanzas territoriales parte del establecimiento de su situación presupuestal, fiscal y de tesorería a 31 de diciembre de la vigencia que terminó. Se trata de determinar si existe superávit o déficit y pretende profundizar en las causas y consecuencias que esto tiene para la vigencia en curso.

A continuación se presentan los instructivos para tramitar los citados cuadros.

CUADRO 1. SITUACIÓN PRESUPUESTAL

OBJETIVO

El objetivo del Cuadro 1 es determinar la situación presupuestal del ente territorial al finalizar la vigencia y establecer los determinantes del déficit y superávit.

CONCEPTOS

Con el propósito de unificar criterios para la determinación de la situación

presupuestal se presentan a continuación los conceptos y reglas básicas que deben aplicarse.

INGRESOS CORRIENTES

Corresponden a las estadísticas registradas y reconocidas por la respectiva Contraloría Distrital, Municipal o Departamental, como recaudos efectivos netos, es decir, los ingresos a tesorería o bancos deducidas las devoluciones de los ingresos tributarios y no tributarios según la clasificación del presupuesto de la vigencia.

RECURSOS DE CAPITAL

Crédito

Desembolsos del crédito de largo plazo presupuestado para la vigencia (con vencimiento mayor a un año) realmente efectuados y a los desembolsos programados para el año siguiente de créditos ya contratados. Se consideran estos últimos, por cuanto su ingreso está garantizado.

Balance del Tesoro

Superávit del año anterior a la vigencia que se analiza, incorporando como recursos del balance al presupuesto del respectivo año.

Pagos

Son los gastos efectuados con cargo al presupuesto de la vigencia registrada por la administración.

Balance

Se obtiene del total de ingresos, los gastos y reservas. El análisis consiste en determinar los factores que generan el resultado. Si existe superávit, los ingresos son mayores que los gastos y cuentas por pagar. En este caso habría que establecer si estos mayores ingresos son respecto a lo presupuestado y qué porción corresponde a solo reconocimientos y si su ingreso a caja no es aún efectivo. Si existe déficit, los gastos y cuentas por pagar son mayores que los ingresos reconocidos. En este caso habría que establecer por qué se ordenan mayores gastos

frente a las expectativas de ingresos, qué causó los menores ingresos, cuál es el rubro del gasto que más presiona el déficit, cuál es el concepto de ingresos que presenta menor ejecución respecto a lo presupuestado, características de las reservas y otros aspectos que expliquen el resultado obtenido.

El análisis deberá complementarse con los resultados de las situaciones propuestas, en especial la de tesorería.

Cuadro 1. Situación presupuestal entidad territorial

Concepto	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
1. INGRESOS*				
1.1. Ingresos corrientes				
1.1.1. Tributarios				
1.1.2. No tributarios				
1.2. Recursos de capital				
1.2.1. Crédito				
1.2.1.1. Interno				
1.2.1.2. Externo				
1.2.2. Balance del Tesoro				
1.2.3. Otros (se incluyen los recursos del SGP con destinación específica, regalías, FOSYGA, etc.)				
2. PAGOS Y CUENTAS POR PAGAR				
2.1. Pagos				
2.1.1. Funcionamiento				
2.1.2. Servicio de la deuda				
2.1.3. Transferencias				
2.1.4. Inversión				
3. SITUACIÓN PRESUPUESTAL (1-2)				

* Reconocimiento de ingresos: Ingresos efectivos más ingresos causados por recaudar reconocidos por la administración

CUADRO 2. SITUACIÓN DE TESORERÍA

OBJETIVO

El objetivo del Cuadro 2 es establecer la situación que presenta la Tesorería Departamental, Municipal y Distrital a 31 de diciembre de la vigencia anterior y examinar los determinantes del déficit o superávit real del ente territorial. La situación de tesorería permite establecer los requerimientos inmediatos de recursos con base en las exigibilidades que deberán ser cubiertas en la vigencia que se inicia. Este análisis de tesorería también se puede hacer para la vigencia en curso, en el momento que se desee.

CONCEPTOS

Disponibilidades

Corresponde a los saldos a fin de año registrados en caja, bancos, inversiones temporales y documentos por cobrar, es decir, los fondos disponibles o convertibles fácilmente en dinero.

Caja

Incluye los saldos en efectivo registrados en la Caja de la Tesorería y las cajas subalternas o delegadas que operen en la entidad territorial.

Bancos

Corresponde a los saldos en las distintas cuentas (corrientes y de ahorros) que tenga la entidad territorial a través de su tesorería o sus oficinas subalternas en el sistema financiero.

Inversiones temporales

Inversiones en papeles, acciones, bonos y CDT entre otros, que pueden ser convertidos en efectivo en forma inmediata o en corto plazo (menos de un año).

Documentos por cobrar

Dinero representado en pagarés, letras y otros documentos similares con vencimiento menor a un año.

Cuadro 2. Situación de tesorería nombre entidad territorial

Concepto	Monto
1. DISPONIBILIDADES *	
1.1. Caja	
1.2. Bancos	
1.3. Inversiones temporales	
1.4. Documentos por cobrar	
2. EXIGIBILIDADES	
2.1. Cuentas por pagar	
3. SITUACIÓN DE TESORERÍA (1-2)	

* Saldo a fin de período

Disponibilidades

Corresponde a los saldos a fin de año registrados en caja, bancos, inversiones temporales y documentos por cobrar, es decir, los fondos disponibles o convertibles fácilmente en dinero.

- Caja: Incluye los saldos en efectivo registrados en la caja de la tesorería y las cajas subalternas o delegadas que operen en la entidad territorial.
- Bancos: Corresponde a los saldos en las distintas cuentas (corrientes y de ahorros) que tenga la entidad territorial a través de su tesorería o sus oficinas subalternas en el sistema financiero.
- Inversiones temporales: Inversiones en papeles, acciones, bonos y CDT, entre otros, que pueden ser convertidos fácilmente en efectivo en forma inmediata o en el corto plazo (menos de un año).
- Documentos por cobrar: Dinero representado en pagarés, letras y otros documentos similares con vencimiento menor a un año

Exigibilidades

Cuentas por pagar: Comprende las cuentas por pagar con vencimiento menor un año, correspondientes a servicios prestados y bienes recibidos. Se caracterizan porque tienen respaldo legal a 31 de diciembre de la vigencia anterior y, además, se encontraban en trámite ante la tesorería.

Situación de tesorería

Diferencia entre las disponibilidades y las exigibilidades. En caso de superávit, las primeras son mayores que las segundas, y habría que establecer cuál es el concepto que presenta el mayor saldo y si la existencia de tales disponibilidades está o no generando beneficios a la entidad territorial. En caso de déficit, las exigibilidades son mayores y habría que determinar su composición por rubros del gasto por vigencias, la conveniencia de mantener dichas cuentas por pagar y otros aspectos que expliquen el resultado obtenido.

En caso de que la situación de tesorería sea deficitaria y la situación presupuestal superavitaria, se debe analizar qué factores determinan la diferencia: si los ingresos reconocidos no son efectivos, es decir, no han ingresado a caja o se presentan situaciones dudosas, o si las reservas de caja corresponden a cuentas por pagar de otras vigencias que no tienen respaldo presupuestal.

CUADRO 3. SITUACIÓN FISCAL

OBJETIVO

El objetivo del Cuadro 2 es establecer la situación fiscal que presenta la entidad territorial a 31 de diciembre de la vigencia anterior y examinar los determinantes de su déficit o superávit. La situación fiscal permite establecer con qué recursos adicionales se cuenta para cubrir los requerimientos totales de recursos durante el año que se inicia, los compromisos adquiridos en vigencias anteriores y los que se generaron en la vigencia.

CONCEPTOS

Activo corriente

Saldos a fin de año registrados en caja, bancos, inversiones temporales y documentos por cobrar, es decir, los fondos disponibles o convertibles en dinero y las cuentas por cobrar de corto plazo (no mayores a un año).

Caja

Incluye los saldos en efectivo registrados en la caja de la tesorería y las cajas subalternas o delegadas que operen en la entidad territorial.

Bancos

Saldos en las distintas cuentas (corrientes y de ahorros) que tenga la entidad territorial a través de su tesorería o sus oficinas subalternas en el sistema financiero.

Inversiones temporales

Inversiones en papeles, acciones, bonos, CDT, que pueden ser convertidos en efectivo en forma inmediata o a corto plazo (menos de un año).

Documentos por cobrar

Dinero representado en pagarés, letras y otros documentos similares con vencimiento menor a un año.

Cuentas por cobrar de corto plazo

Obligaciones de terceros para con la administración territorial, exigibles en un período no mayor de un año.

Pasivo corriente

Obligaciones de pago de la entidad territorial con vencimiento menor a un año conformadas por la reserva de caja y las reservas de apropiación.

Reserva de caja

Constituida con las cuentas por pagar con vencimiento menor a un año, con respaldo legal y orden de pago, que a 31 de diciembre de la vigencia anterior se encontraban en trámite ante la tesorería.

Situación fiscal

Se obtiene de restar del activo corriente (incluido el crédito por desembolsar) el pasivo corriente (incluidas las reservas de apropiación) y refleja la situación real de la entidad territorial, dado que determina si se cuenta con respaldo para asumir los pasivos y los compromisos de corto plazo. En caso de superávit, la entidad territorial puede responder por su cartera y el mayor valor en el activo corriente deberá ser incorporado en el presupuesto de la vigencia

siguiente como recursos del balance. En caso de déficit, la entidad territorial se encuentra desfinanciada y no puede responder por sus deudas, por ello deberá analizar las características de sus deudas, vigencias, conceptos y cumplimiento entre otros e incorporar el gasto sin respaldo en el presupuesto de la vigencia siguiente.

MOVIMIENTO MENSUAL DE TESORERÍA

OBJETIVO

Establecer el movimiento mensual de la tesorería y determinar aspectos como la estacionalidad en el recaudo de los ingresos, su relación con la ejecución de los gastos y el peso de los créditos de corto plazo (tesorería) para cubrir períodos de iliquidez. Es conveniente diligenciarlo en la respectiva entidad territorial para los meses que hayan transcurrido de la vigencia en curso. Para su elaboración tener en cuenta los siguientes conceptos y/o criterios.

Disponible a principios de mes

Se refiere a los saldos en caja, bancos, inversiones temporales y documentos por cobrar registrados al último día del mes anterior, con los cuales la administración territorial puede contar para las operaciones del mes respectivo. Debe incluir tanto los saldos registrados por la Tesorería Departamental, Municipal y Distrital como los de las cajas subalternas o delegadas que operen en la zona de su jurisdicción.

Recaudos del mes

Incluye todos los recaudos del mes provenientes de los diferentes conceptos rentísticos con que cuenta la entidad territorial como son los ingresos tributarios y no tributarios, las transferencias y los recursos de capital.

En el departamento los ingresos tributarios se constituyen por los impuestos al consumo de licores, cerveza y tabaco, timbre de vehículos, consumo de gasolina, degüello de ganado y otros; los no tributarios corresponden a venta de servicios, multas, rentas contractuales y rendimientos financieros, entre otros. Las transferencias son las partidas otorgadas por otros niveles administrati-

vos, por el sector descentralizado departamental o por entidades no gubernamentales. Los recursos de capital corresponden a los desembolsos de créditos, tanto internos como externos recibidos por el departamento, venta de activos fijos y otros conceptos asimilables a recursos de capital, como por ejemplo los préstamos recibidos de otras entidades.

Cuadro 3. Situación fiscal nombre entidad territorial

Miles de Pesos			
CONCEPTO	2009	2010	2011
1. ACTIVO CORRIENTE			
1.1 Caja			
1.2 Bancos			
1.3 Inversiones temporales			
1.4 Documentos por cobrar			
1.5 Cuentas por cobrar a corto plazo			
2. PASIVO CORRIENTE			
2.1 Reservas de caja			
3. SITUACIÓN DE TESORERÍA (1-2)			

En el municipio y distrito los ingresos tributarios se constituyen por los impuestos al Predial, Industria y Comercio, Circulación y tránsito, Degüello de ganado y otros. Los ingresos no tributarios son producto de la venta de bienes y servicios, rentas contractuales, tasas y multas, entre otros. Las transferencias son las partidas otorgadas por otros niveles administrativos, por el sector descentralizado municipal o por entidades no gubernamentales. Los recursos de capital corresponden a los desembolsos de créditos, tanto internos como externos recibidos por el Municipio y Distrito, venta de activos fijos y otros conceptos asimilables a recursos de capital, como por ejemplo los préstamos recibidos de otras entidades.

Pagos durante el mes

Todos los giros efectuados por la tesorería de la entidad territorial en el trans-

curso del mes para cancelar los compromisos adquiridos por la administración. Debe incluir los pagos por concepto de funcionamiento (pago de salarios a los empleados, servicios personales), los costos de la compra de bienes y servicios (gastos generales) y las transferencias relacionadas con la nómina (ICBF, SENA y Caja Prestacional, entre otros), transferencias a otros niveles administrativos no condicionadas a ser destinadas a inversión, servicio de la deuda por los créditos adquiridos desagregado en intereses y amortizaciones, e inversión (construcción de vías, escuelas, puestos de salud, entre otros, bien sea directamente, o a través de terceros mediante el giro de auxilios o aportes con destinación exclusiva a inversión).

Crédito de tesorería

Se debe indicar en este renglón el monto de créditos de corto plazo (menores de un año) desembolsado en el mes para solucionar problemas de iliquidez. Estos créditos no se pueden incorporar al presupuesto, solo se utilizan como un instrumento extrapresupuestal para solventar problemas de iliquidez momentáneos para cubrir gastos presupuestados.

Exigibilidades a fin de mes

Indica el acumulado a fin de mes de los compromisos adquiridos por la administración territorial que cuentan con su respectivo soporte legal pero cuyo pago real no se ha efectuado durante el mes.

ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA ESTRUCTURA FINANCIERA DE ENTIDADES TERRITORIALES

SISTEMAS DE OPERACIONES EFECTIVAS

La metodología para el análisis de las finanzas del sector público (nacionales y territoriales) se denomina Sistema de Operaciones Efectivas y fue desarrollada expresamente con esa finalidad por el Fondo Monetario Internacional. Esta metodología trabaja las estadísticas fiscales, en el caso de los ingresos, como aquellos efectivamente recibidos por el fisco y los pagos que se realizaron durante la vigencia fiscal, con lo cual se obtiene una visión más precisa sobre la

situación financiera de la entidad territorial y el impacto real de los diferentes componentes de ingresos y gastos en el ahorro y el déficit fiscal. Para ello se requiere dar el siguiente tratamiento a las ejecuciones presupuestales:

- En relación con los ingresos, tomar aquellos efectivamente recibidos por la tesorería eliminando el debido cobrar y los préstamos por recibir en la vigencia.
- En relación con los pagos, referirse a pagos efectivos, en lugar de la causación de giros y reservas.

CLASIFICACIÓN DE LAS CUENTAS

Este componente de la metodología reclasifica las cuentas presentadas en las ejecuciones presupuestales pasándolas de un simple listado a una estructura más coherente para el análisis económico y financiero. El criterio adoptado para la reclasificación es el económico, que agrupa los ingresos de acuerdo con su origen y los gastos de acuerdo con su destinación económica. Los principales componentes de esta clasificación son:

Ingresos tributarios

Son las contribuciones obligatorias al fisco territorial, no recuperables y sin contraprestación directa para el contribuyente. En este grupo se especifican los impuestos de mayor impacto en las administraciones territoriales.

Ingresos no tributarios

Incluye otra serie de fuentes de recursos territoriales, tales como venta de bienes y servicios, rentas contractuales, tasas, multas. Se dividen en dos grupos básicos:

- Ingresos de la propiedad: Incluyen los ingresos por la venta de bienes y servicios así como todos los ingresos provenientes de las rentas de las propiedades territoriales: edificios, activos financieros y activos intangibles. Como ejemplo de este tipo de ingresos se tienen los arrendamientos, intereses, participación en las utilidades, entre otros.
- Otros ingresos no tributarios: Comprenden los recursos definidos como

ingresos no tributarios que no puedan ser clasificados como ingresos de la propiedad. Las rentas ocasionales, tasas y multas recibidas por las entidades territoriales pueden ser ubicadas en este grupo.

Transferencias corrientes

Partidas provenientes de otros niveles de Gobierno sin contraprestación alguna por parte de la entidad territorial (de entidades descentralizadas y empresas departamentales o municipales, entidades no gubernamentales y/o Nación) y que pueden utilizarse a voluntad por la entidad territorial ya sea en gastos corrientes o en inversión. Se identifican aportes, participaciones y donaciones.

Gastos de funcionamiento

Pagos en que ocurrió la administración territorial para garantizar su normal funcionamiento. Se dividen en servicios personales (factores que configuran salario como sueldos, primas, indemnizaciones, bonificaciones y subsidios, entre otros), transferencias de nómina donde se debe diferenciar el aporte patronal de los pagos o cuotas con que contribuyen los empleados de la entidad territorial (Caja de Previsión Social, ESAP, Sena, ICBF, Cajas de Compensación Familiar), y gastos generales (compra de materiales y suministros, viáticos, gastos de viaje, servicios públicos, mantenimiento, seguros y combustibles, entre otros).

Intereses de la deuda

Incluye el valor cancelado durante la vigencia fiscal por concepto de intereses, comisiones y otros gastos financieros de los créditos contratados por la entidad territorial. No se contemplan aquí las amortizaciones a capital, las cuales son una partida del financiamiento.

Otras transferencias pagadas

Pagos efectuados por la administración territorial a otros niveles de Gobierno y a particulares, para financiar parte de sus gastos de funcionamiento.

Déficit o ahorro corriente

Ahorro corriente = Recaudo Ingresos corrientes - Pagos corrientes.

Ingresos de capital

Este rubro está compuesto por las regalías, otras transferencias o aportes que tienen que utilizarse exclusivamente en inversión, la venta de activos fijos (edificios, terrenos).

Pagos de capital

Su principal partida es la inversión (conocida también como formación bruta de capital fijo), que corresponde a los recursos utilizados en la creación de nuevos activos productivos en la economía (instalaciones, vías, acueductos). También abarca la compra de activos ya existentes tales como edificios y terrenos. Los otros gastos de capital a otros niveles para que realicen obras de inversión y otros gastos no especificados.

Déficit o superávit total

Déficit o superávit total = Ahorro corriente + Ingresos de capital - Pagos de capital.

Financiamiento

Muestra las fuentes de financiamiento a las cuales recurre la administración para cubrir su déficit. Por definición el financiamiento es igual al déficit o superávit total, con signo contrario.

Los principales componentes del financiamiento a nivel territorial son:

- Crédito Externo Neto: Diferencia entre desembolsos y amortizaciones de préstamos efectuados por agentes crediticios internacionales en la vigencia fiscal que se analiza.
- Crédito Interno Neto: Diferencia entre desembolsos y amortizaciones de préstamos efectuados por agentes crediticios nacionales en la vigencia fiscal que se analiza. Incluye la colocación de bonos y papeles de obligatoria suscripción.
- Variación de depósitos: Corresponde a la diferencia entre el saldo al comienzo del período fiscal y el saldo al final del mismo, en la tenencia de efectivo, depósitos y papeles valores. Una disminución del nivel de los de-

pósitos aparece como partida positiva, ya que esta constituye una fuente de recursos para la financiación del gasto. Así mismo, un aumento de los depósitos se interpreta como un financiamiento negativo, ya que corresponde a un uso de fondos.

- Otros: Se incluyen los errores u omisiones causados por discrepancias estadísticas.

METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL

El análisis estructural e histórico de las finanzas se realiza sobre la base de indicadores cuantitativos, cualitativos y de preguntas orientadoras que permiten identificar problemas, causas y efectos sobre las finanzas de las entidades territoriales. El proceso para llevar los valores corrientes a valores reales se denomina deflactación y consiste en tomar el valor anual obtenido en cada rubro del esquema y dividirlo por el deflactor calculado para el año correspondiente.

Una vez obtenidas las cifras en pesos constantes de 1980 se analiza la evolución de cada uno de los ingresos y de los gastos (puede ser en forma gráfica) para determinar sus tendencias de comportamiento anual y establecer el modelo financiero vigente en la entidad territorial.

A continuación se exponen algunos indicadores que pueden utilizarse en el análisis de la información financiera disponible.

INGRESOS TRIBUTARIOS

Crecimiento real del recaudo: Tasa de crecimiento = $\left(\sqrt[n-1]{\frac{mPr}{mPi}} \right)$

Donde:

mPr = Monto del último año del período

mPi = Monto del primer año del período

n-1 = Número de años menos 1

Este indicador tiene como objetivo determinar si cada uno de los impuestos territoriales presenta un crecimiento superior a la capacidad adquisitiva (por

encima de la inflación) o si por el contrario, el recaudo presenta una situación de estancamiento y por consiguiente ocasiona a la entidad una pérdida de capacidad de compra de bienes y servicios.

Las tasas de crecimiento real se pueden establecer anualmente o para períodos superiores a dos años.

$$T_{cr} = \frac{T_{cnt}}{T_{cnPIBr}}$$

Donde:

T_{cr} = Tasa de crecimiento real

T_{cnt} = Tasa de crecimiento nominal de cada impuesto

T_{cnPIBr} = Tasa de crecimiento nominal del PIB regional

Este indicador se calcula a partir de las cifras de operaciones efectivas a precios corrientes de cada año. Esta elasticidad mide la respuesta del recaudo de los impuestos frente a los cambios ocurridos en la actividad económica de la entidad territorial. Es decir, permite establecer si la entidad se beneficia, vía mayores recaudos de los incrementos en el producto regional. Niveles inferiores a 1 en el valor de este indicador, pueden significar la incapacidad de la entidad para mantener la carga tributaria, bien sea por la falta de un papel más activo de sus oficinas recaudadoras, por deficiencias administrativas y por la debilidad de los mecanismos de control a la evasión, entre otros.

Participación de cada impuesto en los ingresos tributarios territoriales y en los ingresos corrientes:

$$Participación = \frac{\text{Recaudo.de.cada.impuesto}}{\text{Total ingresos tributarios}} * 100$$

$$Participación = \frac{\text{Recaudo.de.cada.impuesto}}{\text{Total ingresos corrientes}} * 100$$

El cálculo de este indicador se debe hacer en diferentes años de tal forma que permita analizar la evolución y la importancia relativa de los impuestos dentro de los recaudos de la entidad territorial y, a partir de allí, identificar las posibles causas de dichos cambios.

Rendimiento de los recaudos:

$$Rr = \frac{Crt}{RIIt}$$

Donde:

Rr = Rendimiento de los recaudos

Crt = Costo de recaudación de impuestos

RIIt = Recaudo de ingresos tributarios

El costo de recaudación involucra todas las erogaciones en personal, bienes y servicios, entre otros, atribuibles a las unidades administrativas responsables de la liquidación, recaudo y control de los ingresos tributarios territoriales. Esta información se puede obtener de los pagos de funcionamiento de las dependencias responsables de esta actividad en la entidad.

Un valor superior a 1 para este indicador significa que el impuesto no es rentable para la entidad porque el costo es mayor que lo efectivamente recaudado. En este caso se deben identificar las causas de este problema y las acciones a emprender para solucionarlo, las cuales, en algunos casos pueden llegar hasta la eliminación del impuesto.

Esfuerzo fiscal global

El esfuerzo fiscal se define como la relación entre los recaudos tributarios efectivos y los recaudos tributarios potenciales, en un año dado. Los recaudos tributarios potenciales son aquellos que la entidad territorial lograría al aplicar la tarifa establecida al total de la base gravable actualizada.

$$\text{Esfuerzo.fiscal} = \frac{\text{Recaudo.efectivo.del.respectivo.impuesto}}{\text{Recaudo.potencial.del.respectivo.impuesto}} * 100$$

Sin embargo, dada la dificultad que se presenta en algunos casos para establecer el valor de la base tributaria, cuando no sea posible su estimación se considerará como recaudo potencial de ingresos tributarios el mayor recaudo logrado en términos reales en los últimos 10 años, traído a valores nominales del año que estamos analizando.

Este indicador permite establecer el volumen de recursos que la entidad está dejando de obtener de sus impuestos y a partir de allí identificar las acciones para reducir la brecha existente.

Carga tributaria *per cápita* (CTPC):

$$\text{CTPC} = \frac{\text{Recaudo.total.por.concepto.de.ingresos.tributarios}}{\text{población.total.del.Ente.territotal}}$$

Este indicador se calculará a pesos constantes y con la población ajustada para cada año. Permite determinar el valor promedio que cada habitante le aporta, en forma de impuestos, a la administración territorial. Este valor se debe comparar con las entidades territoriales similares, con el fin de establecer posibles ineficiencias relativas en los recaudos.

INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Para los ingresos no tributarios se harán los cálculos de crecimiento real y participación a pesos constantes.

TRANSFERENCIAS RECIBIDAS

En el caso de las transferencias es importante examinar el crecimiento real, su participación en los ingresos corrientes y su origen.

Grado de dependencia:

$$\text{Transferencias.recibidas} = \frac{\text{monto.de transferencias.corrientes}}{\text{total.ingresos.corrientes}} * 100$$

A partir de este indicador es posible determinar el grado de dependencia que presenta la administración territorial de los aportes financieros provenientes de otros niveles de gobierno y el análisis de su evolución (en un período determinado) permite identificar situaciones que en algunos casos pueden explicar el fortalecimiento (debilitamiento) de la capacidad de la entidad para generar mayores recursos propios (tributarios por ejemplo), estimuladas por la reducción de dichas transferencias.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Se deberá observar su crecimiento real y su participación en los pagos corrientes. Es conveniente hacer estos análisis tanto para el consolidado de los gastos de funcionamiento como para cada uno de sus componentes (servicios personales, gastos generales, transferencias de nómina), para establecer la participación de cada uno de ellos en los pagos de funcionamiento, en los pagos totales y en los ingresos totales. Además, es importante comparar la tasa de crecimiento del funcionamiento con la de los ingresos corrientes para detectar posibles problemas de desfinanciamiento, en la medida en que los primeros crezcan más aceleradamente que los segundos.

Participación de los gastos de funcionamiento en los ingresos corrientes.

$$\text{Participación} = \frac{\text{Gastos.de.funcionamiento}}{\text{Total.ingresos.corrientes.efectivos}} * 100$$

Consiste en analizar el porcentaje de los ingresos corrientes que se destinan a cubrir los gastos de funcionamiento. El análisis debe fundamentarse en la evolución anual que registre el indicador y su comparación con los resultados de otras entidades territoriales de características similares.

Gastos de funcionamiento *per cápita*:

$$\text{Gastos.de.funcionamiento.per.cápita} = \frac{\text{total.gastos.de.funcionamiento}}{\text{Población total.de.la.entidad.territorial}}$$

Este indicador debe calcularse a precios constantes y con la población actual que tenga la entidad territorial. Permite establecer el monto promedio por habitante que el ente territorial paga en su funcionamiento. Es importante comparar este indicador con entidades similares.

Participación en gastos totales:

$$\text{Participación.en.gastos.totales} = \frac{\text{gastos.de.funcionamiento}}{\text{gasto.total.(corriente,más.inversión)}} * 100$$

Establece la proporción del pago total que se destina al funcionamiento de la administración territorial y, como complemento del indicador anterior, permite determinar posibles ineficiencias de la administración o la incapacidad de destinar recursos importantes a otros pagos, especialmente de inversión.

SERVICIO DE LA DEUDA

Se calculará su crecimiento real, tanto de los intereses como de las amortizaciones.

TRANSFERENCIAS PAGADAS

Para las transferencias pagadas, se calculará su crecimiento real y su participación en los pagos corrientes y en los ingresos corrientes.

DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE

Un valor positivo en esta diferencia indica un ahorro corriente, es decir, un excedente de recursos con los cuales se financian pagos de inversión y/o se apalancan recursos del crédito.

Un valor negativo de esta variable indica la presencia de un déficit corriente. Esta situación se puede originar por diferentes causas dentro de las que se encuentran un bajo esfuerzo fiscal, excesivos pagos generales, burocratización, altos niveles de endeudamiento entre otras, que es necesario corregir para evitar el deterioro paulatino de la capacidad de inversión de la entidad.

En síntesis, la generación de volúmenes importantes de ahorro corriente en forma permanente es condición básica para que la entidad territorial pueda cumplir su función social de provisión de servicios a la comunidad (inversión social) y no de simple circunscripción administrativa y política.

Capacidad de generar ahorro:

$$\text{Capacidad.de.generar.ahorro} = \frac{\text{ahorro.corriente}}{\text{ingresos.corrientes}} * 100$$

Con este indicador es posible medir la capacidad de generación de ahorro corriente en términos de los ingresos corrientes de la entidad. Entre más alto sea el nivel de ahorro, se tendrán mayores posibilidades de realizar programas de inversión.

INVERSIÓN

Con relación a los pagos de inversión, deberá establecerse su crecimiento real.

Autofinanciamiento de la inversión:

$$\text{Autofinanciamiento.de.la.inversión} = \frac{\text{ahorro.corriente}}{\text{pagos.de.inversión}} * 100$$

Muestra la proporción del ahorro que se utiliza en pagos de inversión. Es decir, el grado de apalancamiento (autofinanciamiento) que tiene la entidad territorial para cubrir pagos de inversión.

Inversión *per cápita*:

$$\text{Inversión.per.cápita} = \frac{\text{pagos.de.inversión.ejecutados}}{\text{población.total.de.la.Entidad.Territorial}}$$

Los valores de este indicador se calculan a pesos constantes y con la población ajustada para cada año. Permite establecer la inversión realizada por habitantes y su evolución en el tiempo. Es importante su comparación con entidades territoriales similares.

Monto promedio por proyecto:

$$\text{Monto.promedio.por.proyecto} = \frac{\text{valor.total.de.la.inversión.ejecutada}}{\text{No.de.proyectos.ejecutados.durante.la.vigencia}}$$

Este indicador se puede calcular a precios corrientes o constantes. Permite medir el grado de atomización de la inversión realizada por la entidad territorial.

Cuando los resultados de este conjunto de indicadores son bajos es evidente que la entidad territorial no está cumpliendo a satisfacción con su función básica de garantizar el bienestar de la comunidad.

SUPERÁVIT O DÉFICIT

La presencia de un superávit indica que la entidad territorial puede financiar los niveles de inversión que efectivamente decidió realizar. Si el superávit es muy alto indica baja capacidad de ejecución y gestión en la vigencia.

Un déficit significa que la entidad territorial no alcanza a cubrir con sus recursos los pagos de inversión (o funcionamiento si se presenta un déficit corriente), por lo que tiene que recurrir a recursos del crédito para poder cumplir con los compromisos adquiridos. Un déficit alto puede llevar a la entidad territorial a un endeudamiento excesivo en perjuicio de la estabilidad y solidez financiera de la entidad, tal como se verá más adelante.

FINANCIAMIENTO

Sostenibilidad de la deuda:

$$\text{Sostenibilidad.de.la.deuda} = \frac{\text{Servicio de la Deuda}}{\text{Ahorro Corriente}}$$

Para el manejo de este indicador es necesario calcular el ahorro corriente sin incluir los pagos correspondientes a los intereses de la deuda.

Con el volumen de ahorro corriente generado, la entidad territorial tiene la opción de decidir entre su utilización para el pago del servicio de la deuda o el financiamiento de la inversión. Por tal razón, es de gran importancia el cálculo del indicador de sostenibilidad de la deuda que permite analizar si con el ahorro generado la entidad se encuentra en posibilidad de asumir el pago de su servicio de deuda (Intereses + Amortizaciones) y le queda algún excedente para inversión. El nivel máximo de este indicador debe ser uno. Si está por encima de este valor o muy cercano a él, significa que la entidad enfrenta una situación de sobreendeudamiento que si se mantiene puede generar problemas de estabilidad y solidez financiera.

Nivel de endeudamiento:

$$\text{Nivel.de.endeudamiento} = \frac{\text{Valor total de rentas pignoradas}}{\text{Valor total de rentas recaudadas}} * 100$$

El objetivo de este indicador es establecer del total recaudado por concepto de rentas, cuánto fue el valor efectivamente pignorado, con el fin de determinar el nivel real de maniobrabilidad que tiene la administración sobre sus ingresos.

En términos generales, resultados altos en este grupo de indicadores permiten afirmar que la entidad territorial no ha desarrollado una política eficiente de acceso a recursos del crédito, que la ha conducido a endeudarse de manera

exagerada asumiendo costos excesivos de servicio de la deuda y debiendo sacrificar parte de sus rentas al pignorarlas como garantía de pago.

Fragilidad Financiera:

$$ft = ft^{-1} \frac{S}{(1+g)} + \frac{kt}{Gt} \parallel$$

Donde:

g = Tasa de crecimiento del ahorro

Kt = Volumen de inversión

Gt = Volumen de ahorro corriente + ingresos de capital

S = (1+a+i) = Tasa del servicio de la deuda

a = Porcentaje del saldo de la deuda que se amortiza en cada período

i = Tasa de interés.

De la ecuación anterior se desprenden varias situaciones de fragilidad financiera dependiendo de los valores de (g) y (s) cuyos resultados se pueden apreciar en la siguiente tabla:

	K > G	K = G	K < G
s > g	ft creciente explosiva	ft creciente explosiva	ft creciente
s = g	ft creciente	ft constante	ft disminuye
s < g	ft creciente o constante	ft disminuye	ft disminuye

A partir de esta expresión se puede concluir que si la inversión es igual al ahorro corriente (K = G) el coeficiente de fragilidad crece si la participación del servicio de la deuda (s) es mayor que la tasa de crecimiento del ahorro.

En primer lugar, cuando la tasa del servicio de la deuda es menor al crecimiento del ahorro (s < g), la entidad tendrá en el largo plazo una situación de solidez financiera controlada. De otra parte cuando (s > g) el nivel que puede alcanzar el indicador se vuelve explosivo e incontrolable, debido a que cae la

contribución del ahorro al financiamiento de la inversión y al pago de la deuda. Una tercera, que puede generar un proceso de endeudamiento altamente crítico, resulta cuando los niveles de inversión son mayores que el nivel de ahorro ($K > G$); a partir de un período la posibilidad de obtener recursos de crédito se torna negativa y el municipio de una posición de solidez cambia a una de fragilidad financiera.

Así, cuando durante varios años se presenta una situación en la que la tasa del servicio de la deuda supera a la tasa de crecimiento del ahorro, el índice tenderá a aumentar con mayor intensidad mientras más grande sea esa diferencia. Ello permite prever la posibilidad de que a largo plazo la deuda genere efectos de inestabilidad financiera a causa del incremento en el costo del endeudamiento en relación con la evolución del ahorro y señala la necesidad de buscar los correctivos necesarios. Si, por el contrario, el ahorro corriente crece más rápido que el servicio de la deuda, la fragilidad tenderá a crecer con menos intensidad, siempre y cuando la relación entre la inversión y el ahorro se mantenga en equilibrio.

Análisis cualitativo

Respecto a los tributos de las entidades territoriales, se deberá obtener información sobre: tarifas vigentes, base tributaria, censo de contribuyentes, estimación del nivel de consumo para calcular el recaudo potencial (cuando sea pertinente), relación de rentas pignoradas y sus condiciones de pignoración, exenciones, destinación de los impuestos y sistemas de recaudo y mecanismos de control (con base en flujogramas de procesos y responsabilidad).

Para los ingresos no tributarios, deberá conseguirse información sobre: tipo de servicios prestados directamente por la entidad territorial, sistemas de tarifas o tasas establecidas para su cobro, tipo de multas vigentes, sistemas de cobro, relación de los bienes dados en arrendamiento, valor de los bienes y valor de los arrendamientos mensuales, relación de las inversiones financieras y sus respectivos rendimientos, y en general los sistemas de control que tiene implementados.

En la parte de transferencias recibidas será necesario analizar su origen institucional y legal, así como su destinación funcional.

En los pagos de funcionamiento se analizarán para un período predeterminado, el número de funcionarios por secretaría, la escala salarial, las prestaciones sociales establecidas (tipo, características y monto), provisión de cesantías que realizan, personal por contrato y supernumerario, criterios para programar y realizar las compras.

En relación con los intereses se establecerá su origen (deuda de corto o largo plazo, créditos de tesorería), sus condiciones financieras (tasa de interés, plazo, forma de amortización y períodos de gracia, entre otros), destino de los créditos y clase de los intereses pagados (corrientes y/o de mora).

Para las transferencias pagadas se deberá establecer claramente su destino institucional y funcional y sus características en cuanto a continuidad y obligatoriedad.

En los pagos de capital (inversión), se analizará para el período, el comportamiento sectorial, características de la sectorización, la continuidad en la ejecución de proyectos y los sistemas de seguimiento y control aplicados.

En el financiamiento se establecerá el tipo de garantías otorgadas para la obtención de créditos, el saldo de la deuda y el servicio que genera en el futuro, el tipo de entidades financieras a las que se ha recurrido, la oportunidad de los pagos, cálculo del índice de fragilidad financiera (servicio de la deuda, ahorro) y utilización del mecanismo de renegociación de la deuda.

ANEXO 1

ACTIVIDADES DEL PROCESO PRESUPUESTAL MUNICIPAL

ACTIVIDADES	LÍMITE
La entidad constituirá las reservas y cuentas por pagar a 31 de diciembre y enviará informe a la Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.	31 de enero
La Secretaría de Hacienda y la Oficina de Planeación elaboran el plan financiero.	31 de marzo
Fecha límite de inscripción de programas y proyectos en el banco de programas y proyectos de inversión municipal para ser tenidos en cuenta en el proyecto de presupuesto.	Hasta junio 30
La Secretaría de Hacienda consolida el proyecto de funcionamiento e inversiones y lo presenta al Alcalde.	Desde el 1 de julio
El Alcalde estudia el proyecto de presupuesto y hace las modificaciones, si las hay.	Desde el 10 de septiembre al 10 de octubre
El Alcalde presenta al Concejo Municipal el proyecto de presupuesto con sus anexos.	Primer día de sesiones del último período del año
El Concejo aprueba el presupuesto.	Antes del 10 de diciembre
El Alcalde sanciona el acuerdo de presupuesto.	Antes del 20 de diciembre
Expedición del decreto de liquidación del presupuesto del año que comienza.	Antes del 31 de diciembre

ANEXO 2
MODELO DE DECRETO PARA EFECTUAR TRASLADOS
EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

DECRETO

Por medio del cual se efectúan unos traslados en el presupuesto de la actual vigencia fiscal por la suma de \$, dentro de los siguientes programas:

El Alcalde del Municipio _____ en cumplimiento de sus facultades legales, establecidas en el Decreto 111 de 1996, artículo 79, en especial de las conferidas en el estatuto presupuestal artículo 80 y,

CONSIDERANDO

- a) Que es necesario hacer algunos traslados presupuestales para el normal funcionamiento del municipio.
- b) Que el Alcalde es debidamente autorizado por el Concejo para realizar traslados entre las apropiaciones de los diferentes programas que constituyen el documento presupuestal.
- c) Que la administración solicitó a la jefatura de presupuesto, certificación de disponibilidad presupuestal.

DECRETA

Artículo 1. Contracréditese en su capacidad presupuestal las apropiaciones que a continuación se relacionan, con base en el certificado de disponibilidad expedido por el jefe de presupuesto.

Código	Concepto	Valor
625	CONTRACRÉDITOS	
	Gastos de personal	\$ 300.000.000
	TOTAL CONTRACRÉDITOS	\$ 300.000.000

Artículo 2. Con base en los recursos registrados en el artículo anterior, acredítense las siguientes apropiaciones en las cantidades que se detallan a continuación:

Código	Concepto	Valor
625	Gastos Generales	\$ 300.000.000
	TOTAL CRÉDITOS	\$ 300.000.000

Artículo 3. Este decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase

Alcalde Municipal

MARCO CONCEPTUAL DE LOS IMPUESTOS DISTRITALES

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO - IPU

Ley 44 de 1990. Ley 14 de 1983. Decreto Reglamentario 2388 de 1991. INGRESO Tributario. CLASIFICACIÓN Directos.

OBJETO DE LA NORMA

Unificar en un solo gravamen todos aquellos impuestos que se soportan en el avalúo catastral; introducir mecanismos de recaudo práctico y efectivos.

CARACTERÍSTICAS

Simplificación de la estructura tributaria; condensación en el IPU el Impuesto Predial Parques y Arborización - Estratificación socioeconómica - Sobretasa de levantamiento catastral y el manejo tarifario lo atiende al mover los millares de la Ley 4 al 12 por mil al 1 a 16 por mil.

La tarifa se encuentra entre el 3 por mil al 18 por mil. Además de señalar un límite de cobro del impuesto, solo hasta el doble de lo cobrado en la vigencia anterior, se obliga a las autoridades distritales a destinar el 10 % de su recaudo a la vivienda de estrato bajo y que no disponga de servicios de acueducto y alcantarillado. Un elemento nuevo lo constituye el señalamiento de la declaración IPU que el Distrito puede acoger dentro de su mecánica de cobro y que en esencia le representa la posibilidad de ingresar al catastro nuevos contribuyentes y/o las mejoras que los catastrados realicen a sus predios.

VIGENCIA

Entendida su aplicación, los Estatutos Tributarios locales no han tenido casi ningún desarrollo, en razón de que los Distritos estaban acomodados a la Ley

14 de 1983. La ley en esencia es buena por dos razones fundamentales: sigue condensando el cuerpo orgánico de normas predial y catastral y en segunda instancia, introduce mecanismos para un recaudo rápido y eficiente, arrastrando a su vez las mejoras y adiciones que suceden en los predios, todo esto mediante instrumento de la declaración del IPU.

NORMAS COMPLEMENTARIAS

Ley 14 de 1983 vigente en algunos aspectos. Resolución 2555 de 1988 reguladora del Catastro. Decreto 34 de 1983 Leyes 50 y 55 de 1985. Decreto 90 de 1986. Ley 75 de 1986. Ley 9a. de 1989. Decreto 1376 de 1986.

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO AVISOS Y TABLEROS

Decreto 1333 de 1986 Ley 14 de 1983. INGRESO Tributario. CLASIFICACIÓN Indirectos.

OBJETO DE LA NORMA

Establecer criterios de uniformidad para las bases gravables e indicar parámetros generales en torno a los procedimientos de liquidación y recaudo.

CARACTERÍSTICAS

Esta connotación, involucra no solo el Impuesto de Industria y Comercio General, sino también el del sector financiero y su complementario de Avisos y Tableros; recaen sobre las actividades industriales, comerciales, servicios y la intermediación financiera que se efectúe en una jurisdicción local y para el proceso de liquidación se tienen en cuenta factores como clase de actividad, ingresos brutos o rentas brutas, deducciones por devoluciones. Venta de activos o exportaciones y las tarifas que fluctúan entre dos y siete por mil. En el caso del sector financiero, es menos complejo para su manejo pues lo señala en esencia la Superintendencia Bancaria al indicar a la Tesorería el monto de los ingresos operacionales anuales de una sucursal o agencia financiera y esta procede aplicando la tarifa Bimodal tres y cinco por mil dependiendo si es corporación de ahorro o cualquier otro ente financiero estipulado en la ley.

El gravamen complementario de Avisos y Tableros cubre todas las actividades y se establece por su base gravable en un monto global y general del 15 % del impuesto a pagar.

VIGENCIA

La utilización del gravamen dentro de los lineamientos de la Ley 14 de 1983, ha tenido desarrollo dispar, pues solo ciertos distritos y en especial las capitales del departamento no han regulado en forma técnica y eficiente, comprobación que encontramos en los volúmenes de recursos que representan para sus arcas distritales. En otros entes la regulación se ha visto interferida por razones de poca monta en su escala tributaria y en especial por vulnerar intereses de personas vinculadas a las esferas de decisión local, lo cual ha conllevado que una vez confeccionado el acuerdo empieza a tener desarticulaciones y en muchos casos a ser aplazado su estudio y aprobación.

El criterio de que la viabilización del Impuesto de Industria y Comercio ha estado condicionada a la mayor actividad comercial y financiera de las grandes ciudades. La imposibilidad de tasar el impuesto en los distritos pequeños obedece en parte a la ausencia de registros contables en los establecimientos responsables del gravamen. Otro punto se refiere a las exenciones y estímulos; las primeras deben cerrarse, su amplia gama genera además bajos recaudos e inconvenientes en su aplicación en el momento de liquidar.

El gravamen, en términos de estímulos, estos deben regularse en función de tiempo más corto y uniforme. Es decir, estímulos por pronto pago solo hasta febrero o marzo e indicarse la exención temporal para nuevos establecimientos.

NORMAS COMPLEMENTARIAS: Ley 55 de 1985. Ley 43 de 1987. Decreto 0433 de 1990. Ley 75 de 1986.

IMPUESTO DE CIRCULACIÓN Y TRÁNSITO

Ley 14 de 1983. Ley 44 de 1990. INGRESO Tributario. CLASIFICACIÓN Directos.

OBJETO DE LA NORMA

Transferir un ingreso de orden departamental al orden local, gestando mayores recursos para el ente receptor y apoyar los programas de control a la contaminación ambiental y deterioro de las vías públicas.

Características: Tomando como base el avalúo comercial de un vehículo de uso particular se establece una tarifa única de 2 por mil, exonerando de dicho pago a la maquinaria agrícola, los vehículos de la Nación y los de entes territoriales como también los del cuerpo diplomático y de las entidades como bomberos y ambulancias. La Ley 44 de 1990 se refiere al impuesto cuando señala que quien utilice elementos para controlar la contaminación ambiental, el Distrito puede descontar del total a pagar del Impuesto de Circulación y Tránsito un 20 % de ese valor. Como retribución local al propietario que apoya la protección al medioambiente.

VIGENCIA

Su desarrollo legal ha seguido de la mano de los demás impuestos de la Ley 14 de 1983, pero con serios problemas en su implementación y recaudo, debido a negligencia del Distrito para recurrir a medidas coercitivas que obliguen a su cancelación en la Tesorería Distrital. Este gravamen no ha sido de gran peso en la tributación local debido a su reciente cambio de designación, los distritos mediante una regulación más imperativa y obligatoria obtendrían un mejor resultado financiero con la aplicación del impuesto a los automotores.

NORMAS COMPLEMENTARIAS: Decreto 2926 de 1983. Decreto 3617 de 1989. Decreto 2669 de 1983.

CARACTERÍSTICAS

La globalización de las presentaciones públicas y el señalamiento de una tarifa uniforme del 10 % de cada boleta, constituyen los elementos centrales y novedosos del gravamen; adicional a estos dos tópicos debemos reseñar que el legislador en apoyo a la cultura genera una exención en favor de los espectáculos de Colcultura y casas culturales del Departamento y Distrito y busca preservar la moral y las buenas costumbres al obligar a obtener el permiso del Alcalde.

IMPUESTO DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

Decreto Extraordinario 1333 de 1986. Ley 33 de 1968. Decreto 057 de 1969. Ley 50 de 1984. INGRESO Tributario. CLASIFICACIÓN Indirectos.

OBJETO DE LA NORMA

Regular y fortalecer la tributación concerniente a los espectáculos públicos del Distrito y autorizar una normatividad y vigencia de los espectáculos en razón de su proximidad con ellos.

VIGENCIA

Debido a su utilización un poco frecuente y a lo simple de su liquidación es de plena vigencia en el orden tributario distrital. Es un gravamen de vieja data en las finanzas locales con pocos desarrollos legislativos, quizás debido a su precaria contribución al erario distrital. Debería aprovecharse la oportunidad para reformular en torno al incremento y modalidades de espectáculos públicos que surgen en el país que bien podrían contribuir con el fisco local.

NORMAS COMPLEMENTARIAS: Ley 12 de 1932. Decreto 1558 de 1932.

IMPUESTO DE DEGÜELLO DE GANADO MENOR

Decreto Extraordinario 1333 de 1986. Ley 20 de 1946. Decreto 1222 de 1986. Ley 31 de 1945. INGRESO Tributario. CLASIFICACIÓN Indirectos.

OBJETO DE LA NORMA

Generar una fuente de recursos al tesorero distrital y efectuar un control fitosanitario sobre los animales a sacrificar.

VIGENCIA

Se encuentra en plena aplicación en ciertos distritos, conjuga con el de ganado mayor del cual por lo general participa el tesorero distrital.

Es un impuesto de precario perfil dentro de la gama tributaria distrital siendo quizás mejor su costo que su recaudo. Debería pensarse en su supresión no así

el control fitosanitario que debe mantenerse en aras de proteger la salud de los ciudadanos.

NORMAS COMPLEMENTARIAS: Ley 31 de 1945. Ley 20 de 1946.

IMPUESTO DE EXTRACCIÓN DE MATERIALES

Decreto Extraordinario 1333 del 1986. Ley 84 de 1915. INGRESOS Tributarios. CLASIFICACIÓN Indirectos.

OBJETO DE LA NORMA

Velar por la protección adecuada de los recursos naturales y regular la actividad urbanística de las poblaciones.

Características: Esta selección de tributos contiene hechos generadores diferentes, de un lado, las excavaciones, canalizaciones o vías subterráneas, caso del gravamen por uso del subsuelo; cuando se trata de delineación urbana estamos refiriéndonos a una base gravable soportada en la realización de una obra o su modificación, ampliación o reparación. Situación diferente opera para la extracción de materiales cuya base la encontramos en el retiro de arena, cascajo, piedra, de los lechos de ríos y arroyos. El mecanismo de permiso es una constante en el aspecto procedimental pues se busca resarcir el bien a su estado original, preservar el recurso o también controlar la edificación. De ahí que pueda pensarse en su utilización como regulador de actividades, antes que como significativas fuentes de recursos. El anterior criterio se sustenta en los requisitos a ser cumplidos por el solicitante y las sanciones a que se encuentra sujeto si incumple con el lineamiento urbanístico.

VIGENCIA

Su utilización, reglada es un imperativo del desarrollo urbanístico que viven nuestros distritos, quizás se ha convertido por su rigidez, en una camisa de fuerza o un mecanismo de dislocación del proceso urbano.

Partiendo del hecho evidente de que el complemento adecuado lo constituyen

un código urbanístico y un estatuto de control ambiental local, esta regulación solo se encuentra en las grandes ciudades, siendo también imperativo el establecimiento de estos importantes mecanismos en los demás distritos del país.

Otro aspecto a considerar es la obligación de establecer claras necesidades para las licencias de construcción y la explotación de materiales cuando se trata de vivienda de interés social, con lo que se impulsarían soluciones habitacionales y por consiguiente, un sector receptor de mano de obra como es la construcción.

NORMAS COMPLEMENTARIAS: Ley 97 de 1913. Ley 25 de 1920. Decreto Extraordinario 1333 de 1986. Ley 51 de 1954.

IMPUESTO RIFAS Y APUESTAS

Decreto extraordinario 1333 de 1988. Ley 33 de 1968. Decreto 057 de 1969. Decreto 537 de 1974. INGRESO Tributario. CLASIFICACIÓN Indirectos.

OBJETO DE LA NORMA

Explotar como fuentes de recursos para el erario público distrital, los juegos de azar; vigilar la gama de premios y su final entrega a los ganadores y evitar la competencia con las loterías oficiales.

CARACTERÍSTICAS

Si bien todos tienen como característica esencial el soportarse en el azar, hay sustancial diferencia entre unos y otros, por ejemplo las rifas y apuestas pasan el gravamen. El monto del plan de premios y van desde el 10 % del valor de la boleta hasta el 15 % del plan de premios, pasando un 10 % adicional como gravamen a la utilidad obtenida por la rifa.

Los requisitos son amplios para poder efectuar una rifa o establecer un casino, van desde el permiso de la autoridad competente hasta las pólizas que garanticen la solvencia económica del oferente, incluyendo además certificados de respetabilidad, de libertad de los bienes en juego y la obligación de que siempre quedarán en poder del público sufragante.

VIGENCIA

La vigencia normativa es real con la conversión del impuesto a las apuestas mutuas que regresan en virtud de la Ley 10 de 1990 a la Nación y expresamente para el sector Salud, revirtiéndose en forma indirecta a los distritos en proporción a las ventas a la población y a su desarrollo socioeconómico. La dificultad en su control puede estar en el exceso de requisitos para efectuar rifas en una jurisdicción local. Es muy usual encontrar que rifas foráneas no paguen impuestos y a su vez la gran dificultad de establecer los impuestos brutos de las existentes en la localidad. La filosofía del legislador, muy comprensible por cierto, ha girado en torno a dos aspectos cruciales: defender al comprador de loterías exigiendo que siempre queden en poder del público y a su vez prevenir la proliferación de premios en dinero, razón por la cual lo prohíbe a los particulares y lo suscribe a las loterías oficiales.

Sería válido en un proceso de autonomía fiscal para los distritos el permitir que pueda o no establecer estos impuestos de acuerdo con la relevancia que cada uno represente en cada caso. Las apuestas mutuas podrían retomar al contexto de la tributación local por razones de manejo práctico debido a que le es más fácil al Distrito controlar el juego y los dineros obtenidos en dichos eventos que a otros entes; en segunda instancia porque la Ley 10 de 1990 distribuye el 90 % del gravamen indirectamente en los distritos.

NORMAS COMPLEMENTARIAS: Ley 12 de 1932. Decreto 1558 de 1993. Ley 58 de 1945. Ley 68 de 1946. Decreto 592 de 1993. Ley 69 de 1946. Decreto 2000 de 1946. Decreto Extraordinario 1333 de 1988. Ley 51 de 1954.

VIGENCIA

- Se encuentra en plena aplicación en varios distritos.
- Se desperdició la oportunidad en el Decreto 1333 de reordenarlo en términos de su utilización tributaria.
- Es un impuesto de aplicación parcial en ciertos distritos.
- Las tarifas y su control han sido muy dispares.

NORMAS COMPLEMENTARIAS: Ley 69 de 1946. Decreto 2000 de 1946.

IMPUESTOS DEPARTAMENTALES

INTRODUCCIÓN

Como sucede con todo tributo, los del orden departamental deben estar previstos en normas legalmente expedidas, en este caso por una ordenanza emanada de las Asambleas Departamentales por iniciativa del gobierno local, y en ellas debe fijarse la denominación de los sujetos de la obligación tributaria, hechos generadores, bases gravables y tarifas de la misma. Pero dentro de los parámetros de la Constitución de 1991.

Con la reforma de 1968 fueron fortalecidos los fiscos departamentales, y se les asignaron algunas rentas, posteriormente, la Ley 3ª de 1986 reestructuró administrativamente a los departamentos y permitió, en ejercicio de las facultades precisas y *pro tempore* otorgadas al Gobierno, codificar las normas sobre estas. De esta manera se expidió el Decreto Ley 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental.

Los principales tributos departamentales son los siguientes:

IMPUESTO SOBRE VEHÍCULO AUTOMOTOR

BASE LEGAL

Está constituida por la Ley 488 de diciembre 24 de 1998, artículos 138 al 151; el Decreto Reglamentario 2654 de diciembre 29 de 1998; la Resolución 0119 de 1999; Decreto Reglamentario 392 del 4 de marzo de 1999 y Resolución 180 del 1º de febrero de 2000; Resolución 0260 de febrero 9 de 2000 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Ley 633 de 2000.

CARACTERÍSTICAS

El Impuesto de Vehículos Automotores es de orden departamental que sustituyó el Impuesto de Circulación y Tránsito (municipal) y de Timbre Nacional (departamental), de vehículos particulares a partir del 1º de enero de 1999.

Es un impuesto de carácter nacional cedido a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción.

El valor comercial del vehículo constituye la base gravable de este impuesto, según la tabla establecida en la resolución del Ministerio de Transporte o entidad que haga sus veces.

Si el vehículo no se encuentra ubicado en la resolución del Ministerio de Transporte, el propietario deberá solicitar a dicha entidad el avalúo comercial del mismo. De todas formas se acata lo establecido desde el nivel nacional sobre este tipo de impuesto o su transformación o cualquier otro que lo contenga o modifique.

El sujeto pasivo del impuesto es el propietario o poseedor de los vehículos gravados. El hecho generador del impuesto lo constituye la propiedad o posesión de los vehículos gravados.

SOBRETASA A LA GASOLINA MOTOR Y AL ACPM

BASE LEGAL

La base legal de la Sobretasa a la Gasolina Motor y al ACPM, está dada por la Ley 488 de 1998, Decreto Reglamentario 2653 del 29 de diciembre de 1998, Ley 681 de agosto de 2001, Decreto Reglamentario 1505 de julio 19 de 2002 y la Resolución 1386 del 23 de julio de 2002.

CARACTERÍSTICAS

Es la autorización que la Nación dio a los departamentos para adoptar la Sobretasa a la Gasolina Motor. La naturaleza de la Sobretasa al ACPM está dada por la creación como una contribución nacional.

El hecho generador, lo constituye el consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada, en la jurisdicción del departamento.

Para la Sobretasa al ACPM, el hecho generador está constituido por el consumo de ACPM nacional o importado, en la jurisdicción del Departamento.

La base gravable, está constituida por el valor de referencia de venta al público de la gasolina motor tanto extra como corriente y del ACPM, por galón, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía.

IMPUESTO A GANADORES DE LOTERÍAS

BASE LEGAL

Según lo establecido por los artículos 20 y 30 de la Ley 1ª de 1961, en concordancia con los artículos 50 y 60 de la Ley 4ª de 1963 y el artículo 10º de la Ley 33 de 1968, parcialmente compilado en el artículo 163 del Decreto Extraordinario 1222 de 1986, el impuesto del 17 % sobre los premios de loterías, conocido como “impuesto a ganadores” es de carácter departamental.

CARACTERÍSTICAS

Los Departamentos a través de las entidades competentes tienen la obligación de repartir equitativamente el valor que reciben por este concepto entre las instituciones asistenciales oficiales de sus municipios.

La lotería registra como ingresos los valores recaudados por la venta de los billetes de cada sorteo y contabiliza como cuentas del pasivo los montos correspondientes a los premios y a los impuestos liquidados.

IMPUESTO A LOTERÍAS FORÁNEAS

BASE LEGAL

El inciso 2º del artículo 164 del Código de Régimen Político Departamental, Decreto Extraordinario 1222 de 1986, faculta a las Asambleas Departamentales para establecer el impuesto.

CARACTERÍSTICAS

En el impuesto de Loterías Foráneas el sujeto activo es en principio el Departamento. El sujeto pasivo es la beneficencia o lotería de origen. El Decreto Reglamentario 1977 de 1989 fija un procedimiento para efectos de la liquidación del gravamen, creando una carga tributaria para el agente o distribuidor de las loterías, quien deberá cancelar directamente el impuesto a la lotería recauda-

dora, y pasar la cuenta a la lotería de origen, para que esta última le abone en cuenta el valor que compruebe haber cancelado en el lugar de la venta. Como hecho generador se tiene la venta de billetes de loterías de otros departamentos

IMPUESTO AL CONSUMO DE CERVEZAS, SIFONES Y REFAJOS BASE LEGAL

El impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas es un impuesto nacional cedido a los departamentos en proporción a su consumo en las respectivas jurisdicciones que se rige por las normas de la Ley 223 de 1995 y el Decreto Reglamentario 380 de 1996.

CARACTERÍSTICA

Son sujetos pasivos o responsables del impuesto los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. También son responsables directos del impuesto los transportadores y los expendedores al por menor, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o venden. Los distribuidores que cambien el destino de los productos sin informar por escrito al productor o al importador son los únicos responsables del impuesto.

El impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país; o para publicidad, promoción, donación o comisión, o los destina al autoconsumo. En los productos extranjeros el impuesto se causa en el momento de su introducción al país, a menos que estén en tránsito hacia otro Estado.

En cuanto a la base gravable los productores fijan a los expendedores al detal, para cada capital de departamento donde tengan sus fábricas, el precio de venta de las cervezas, sifones y demás; para ello, deben sumar el impuesto al consumo y el precio de venta al detallista.

En cuanto a la administración del impuesto corresponden a los departamentos

la fiscalización, liquidación oficial, cobro y recaudo, quienes deben aplicar el Estatuto Tributario. Sin embargo, contra los actos de liquidación oficial procede el recurso de reconsideración el cual debe presentarse ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Los Departamentos y el Distrito pueden realizar aprehensiones y decomisos de cervezas que no hayan pagado el impuesto, quedando saneados, así como cuando se produce la declaratoria de abandono.

IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES, VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES

BASE LEGAL

El artículo 336 de la Constitución Política establece el monopolio fiscal de licores y destina las rentas obtenidas en su ejercicio preferentemente a los servicios de salud y educación. La Ley 223 de 1995 modificó el Código de Régimen Departamental en materia del impuesto al consumo.

CARACTERÍSTICAS

El sujeto activo es el respectivo departamento donde se realice el consumo. Son sujetos pasivos o responsables del impuesto los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o venden.

El hecho generador de este gravamen es el consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, en la jurisdicción de los departamentos.

De conformidad con el artículo 49 de la Ley 788 de 2002, referente al Impuesto de Consumo de Licores, Vinos, Aperitivos y similares, la base gravable está constituida por el número de grados alcoholimétricos que contenga el producto.

Esta base gravable aplicará igualmente para la liquidación de la participación, respecto de los productos sobre los cuales los departamentos estén ejerciendo el monopolio rentístico de licores destilados.

IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS

BASE LEGAL

El Decreto Extraordinario 1222 de 1986, establecía un impuesto del 100 %. La Ley 101 de 1993, concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República, entre otras, para revisar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos. Como resultado, el Ministro de Gobierno, delegatario de funciones presidenciales, expidió el Decreto Extraordinario 1280 de 1994. Mediante Sentencia C-246 de 1995, la Corte Constitucional declaró inexecutable el numeral 30 del artículo 98 de la Ley 101 de 1993 y todo el Decreto Extraordinario 1280 de 1994.

CARACTERÍSTICAS

El sujeto activo es el respectivo departamento donde se realice el consumo. Los sujetos pasivos o responsables del impuesto son los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o venden. El hecho generador de este gravamen es el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado en la jurisdicción de los departamentos. El impuesto se causa en el momento en que el productor, los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina al autoconsumo. La base gravable de este impuesto está constituida por el precio de venta al detallista.

DEGÜELLO DE GANADO MAYOR

BASE LEGAL

La constituye el artículo 1º de la Ley 8 de abril 7 de 1909, los artículos 161 y 162 del Decreto Extraordinario 1222 de abril 18 de 1986.

CARACTERÍSTICAS

El legislador dejó en libertad a los departamentos para que fijaran las tarifas del tributo, por lo que no solo la normatividad de uno a otro departamento resulta muy variada sino que este gravamen podría resultar constitucionalmente

cuestionable a la luz del artículo 338 de la C.P. toda vez que no es la ley la que determina los sujetos pasivos, las tarifas y las bases de liquidación, sino las respectivas ordenanzas.

El impuesto de degüello se origina por todo sacrificio de cabeza de ganado mayor, independientemente de su sexo y/o edad, realizado en su jurisdicción por mataderos legales autorizados y establecidos.

El sujeto activo, administrador y recaudador de este impuesto son los municipios, a través de los respectivos mataderos. El sujeto pasivo son los propietarios, poseedores, arrendatarios y en general, los explotadores comerciales de los mataderos legalmente establecidos.

IMPUESTO DE REGISTRO

BASE LEGAL

La base legal del Impuesto de Registro está dada por la Ley 223 del 20 de diciembre de 1995, el Decreto Reglamentario 650 del 3 de abril de 1996, Decreto Reglamentario 2141 del 25 de noviembre de 1996, la Ley 488 del 24 de diciembre de 1998 y la Ley 788 de diciembre 27 de 2002.

CARACTERÍSTICAS

El Impuesto de Registro y Anotación cedido a las entidades departamentales adquiere el carácter de renta de su propiedad exclusiva en la medida en que las Asambleas lo adopten dentro de los términos y condiciones legales (Ley 44 de 1990). A partir de la Ley 223 de 1995, dicho impuesto se transforma en el “impuesto de registro”, y el hecho generador es la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos documentales en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares y que, de conformidad con las disposiciones legales, deban registrarse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

Los sujetos pasivos están constituidos por los particulares contratantes y los particulares beneficiarios del acto o providencia sometida a registro y el impuesto se paga por partes iguales, salvo manifestación en contrario. La ley liberó a las entidades públicas o estatales del pago de dicho gravamen.

Los registros relacionados con inmuebles deben tener en cuenta, como mínimo, el valor del avalúo catastral o del autoavalúo para los municipios que lo han adoptado o el valor del remate de la adjudicación, según el caso.

El Impuesto de Registro se paga en el departamento donde se efectúe el registro.

Tratándose de inmuebles, se paga en donde estén ubicados. Cuando los inmuebles se hallen en dos o más departamentos, el tributo se paga en el departamento donde esté ubicada la mayor extensión. Si por la naturaleza del acto o contrato no fuere posible establecer la anterior proporción, el impuesto se paga por partes iguales en cada una de las secciones de ubicación de los inmuebles.

Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, son las entidades responsables de la liquidación y recaudo del impuesto de registro. A ellas les corresponde presentar declaración mensual y consignan el impuesto ante la entidad competente del Departamento.

IMPUESTOS NACIONALES

INTRODUCCIÓN

Los impuestos tienen su origen en el precepto constitucional según el cual todos los nacionales están en el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad (Art. 95, numeral 9º de la Constitución Política de Colombia).

Como el sistema tributario colombiano se ajusta al principio constitucional de legalidad, la facultad impositiva radica en el órgano legislativo del poder público, así lo expresan los numerales 11 y 12 del artículo 150 de la Carta Constitucional, que enuncian la responsabilidad del Congreso de establecer las rentas nacionales, fijar los gastos de la administración, determinar contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales, en los casos y condiciones que establezca la ley.

El artículo 338 de la Constitución Nacional señala: “En tiempos de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales.

Los principales impuestos de carácter nacional son el Impuesto sobre la Renta y sus complementarios, el Impuesto al Patrimonio, el Impuesto a las Ventas –IVA–, el gravamen a los Movimientos Financieros y el Impuesto de Timbre.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

DEFINICIÓN

Este impuesto recae sobre las personas naturales o jurídicas y asimiladas que sean contribuyentes y que en desarrollo de su actividad hayan recibido ingresos susceptibles de constituir incremento en su patrimonio. Esta responsabilidad comprende los contribuyentes declarantes.

BASE LEGAL

En el año 1953 el gobierno militar de Rojas Pinilla expidió los Decretos 2317 y 2615, con los cuales realizó una drástica reforma al Impuesto sobre la Renta y al Régimen de Avalúos Catastrales con el fin de afianzar las finanzas municipales. Se gravaron los dividendos distribuidos por las sociedades anónimas en cabeza de los socios, estableciendo la doble tributación de estas rentas, y se elevaron considerablemente las tarifas para las sociedades. La equidad era uno de los objetivos de la reforma.

En 1966 el Decreto 1366 contempló medidas encaminadas a controlar la evasión. Se implementó la liquidación privada del Impuesto sobre la Renta, y su pago inmediato antes de la liquidación oficial; se estableció una retención en la fuente sobre salarios con un tope de 10 %, como un principio primitivo de anticipo.

Con la Ley 2053 de 1974 se estableció un régimen de presunción universal de renta mínima en relación con el valor del patrimonio neto y se estableció que ningún contribuyente obtendría una renta ordinaria. Se extendió el impuesto

de renta a todas las empresas estatales, excluidas las de servicios públicos, con el objeto de instituir un principio de control central de estas y la posibilidad de trasladar parte de sus utilidades antes de impuestos, a actividades prioritarias del consumo y la inversión pública.

La Ley 20 de 1979 reformó el impuesto a las ganancias ocasionales, y su forma de cálculo, reduciendo las tarifas máximas de 46 % a 28 %, y manteniendo un mínimo de 10 %. Eliminó la provisión de que las ganancias ocasionales fuesen gravadas al 50 % de la tasa de Impuesto a la Renta. La ley estableció que dichas ganancias no fuesen gravadas para activos fijos si estas eran invertidas en empresas o bonos públicos. Sin embargo, puesto que no existía un límite de tiempo para invertir dichas ganancias, esta provisión sirvió como vehículo para su exención definitiva.

La Ley 75 de 1986 redujo la tasa máxima para la renta de personas naturales al 35 %. Exoneró al 90 % de los asalariados de la retención en la fuente, unificó el Impuesto para Sociedades Limitadas y Anónimas y autorizó el recaudo del impuesto en bancos. El objetivo de la reforma fue el de introducir mayor equidad y neutralidad al Impuesto sobre la Renta y fortalecer el sistema tributario.

La Ley 20 de 1979 introdujo beneficios adicionales para las sociedades en términos del Impuesto de Renta. La nueva norma estableció que las ganancias ocasionales de la venta de activos fijos, no fuesen gravadas si eran invertidas en la compra de otros activos. No obstante, no estableció el límite de tiempo para invertir dichas ganancias, provisión que sirvió como vehículo para su exención definitiva.

La Ley 223 de 1995 pretendía incrementar los ingresos para cumplir con los compromisos de gastos impuestos por el Plan Nacional de Desarrollo (Salto Social). De la misma manera, buscaba fortalecer los recaudos por medio de mayores sanciones a la evasión y la elusión. La tarifa del Impuesto de Renta pasó de 30 % a 35 % para las sociedades, se incrementaron las tarifas marginales para personas naturales, y se creó la renta presuntiva para grandes con-

tribuyentes, 1,5 % sobre el patrimonio bruto o 5 % del patrimonio líquido. Así mismo, se elevó la tarifa de retención salarial, al mismo tiempo que se disminuyó la base de la misma.

Con la Ley 488 de 1998, se pretendía principalmente definir las competencias del ámbito territorial y nacional en materia de impuestos, e incrementar el recaudo de manera que se pudiera aliviar la grave situación de las finanzas públicas. Se declararon como contribuyentes del Impuesto de Renta y complementarios las Cajas de Compensación Familiar, los Fondos de Empleados y las Asociaciones Gremiales, no obstante estas no estarían sometidas a la renta presuntiva. Cuando la utilidad proviniera de la enajenación de acciones de alta o media bursatilidad, esta no constituiría ni renta ni ganancia ocasional. Los intereses que generarán las entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, no serán deducibles en su totalidad, solo serán deducibles en la parte que no exceda la tasa más alta que se haya autorizado a cobrar durante el respectivo año gravable.

A través de la Ley 1111 de 2006, se introdujeron cambios en el Impuesto sobre la Renta para el año gravable 2007. Entre los cambios introducidos para la estimación de los beneficios están: I) la disminución de la tarifa estatutaria de renta, que pasó de 35 % al 34 %; II) el aumento en el porcentaje de deducción por inversión en activos fijos con carácter permanente, del 30 % al 40 %; III) la creación del descuento por inversión en acciones de sociedades agropecuarias; y por último, IV) la modificación en la aplicación del descuento por impuestos pagados en el exterior.

CARACTERÍSTICAS

Las personas naturales y sucesiones ilíquidas no son declarantes del Impuesto sobre la Renta y complementarios, así como los contribuyentes de menores ingresos y los asalariados siempre y cuando cumplan los presupuestos que la ley y el reglamento señalan para tal efecto.

Este impuesto grava los ingresos percibidos en el año gravable, susceptibles

de provocar un incremento neto en el patrimonio por aumentar los activos o disminuir los pasivos.

La tarifa única del Impuesto sobre la Renta para las sociedades anónimas y para las limitadas, sobre el ejercicio de 2008, se reduce de 34 % a 33 %, para el año gravable 2006 se aplicaba una sobretasa del 10 %, generando una tarifa del 38,5 %.

El Impuesto sobre la Renta se determina aplicando la tarifa a la renta líquida gravable, de la siguiente manera:

Son deducibles de la renta aquellos costos y gastos que tengan relación de causalidad con la actividad productora de renta siempre que sean necesarios, proporcionales y se hayan causado o pagado en el año gravable correspondiente.

Por Ganancias Ocasionales, se gravan los ingresos obtenidos de:

- Las utilidades en la venta de activos fijos poseídos por más de dos años.
- Las utilidades originadas en la liquidación de sociedades.
- Las ganancias provenientes de herencias, legados, donaciones y lo percibido como porción conyugal.
- Las ganancias por loterías, rifas, apuestas y similares.

REGLAMENTACIÓN AL IMPUESTO A LA RENTA SEGÚN LA LEY 1607 DE 2012

Impuesto sobre la renta para personas naturales

En materia del impuesto sobre la renta y complementarios se establece una clasificación de personas naturales en empleados y trabajadores por cuenta propia. Además crea dos sistemas presuntivos de determinación de la base gravable de renta conocidos como Impuesto Mínimo Alternativo –IMAN– e Impuesto Mínimo Alternativo Simple –IMAS–.

Impuesto sobre la renta para sociedades

En cuanto al impuesto de renta para las sociedades la tarifa baja de un 33 %

a un 25 %, sin embargo se crea el impuesto para la equidad –CREE– que tendrá como hecho generador la obtención de ingresos que sean susceptibles de incrementar el patrimonio de los sujetos pasivos con tarifa del 8 % destinados a la financiación del SENA, ICBF y el Sistema de Seguridad Social en Salud. Cabe resaltar que para los próximos tres años tendrá un punto adicional (1 %), que se distribuirá de la siguiente manera: 40 % para financiar a instituciones de educación superior públicas, 30 % para la nivelación de la UPC del régimen subsidiado en salud y 30 % para inversión social en el campo.

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

DEFINICIÓN

Grava la prestación de servicios y la venta e importación de bienes. En términos generales, el IVA se encuentra estructurado como Impuesto al Valor Agregado, de tal manera que al momento de la determinación del impuesto, se permite descontar el IVA pagado por bienes y servicios destinados a las operaciones gravadas.

BASE LEGAL

En 1992, se introduce la reforma tributaria por medio de la Ley 6, con el objetivo de garantizar los recursos para financiar los compromisos adquiridos con la Constitución de 1991, e iniciar un programa de inversiones en infraestructura para estimular el proceso de apertura económica. La tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) pasó de 12 % a 14 % por un término de 5 años.

Con la Ley 223 de 1995, la tarifa del Impuesto al Valor Agregado pasó del 14 % al 16 %. Se incluyeron como bienes sujetos al IVA los materiales e insumos de construcción y se incrementó la tarifa del impuesto para las importaciones, las compras de vehículos y las motocicletas.

Con la Ley 142 de 1994, la tarifa general del Impuesto al Valor Agregado pasó del 15 % al 16 %, lo cual se aplicaría también a los servicios, con excepción de los excluidos expresamente. La venta e importación de cigarrillos y tabaco elaborado, nacionales y extranjeros, estaría sujeta a la tarifa general. El impuesto

cubriría el servicio de televisión satelital, para lo cual la base gravable estaría conformada por el valor total facturado al usuario.

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS (IVA) E IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO SEGÚN LA LEY 1607 DE 2012

Artículo 424. Bienes que no causan el impuesto. Los siguientes bienes se hallan excluidos y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto sobre las ventas. Para tal efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria andina vigente:

01.03	Animales vivos de la especie porcina.
01.04	Animales vivos de las especies ovina o caprina.
01.05	Gallos, gallinas, patos, gansos, pavos (gallipavos) y pintadas, de las especies domésticas, vivos.
01.06	Los demás animales vivos.
03.01	Peces vivos, excepto los peces ornamentales de las posiciones 03.01.11.00.00 y 03.01.19.00.00.
03.03.41.00.00	Albacoras o atunes blancos.
03.03.42.00.00	Atunes de aleta amarilla (rabiles).
03.03.45.00.00	Atunes comunes o de aleta azul, del Atlántico y del Pacífico.
03.05	Pescado seco, salado o en salmuera; pescado ahumado, incluso cocido antes o durante el ahumado; harina, polvo y “pellets” de pescado, aptos para la alimentación humana.
04.04.90.00.00	Productos constituidos por los componentes naturales de la leche.
04.09	Miel natural.
05.11.10.00.00	Semen de Bovino.
06.01	Bulbos, cebollas, tubérculos, raíces y bulbos tuberosos, turiones y rizomas, en reposo vegetativo, en vegetación o en flor; plantas y raíces de achicoria, excepto las raíces de la partida 12.12.
06.02.20.00.00	Plántulas para la siembra, incluso de especies forestales maderables.
07.01	Papas (patatas) frescas o refrigeradas.
07.02	Tomates frescos o refrigerados.
07.03	Cebollas, chalotes, ajos, puerros y demás hortalizas aliáceas, frescos o refrigerados.
07.04	Coles, incluidos los repollos, coliflores, coles rizadas, colinabos y productos comestibles similares del género Brassica, frescos o refrigerados.

07.05	Lechugas (<i>Lactuca sativa</i>) y achicorias, comprendidas la escarola y la endibia (<i>Cichorium</i> spp.), frescas o refrigeradas.
07.06	Zanahorias, nabos, remolachas para ensalada, salsifíes, apionabos, rábanos y raíces comestibles similares, frescos o refrigerados.
07.07	Pepinos y pepinillos, frescos o refrigerados.
07.08	Hortalizas de vaina, aunque estén desvainadas, frescas o refrigeradas.
07.09	Las demás hortalizas, frescas o refrigeradas.
07.12	Hortalizas secas, incluidas las cortadas en trozos o en rodajas o las trituradas o pulverizadas, pero sin otra preparación.
07.13	Hortalizas de vaina secas desvainadas, aunque estén mondadas o partidas.
07.14	Raíces de yuca (<i>mandioca</i>), arrurruz o salep, aguaturmas (<i>patacas</i>), camotes (<i>batatas</i> , <i>boniatos</i>) y raíces y tubérculos similares ricos en fécula o inulina, frescos, refrigerados, congelados o secos, incluso troceados o en "pellets"; médula de sagú.
08.01.12.00.00	Cocos con la cáscara interna (<i>endocarpio</i>).
08.01.19.00.00	Los demás cocos frescos.
08.03	Bananas, incluidos los plátanos "plantains", frescos o secos.
08.04	Dátiles, higos, piñas (<i>ananás</i>), aguacates (<i>paltas</i>), guayabas, mangos y mangostanes, frescos o secos.
08.05	Agrios (<i>cítricos</i>) frescos o secos.
08.06	Uvas, frescas o secas, incluidas las pasas.
08.07	Melones, sandías y papayas, frescos.
08.08	Manzanas, peras y membrillos, frescos.
08.09	Damascos (<i>albaricoques</i> , <i>chabacanos</i>), cerezas, duraznos (<i>melocotones</i>) (incluidos los <i>grñones</i> y <i>nectarinas</i>), ciruelas y endrinas, frescos.
08.10	Las demás frutas u otros frutos, frescos.
09.01.11	Café en grano sin tostar, cáscara y cascarilla de café.
09.09.21.10.00	Semillas de cilantro para la siembra.
10.01.11.00.00	Trigo duro para la siembra.
10.01.91.00.00	Las demás semillas de trigo para la siembra.
10.02.10.00.00	Centeno para la siembra.
10.03	Cebada.
10.04.10.00.00	Avena para la siembra.
10.05.10.00.00	Maíz para la siembra.
10.05.90	Maíz para consumo humano.

10.06	Arroz para consumo humano.
10.06.10.10.00	Arroz para la siembra.
10.06.10.90.00	Arroz con cáscara (Arroz Paddy).
10.07.10.00.00	Sorgo de grano para la siembra.
11.04.23.00.00	Maíz trillado para consumo humano.
12.01.10.00.00	Habas de soya para la siembra.
12.02.30.00.00	Maníes (cacahuets, cacahuates) para la siembra.
12.03	Copra para la siembra.
12.04.00.10.00	Semillas de lino para la siembra.
12.05	Semillas de nabo (nabina) o de colza para siembra.
12.06.00.10.00	Semillas de girasol para la siembra.
12.07.10.10.00	Semillas de nueces y almendras de palma para la siembra.
12.07.21.00.00	Semillas de algodón para la siembra.
12.07.30.10.00	Semillas de ricino para la siembra.
12.07.40.10.00	Semillas de sésamo (ajonjolí) para la siembra.
12.07.50.10.00	Semillas de mostaza para la siembra.
12.07.60.10.00	Semillas de cártamo para la siembra.
12.07.70.10.00	Semillas de melón para la siembra.
12.07.99.10.00	Las demás semillas y frutos oleaginosos para la siembra.
12.09	Semillas, frutos y esporas, para siembra.
12.12.93.00.00	Caña de azúcar.
17.01.13.00.00	Chancaca (panela, raspadura) Obtenida de la extracción y evaporación en forma artesanal de los jugos de caña de azúcar en trapiches paneleros.
18.01.00.11.00	Cacao en grano para la siembra.
18.01.00.19.00	Cacao en grano crudo.
19.01.10.91.00	Únicamente la Bienestarina.
19.01.90.20.00	Productos alimenticios elaborados de manera artesanal a base de leche.
19.05	Pan horneado o cocido y producido a base principalmente de harinas de cereales, con o sin levadura, sal o dulce, sea integral o no, sin que para el efecto importe la forma dada al pan, ni la proporción de las harinas de cereales utilizadas en su preparación, ni el grado de cocción, incluida la arepa de maíz.
20.07	Productos alimenticios elaborados de manera artesanal a base de guayaba.
22.01	Agua, incluidas el agua mineral natural o artificial y la gaseada, sin adición de azúcar u otro edulcorante ni aromatizada; hielo y nieve.

25.01	Sal (incluidas la de mesa y la desnaturalizada) y cloruro de sodio puro, incluso en disolución acuosa o con adición de antiaglomerantes o de agentes que garanticen una buena fluidez; agua de mar.
25.03	Azufre de cualquier clase, excepto el sublimado, el precipitado y el coloidal.
25.10	Fosfatos de calcio naturales, fosfatosaluminocálcicos naturales y cretasfosfatadas.
25.18.10.00.00	Dolomita sin calcinar ni sinterizar, llamada "cruda". Cal Dolomitainorgánica para uso agrícola como fertilizante.
27.01	Hullas; briquetas, ovoides y combustibles sólidos similares, obtenidos de la hulla.
27.04.00.10.00	Coques y semicoques de hulla.
27.04.00.20.00	Coques y semicoques de lignito o turba.
27.11.11.00.00	Gas natural licuado.
27.11.12.00.00	Gas propano únicamente para uso domiciliario.
27.11.13.00.00	Butanos licuados.
27.11.21.00.00	Gas natural en estado gaseoso, incluido el biogás.
27.11.29.00.00	Gas propano en estado gaseoso únicamente para uso domiciliario y gas butano en estado gaseoso.
27.16	Energía eléctrica.
28.44.40.00.00	Material radiactivo para uso médico.
29.36	Provitaminas y vitaminas, naturales o reproducidas por síntesis (incluidos los concentrados naturales), y sus derivados utilizados principalmente como vitaminas, mezclados o no entre sí o en disoluciones de cualquier clase.
29.41	Antibióticos.
30.01	Glándulas y demás órganos para usos opoterápicos, desecados, incluso pulverizados; extracto de glándulas o de otros órganos o de sus secreciones, para usos opoterápicos; heparina y sus sales; las demás sustancias humanas o animales preparadas para usos terapéuticos o profilácticos, no expresadas ni comprendidos en otra parte.
30.02	Sangre humana; sangre animal preparada para usos terapéuticos, profilácticos o de diagnóstico; antisueros (sueros con anticuerpos), demás fracciones de la sangre y productos inmunológicos modificados, incluso obtenidos por proceso biotecnológico; vacunas, toxinas, cultivos de microorganismos (excepto las levaduras) y productos similares.
30.03	Medicamentos (excepto los productos de las partidas 30.02, 30.05 o 30.06) constituidos por productos mezclados entre sí, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, sin dosificar ni acondicionar para la venta al por menor.
30.04	Medicamentos (excepto los productos de las partidas 30.02, 30.05 o 30.06) constituidos por productos mezclados o sin mezclar preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados o acondicionados para la venta al por menor.

30.05	Guatas, gasas, vendas y artículos análogos (por ejemplo: apósitos, esparadrapos, si-napismos), impregnados o recubiertos de sustancias farmacéuticas o acondicionados para la venta al por menor con fines médicos, quirúrgicos, odontológicos o veterinarios.
30.06	Preparaciones y artículos farmacéuticos a que se refiere la nota 4 de este capítulo.
31.01	Abonos de origen animal o vegetal, incluso mezclados entre sí o tratados química-mente; abonos procedentes de la mezcla o del tratamiento químico de productos de origen animal o vegetal.
31.02	Abonos minerales o químicos nitrogenados.
31.03	Abonos minerales o químicos fosfatados.
31.04	Abonos minerales o químicos potásicos.
31.05	Abonos minerales o químicos, con dos o tres de los elementos fertilizantes: nitrógeno, fósforo y potasio; los demás abonos; productos de este Capítulo en tabletas o formas similares o en envases de un peso bruto inferior o igual a 10 kg.
38.08	Insecticidas, raticidas y demás antirroedores, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas, desinfectantes y productos similares, presentados en formas o en envases para la venta al por menor, o como preparaciones o artículos, tales como cintas, mechas y velas azufradas y papeles ma-tamoscas.
38.22.00.90.00	Reactivos de diagnóstico sobre cualquier soporte y reactivos de diagnóstico prepara-dos, incluso sobre soporte.
40.01	Caucho natural.
40.11.61.00.00	Neumáticos con altos relieves en forma de taco, ángulo o similares, de los tipos utili-zados en vehículos y máquinas agrícolas o forestales.
40.11.92.00.00	Neumáticos de los tipos utilizados en vehículos y máquinas agrícolas o forestales.
40.14.10.00.00	Preservativos.
44.03	Madera en bruto, incluso descortezada, desalburada o escuadrada.
48.01.00.00.00	Papel prensa en bobinas (rollos) o en hojas.
48.02.61.90	Los demás papeles prensa en bobinas (rollos)
53.05.00.90.90	Pita (Cabuya, fique).
53.11.00.00.00	Tejidos de las demás fibras textiles vegetales.
56.08.11.00.00	Redes confeccionadas para la pesca.
59.11.90.90.00	Empaques de yute, cáñamo y fique.
63.05.10.10.00	Sacos (bolsas) y talegas, para envasar de yute.
63.05.90.10.00	Sacos (bolsas) y talegas, para envasar de pita (cabuya, fique).
63.05.90.90.00	Sacos (bolsas) y talegas, para envasar de cáñamo.

Economía Pública

69.04.10.00.00	Ladrillos de construcción y bloques de calicanto, de arcilla, y con base en cemento, bloques de arcillasilvocalcárea.
71.18.90.00.00	Monedas de curso legal.
73.11.00.10.00	Recipientes para gas comprimido o licuado, de fundición, hierro o acero, sin soldadura, componentes del plan de gas vehicular.
82.08.40.00.00	Cuchillas y hojas cortantes, para máquinas agrícolas, hortícolas o forestales.
84.07.21.00.00	Motores fuera de borda, hasta 115HP.
84.08.10.00.00	Motores Diesel hasta 150HP.
84.09.91.60.00	Carburadores y sus partes (repuestos), componentes del plan de gas vehicular.
84.09.91.91.00	Equipo para la conversión del sistema de alimentación de combustible para vehículos automóviles a uso dual (gas/gasolina) componentes del plan de gas vehicular.
84.09.91.99.00	Repuestos para kits del plan de gas vehicular.
84.14.80.22.00	Compresores componentes del plan de gas vehicular.
84.14.90.10.00	Partes de compresores (repuestos) componentes del plan de gas vehicular.
84.24.81.31.00	Sistemas de riego por goteo o aspersión.
84.24.81.39.00	Los demás sistemas de riego.
84.24.90.10.00	Aspersores y goteros, para sistemas de riego.
84.33.20.00.00	Guadañadoras, incluidas las barras de corte para montar sobre un tractor.
84.33.30.00.00	Las demás máquinas y aparatos de henificar.
84.33.40.00.00	Prensas para paja o forraje, incluidas las prensas recogedoras.
84.33.51.00.00	Cosechadoras-trilladoras.
84.33.52.00.00	Las demás máquinas y aparatos de trillar.
84.33.53.00.00	Máquinas de cosechar raíces o tubérculos.
84.33.59	Las demás máquinas y aparatos de cosechar; máquinas y aparatos de trillar.
84.33.60	Máquinas para limpieza o clasificación de huevos, frutos o demás productos agrícolas.
84.33.90	Partes de máquinas, aparatos y artefactos de cosechar o trillar, incluidas las prensas para paja o forraje; cortadoras de césped y guadañadoras; máquinas para limpieza o clasificación de huevos, frutos o demás productos agrícolas, excepto las de la partida 84.37.
84.36.10.00.00	Máquinas y aparatos para preparar alimentos o piensos para animales.
84.36.80	Las demás máquinas y aparatos para uso agropecuario.
84.36.99.00.00	Partes de las demás máquinas y aparatos para uso agropecuario.
84.37.10	Máquinas para limpieza, clasificación o cribado de semillas, granos u hortalizas de vaina secas.

87.01.90.00.00	Tractores para uso agropecuario.
87.13	Sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos, incluso con motor u otro mecanismo de propulsión.
87.14.20.00.00	Partes y accesorios de sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos de la partida 87.13.
87.16.20.00.00	Remolques y semirremolques, autocargadores o autodescargadores, para uso agrícola.
90.01.30.00.00	Lentes de contacto.
90.01.40.00.00	Lentes de vidrio para gafas.
90.01.50.00.00	Lentes de otras materias para gafas.
90.18.39.00.00	Catéteres y catéteres peritoneales y equipos para la infusión de líquidos y filtros para diálisis renal de esta subpartida.
90.18.90.90.00	Equipos para la infusión de sangre.
90.21	Artículos y aparatos de ortopedia, incluidas las fajas y vendajes médicoquirúrgicos y las muletas; tablillas, férulas u otros artículos y aparatos para fracturas; artículos y aparatos de prótesis; audífonos y demás aparatos que lleve la propia persona o se le implanten para compensar un defecto o incapacidad. Las impresoras Braille, máquinas inteligentes de lectura para ciegos, software lector de pantalla para ciegos, estereotipadoras Bbraille, líneas Braille, regletas Braille, cajas aritméticas y de dibujo Braille, elementos manuales o mecánicos de escritura del sistema Braille, así como los bastones para ciegos aunque estén dotados de tecnología, contenidos en esta partida arancelaria.
90.25.90.00.00	Partes y accesorios surtidores (repuestos), componentes del plan de gas vehicular.
93.01	Armas de guerra, excepto los revólveres, pistolas y armas blancas.
96.09.10.00.00	Lápices de escribir y colorear.

Artículo 468-1. Bienes gravados con la tarifa del cinco por ciento (5 %). A partir del 1º de enero de 2013, los siguientes bienes quedan gravados con la tarifa del cinco por ciento (5 %):

09.01	Café, incluso tostado o descafeinado; cáscara y cascarilla de café; sucedáneos del café que contengan café en cualquier proporción, excepto el de la subpartida 09.01.11
10.01	Trigo y morcajo (tranquillón), excepto el utilizado para la siembra.
10.02.90.00.00	Centeno.
10.04.90.00.00	Avena.
10.05.90	Maíz para uso industrial.
10.06	Arroz para uso industrial.

10.07.90.00.00	Sorgo de grano.
10.08	Alforfón, mijo y alpiste; los demás cereales.
11.01.00.00.00	Harina de trigo o de morcajo (tranquillón).
11.02	Harina de cereales, excepto de trigo o de morcajo (tranquillón).
11.04.12.00.00	Granos aplastados o en copos de avena.
12.01.90.00.00	Habas de soya.
12.07.10.90.00	Nuez y almendra de palma.
12.07.29.00.00	Semillas de algodón.
12.07.99.99.00	Fruto de palma de aceite
12.08	Harina de semillas o de frutos oleaginosos, excepto la harina de mostaza.
15.07.10.00.00	Aceite en bruto de soya.
15.11.10.00.00	Aceite en bruto de palma.
15.12.11.10.00	Aceite en bruto de girasol.
15.12.21.00.00	Aceite en bruto de algodón.
15.13.21.10.00	Aceite en bruto de almendra de palma.
15.14.11.00.00	Aceite en bruto de colza.
15.15.21.00.00	Aceite en bruto de maíz.
16.01	Únicamente el salchichón y la butifarra.
16.02	Únicamente la mortadela.
17.01	Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido, excepto la de la subpartida 17.01.13.00.00.
17.03	Melaza procedente de la extracción o del refinado de la azúcar.
18.06.32.00.90	Chocolate de mesa.
19.02.11.00.00	Pastas alimenticias sin cocer, rellenar ni preparar de otra forma que contengan huevo.
19.02.19.00.00	Las demás pastas alimenticias sin cocer, rellenar, ni preparar de otra forma.
19.05	Los productos de panadería a base de sagú, yuca y achira.
21.01.11.00	Extractos, esencias y concentrados de café.
21.06.90.60.00	Preparaciones edulcorantes a base de sustancias sintéticas o artificiales.
21.06.90.91.00	Preparaciones edulcorantes a base de estevia y otros de origen natural.
23.01	Harina, polvo y pellets, de carne, despojos, pescados o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos, impropios para la alimentación humana; chicharrones.
23.02	Salvados, moyuelos y demás residuos del cernido, de la molienda o de otros tratamientos de los cereales o de las leguminosas incluso en pellets.

23.03	Residuos de la industria del almidón y residuos similares, pulpa de remolacha, bagazo de caña de azúcar y demás desperdicios de la industria azucarera, heces y desperdicios de cervecería o de destilería, incluso en “pellets”.
23.04	Tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja (soya), incluso molidos o en “pellets”.
23.05	Tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de maní (cacahuete, cacahuete), incluso molidos o en “pellets”.
23.06	Tortas y demás residuos sólidos de la extracción de grasas o aceites vegetales, incluso molidos o en “pellets”, excepto los de las partidas 23.04 o 23.05.
23.08	Materias vegetales y desperdicios vegetales, residuos y subproductos vegetales, incluso en “pellets”, de los tipos utilizados para la alimentación de los animales, no expresados ni comprendidos en otra parte.
23.09	Preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales.
52.01	Algodón sin cardar ni peinar.
82.01	Layas, palas, azadas, picos, binaderas, horcas de labranza, rastrillos y raederas; hachas, hocinos y herramientas similares con filo; tijeras de podar de cualquier tipo; hoces y guadañas, cuchillos para heno o para paja, cizallas para setos, cuñas y demás.
84.32	Máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo.
84.34	Únicamente máquinas de ordeñar y sus partes.
84.36.21.00.00	Incubadoras y criadoras.
84.36.29	Las demás máquinas y aparatos para la avicultura.
84.36.91.00.00	Partes de máquinas o aparatos para la avicultura.
87.02	Vehículos automóviles eléctricos, para transporte de 10 o más personas, incluido el conductor, únicamente para transporte público.
87.03	Los taxis automóviles eléctricos, únicamente para transporte público.
87.06	Chasis de vehículos automotores eléctricos de las partidas 87.02 y 87.03, únicamente para los de transporte público.
87.07	Carrocerías de vehículos automotores eléctricos de las partidas 87.02 y 87.03, incluidas las cabinas, únicamente para los de transporte público.

Artículo 468-3. Servicios gravados con la tarifa del cinco por ciento (5 %). A partir del 1° de enero de 2013, los siguientes servicios quedan gravados con la tarifa del cinco por ciento (5 %):

1. El almacenamiento de productos agrícolas en almacenes generales de depósito y las comisiones directamente relacionadas con negociaciones de

productos de origen agropecuario que se realicen a través de bolsas de productos agropecuarios legalmente constituidas.

2. El seguro agropecuario.
3. Los planes de medicina prepagada y complementarios, las pólizas de seguros de cirugía y hospitalización, pólizas de seguros de servicios de salud y en general los planes adicionales, conforme con las normas vigentes.
4. Los servicios de vigilancia, supervisión, conserjería, aseo y temporales de empleo, prestados por personas jurídicas constituidas con ánimo de alteridad, bajo cualquier naturaleza jurídica de las previstas en el numeral 1 del artículo 19 del Estatuto Tributario, vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, cuyo objeto social exclusivo corresponda a la prestación de los servicios de vigilancia autorizados por la Superintendencia de Vigilancia Privada, supervisión, conserjería, aseo, y temporales de empleo, autorizadas por el Ministerio de Trabajo, siempre y cuando los servicios mencionados sean prestados mediante personas con discapacidad física, o mental en grados que permitan adecuado desempeño de las labores asignadas, y la entidad cumpla con todas las obligaciones laborales y de seguridad social en relación con sus trabajadores que debe vincular mediante contrato de trabajo. La discapacidad física o mental, deberá ser certificada por Junta Regional y Nacional de Invalidez del Ministerio de Trabajo.

Para efectos tributarios, los particulares, al momento de constituir la persona jurídica, proyectan en el nuevo sujeto de derechos y obligaciones que crean, un ánimo autorreferenciado o egotista o un ánimo de alteridad referido a los otros y lo otro. En consecuencia, se entiende que:

- Las personas jurídicas con ánimo egotista se crean para lograr un beneficio de retorno propio y subjetivo y por lo tanto, la generación de ingresos y lucro que de su operación resulte son utilidades. Estas se acumulan y/o distribuyen entre los particulares que la crearon y/o son sus dueños y no son titulares del tratamiento del beneficio que establece este artículo.
- Las personas jurídicas con ánimo de alteridad se crean para lograr un beneficio de retorno orgánico y estatutario, y por tanto, la generación de ingresos y lucro que de su operación resulte es un excedente. Este no se

acumula por más de un año y se debe reinvertir en su integridad en su objeto social para consolidar la permanencia y proyección del propósito de alteridad.

Los prestadores de los servicios a que se refiere el presente numeral tendrán derecho a impuestos descontables hasta la tarifa aquí prevista. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

La base del cálculo del impuesto para los servicios señalados en este numeral será la parte correspondiente al AIU.

Artículo 477. Bienes que se encuentran exentos del impuesto. Están exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución, los siguientes bienes:

01.02	Animales vivos de la especie bovina, excepto los de lidia.
01.05.11.00.00	Pollitos de un día de nacidos.
02.01	Carne de animales de la especie bovina, fresca o refrigerada.
02.02	Carne de animales de la especie bovina, congelada.
02.03	Carne de animales de la especie porcina, fresca, refrigerada o congelada.
02.04	Carne de animales de las especies ovina o caprina, fresca, refrigerada o congelada.
02.06	Despojos comestibles de animales de las especies bovina, porcina, ovina, caprina, caballar, asnal o mular, frescos, refrigerados o congelados.
02.07	Carne y despojos comestibles, de aves de la partida 01.05, frescos, refrigerados o congelados.
02.08.10.00.00	Carnes y despojos comestibles de conejo o liebre, frescos, refrigerados o congelados.
03.02	Pescado fresco o refrigerado, excepto los filetes y demás carne de pescado de la partida 03.04.
03.03	Pescado congelado, excepto los filetes y demás carne de pescado de la partida 03.04. Excepto los atunes de las partidas 03.03.41.00.00, 03.03.42.00.00 y 03.03.45.00.00.
03.04	Filetes y demás carne de pescado (incluso picada), frescos, refrigerados o congelados.
03.06.16.00.00	Camarones y langostinos y demás decápodos Natantia de agua fría, congelados.
03.06.17	Los demás camarones, langostinos y demás decápodos Natantia, congelados.

03.06.26.00.00	Camarones y langostinos y demás decápodos Natantia de agua fría, sin congelar.
03.06.27	Los demás camarones, langostinos y demás decápodos Natantia, sin congelar.
04.01	Leche y nata (crema), sin concentrar, sin adición de azúcar ni otro edulcorante.
04.02	Leche y nata (crema), concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante.
04.06.10.00.00	Queso fresco (sin madurar), incluido el del lactosuero, y requesón.
04.07.11.00.00	Huevos de gallina de la especie Gallusdomesticus, fecundados para incubación.
04.07.19.00.00	Huevos fecundados para incubación de las demás aves.
04.07.21.90.00	Huevos frescos de gallina.
04.07.29.90.00	Huevos frescos de las demás aves.
19.01.10.10.00	Fórmulas lácteas para niños de hasta 12 meses de edad, únicamente la leche maternizada o humanizada.
19.01.10.99.00	Únicamente preparaciones infantiles a base de leche.

Adicionalmente se considerarán exentos los siguientes bienes:

1. Alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores.
2. El biocombustible de origen vegetal o animal para uso en motores diesel de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM.

Parágrafo 1°. Los productores de los bienes de que trata el presente artículo se consideran responsables del impuesto sobre las ventas, están obligados a llevar contabilidad para efectos fiscales, y serán susceptibles de devolución o compensación de los saldos a favor generados en los términos de lo establecido en el parágrafo primero del artículo 850 de este Estatuto.

Parágrafo 2°. Los productores de los bienes de que trata el presente artículo podrán solicitar la devolución de los IVA pagados dos veces al año. La primera, correspondiente a los primeros tres bimestres de cada año gravable, podrá solicitarse a partir del mes de julio, previa presentación de las declaraciones bimestrales del IVA correspondientes y de la declaración del impuesto de renta y complementarios correspondiente al año o periodo gravable inmediatamente anterior.

La segunda, podrá solicitarse una vez presentada la declaración correspondiente al impuesto sobre la renta y complementarios del correspondiente año gravable y las declaraciones bimestrales de IVA de los bimestres respecto de los cuales se va a solicitar la devolución.

La totalidad de las devoluciones que no hayan sido solicitadas según lo dispuesto en este párrafo, se regirán por los artículos 815, 816, 850 y 855 de este Estatuto.

Parágrafo 3°. Los productos que se compren o introduzcan al departamento del Amazonas en el marco de los convenios colombo-peruano y el convenio con la República Federativa del Brasil.

Artículo 55. Modifíquese el artículo 481 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 481. Bienes exentos con derecho a devolución bimestral. Para efectos del Impuesto sobre las ventas, únicamente conservarán la calidad de bienes y servicios exentos con derecho a devolución bimestral:

- a) Los bienes corporales muebles que se exporten.
- b) Los bienes corporales muebles que se vendan en el país a las sociedades de comercialización internacional, siempre que hayan de ser efectivamente exportados directamente o una vez transformados, así como los servicios intermedios de la producción que se presten a tales sociedades, siempre y cuando el bien final sea efectivamente exportado.
- c) Los servicios que sean prestados en el país y se utilicen exclusivamente en el exterior por empresas o personas sin negocios o actividades en Colombia, de acuerdo con los requisitos que señale el reglamento. Quienes exporten servicios deberán conservar los documentos que acrediten debidamente la existencia de la operación. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.
- d) Los servicios turísticos prestados a residentes en el exterior que sean utilizados en territorio colombiano, originados en paquetes vendidos por agencias operadores u hoteles inscritos en el registro nacional de turismo,

según las funciones asignadas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 300 de 1996. En el caso de los servicios hoteleros la exención rige independientemente de que el responsable del pago sea el huésped no residente en Colombia o la agencia de viajes.

De igual forma, los paquetes turísticos vendidos por hoteles inscritos en el registro nacional de turismo a las agencias operadoras, siempre que los servicios turísticos hayan de ser utilizados en el territorio nacional por residentes en el exterior.

- e) Las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca o entre estos, siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios.
- f) Los impresos contemplados en el artículo 478 del Estatuto Tributario, los productores de cuadernos de tipo escolar de la subpartida 48.20.20.00.00, y los diarios y publicaciones periódicas, impresos, incluso ilustrados o con publicidad de la partida arancelaria 49.02.
- g) Los productores de los bienes exentos de que trata el artículo 477 del Estatuto Tributario que una vez entrado en operación el sistema de facturación electrónica y de acuerdo con los procedimientos establecidos por la DIAN para la aplicación de dicho sistema, lo adopten y utilicen involucrando a toda su cadena de clientes y proveedores.
- h) Los servicios de conexión y acceso a Internet desde redes fijas de los suscriptores residenciales de los estratos 1 y 2.

Artículo 512-3. Bienes gravados a la tarifa del 8 %. De acuerdo con la nomenclatura arancelaria andina vigente los bienes gravados a la tarifa del ocho por ciento (8 %) son:

87.03	Los vehículos automóviles de tipo familiar y camperos, cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB, sea inferior a USD \$30.000, con sus accesorios.
87.04	Pick-up cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB, sea inferior a USD \$30.000, con sus accesorios.
87.11	Motocicletas con motor de émbolo (pistón) alternativo de cilindrada superior a 250 c.c.
89.03	Yates y demás barcos y embarcaciones de recreo o deporte; barcas (botes) de remo y canoas.

Artículo 512-4. Bienes gravados a la tarifa del 16 %. De acuerdo con la nomenclatura arancelaria andina vigente los bienes gravados a la tarifa del dieciséis por ciento (16 %) son:

87.03	Los vehículos automóviles de tipo familiar, los camperos y las pick-up, cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB, sea igual o superior a USD \$30.000, con sus accesorios.
87.04	Pick-up cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB, sea igual o superior a USD \$30.000, con sus accesorios.
88.01	Globos y dirigibles; planeadores, a las planeadoras y demás aeronaves, no propulsados con motor de uso privado.
88.02	Las demás aeronaves (por ejemplo: helicópteros, aviones); vehículos espaciales (incluidos los satélites) y sus vehículos de lanzamiento y vehículos suborbitales, de uso privado.

GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS - GMF

DEFINICIÓN

El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) es un impuesto indirecto del orden nacional que se aplica a las transacciones financieras. Se genera por la realización de transacciones financieras, mediante las cuales se dispone de recursos depositados en cuentas corrientes, de depósito o de ahorros, así como en el giro de cheques de gerencia. Estarán exentos de dicho impuesto, entre otros, los traslados entre cuentas corrientes o de ahorros de un mismo establecimiento, cuando las cuentas pertenezcan a la misma persona.

SUJETOS PASIVOS: Son sujetos pasivos del Gravamen a los Movimientos Financieros los usuarios y clientes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera o de Economía Solidaria, las entidades vigiladas por estas mismas Superintendencias y el Banco de la República.

TARIFA: La tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros es del cuatro por mil (4 X 1.000), pero esta se reducirá gradualmente de la siguiente manera:

- Al cuatro por mil (4 X 1000) en los años 2015 al 2018.
- Al tres por mil (3 X 1000) en el año 2019.
- Al dos por mil (2 X 1000) en el año 2020.
- Al uno por mil (1 X 1000) en el año 2021.
- Desde el año 2022 y siguientes al cero por mil (0 X 1000).

HECHO GENERADOR: Entre otros, los movimientos financieros que están sujetos al gravamen a cargo del cliente, son los siguientes:

1. Transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos en:
 - Cuentas corrientes.
 - Cuenta de ahorros (siempre que excedan mensualmente de 350 UVT).
 - Tarjetas prepago (ver lo consagrado sobre el tema en exenciones).
 - Cuentas de depósito en el Banco de la República en moneda legal o extranjera.
 - Saldos positivos en Tarjeta de Crédito.
 - Depósitos electrónicos.
2. Giros de cheques de gerencia. Tratándose de giro de cheques con cargos a los recursos depositados en la cuenta, el Gravamen se causará por una sola vez.
3. Débitos a Fondos de Inversión Colectiva (anteriormente carteras colectivas, Fondos comunes ordinarios, fondos de valores).
4. **Los desembolsos de créditos** y los pagos derivados de operaciones de compensación y liquidación de valores, operaciones reporto, simultáneas y transferencia temporal de valores, operaciones de derivados, divisas o en las bolsas de productos agropecuarios u otros *comodities*, incluidas las garantías entregadas por cuenta de participantes realizados a través de sistemas de compensación y liquidación **cuyo importe se destine a realizar desembolsos o pagos a terceros**, mandatarios o diputados para el cobro y/o el pago a cualquier título por cuenta de los clientes de las entidades vigiladas por la Superintendencias Financiera o Economía Solidaria según el caso, por conceptos tales como nómina, servicios, proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones.
5. También constituyen hecho generador los desembolsos de créditos abonados y/o cancelados el mismo día.
6. Tratándose de giros provenientes del exterior, el Gravamen a los Movimientos Financieros se causa a cargo del beneficiario de la operación cambiaria cuando el pago se realice en efectivo (superior a 60 UVT), en cheque al que no se le haya impuesto la restricción de “para consignar en cuenta corriente o de ahorros del primer beneficiario”, o cuando el beneficiario

de la operación cambiaria disponga de los recursos mediante mecanismos tales como débito a cuenta corriente, de ahorros o contable.

7. La disposición de recursos sobre las cuentas corrientes o de ahorros de titularidad de las SEDPES (Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos) para el pago a terceros por conceptos tales como nómina, servicios proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones.

EXENCIONES: Se encuentran exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros, entre otras, las siguientes operaciones:

- Las cuentas de ahorros, depósitos electrónicos y las tarjetas prepago para los retiros mensuales hasta por 350 UVT, para lo cual el titular de la cuenta, depósito o tarjeta debe indicar por escrito ante el establecimiento de crédito que dicha cuenta o tarjeta será la única beneficiada con la exención. La exención se aplica exclusivamente a una cuenta de ahorros, depósito electrónico o tarjeta prepago por titular y siempre y cuando pertenezca a un único titular. La exención opera para uno de los tres depósitos (cuenta de ahorros, depósito electrónico o tarjeta prepago).

La marcación de un depósito electrónico hasta 350 UVT, no permite marcar una cuenta de ahorro, tarjeta prepago u otro depósito electrónico hasta 350 UVT, pero sí permite la marcación de otro Depósito Electrónico hasta 65 UVT, en otra entidad financiera. La razón por la cual, en la misma entidad financiera no puede tenerse marcado como exento el Depósito Electrónico hasta 350 UVT y el depósito electrónico hasta 65 UVT radica en que de acuerdo con las normas de este producto, una persona solo puede ser titular de un Depósito Electrónico por entidad financiera.

- La disposición de recursos de los depósitos electrónicos (teniendo en cuenta que puede poseer, de acuerdo con el numeral anterior, otro depósito marcado hasta 350 UVT), Cuenta de Ahorro Electrónica o Cuentas de Ahorro de Trámite Simplificado en los siguientes términos:

- Hasta sesenta y cinco (65) Unidades de Valor Tributario (UVT) por mes.
 - Pertenecer a un único y mismo titular que sea una persona natural en el mismo establecimiento.
 - El titular podrá tener un solo depósito o cuenta que goce de la exención en un mismo establecimiento de crédito ó cooperativa con actividad financiera o cooperativa de ahorro y crédito.
 - Uno de estos tres productos podrá convivir marcado como exento con la cuenta de ahorro común o la tarjeta prepago hasta 350 UVT; o el depósito electrónico marcado hasta 350 UVT en otra entidad financiera.
- Las transferencias entre cuentas corrientes y/o de ahorros y/o tarjetas prepago nominadas, si estas se encuentran en la misma entidad bancaria y están a nombre de un mismo y único titular.
- Los retiros efectuados de las cuentas corrientes abiertas en entidades bancarias vigiladas por la Superintendencia Financiera, que correspondan a recursos de la población reclusa del orden nacional y autorizadas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, **INPEC**, quien será el titular de la cuenta, siempre que no exceden mensualmente de trescientas cincuenta (350) UVT por recluso.
- La cuenta de ahorro especial para pensionados, la cual está destinada única y exclusivamente para recibir el pago de la mesada pensional, estará exenta en los siguientes términos:
- Retiros hasta 41 Unidades de Valor Tributario (UVT) al mes siempre que el valor de la mesada pensional no exceda los 41 UVT. La cuenta especial para pensionados que reciban una pensión cuyo valor exceda los 41 UVT, no podrá ser marcada como exenta hasta los 41 UVT.
 - La marcación hasta 41 UVT solo aplica para una cuenta de pensión en todo el sistema financiero.
 - Los pensionados que tengan su cuenta de pensión marcada hasta 41 UVT podrán adicionalmente marcar una cuenta de ahorro común como exenta hasta 350 UVT.

- Si el pensionado no desee marcar dos cuentas (pensión y ahorro común,) podrá marcar la de pensión hasta 350 UVT, teniendo en cuenta que el monto de la pensión no podrá superar 350 UVT.
- El manejo de recursos públicos que hagan las Tesorerías de las entidades territoriales. La cuenta en la cual se manejen estos recursos deberá estar marcada como exenta, previa solicitud del tesorero municipal.
- El manejo de recursos provenientes del subsidio familiar de vivienda administrado directamente por las Cajas de Compensación Familiar. La cuenta desde la cual giraran los recursos a los beneficiarios del subsidio podrá estar marcada como exenta del GMF.

La exención en el giro de los recursos opera independientemente de la forma como se debite la cuenta (el pago del subsidio podrá efectuarse por medio de abono en cuenta, cheque, efectivo).

- Las operaciones que realice la Dirección del Tesoro Nacional, directamente o a través de los “Órganos Ejecutores” del presupuesto de la Nación o de una Entidad Territorial.

Para tal efecto se deberá marcar como exenta la cuenta en que se efectuarán estas operaciones, previa solicitud por parte de la Dirección del Tesoro Nacional.

- Los Corresponsales Bancarios tienen derecho solicitar la marcación de una sola cuenta como exenta en la cual se manejen las operaciones efectuadas en desarrollo del Contrato de Corresponsalía.
- Los Notarios tienen derecho a solicitar la marcación de una Cuenta Única Notarial, en la que reciban ingresos de la Notaría y que se destinen para efectuar transferencias a los fondos o cuentas parafiscales del notariado, a la **DIAN**, a la Superintendencia de Notariado y Registro, y a los demás organismos públicos que deban recibir ingresos provenientes de los recaudos que corresponde efectuar a la Notaría.
- Las propiedades horizontales podrán marcar una sola cuenta como exenta siempre que se constituyan de acuerdo con la Ley 675 de 2001. En la

cuenta bancaria marcada como exenta del GMF solo se podrán manejar recursos provenientes de las cuotas de administración.

En el evento en que la propiedad horizontal destine algún o algunos de sus bienes, o áreas comunes para la explotación comercial o industrial, generando algún tipo de renta, perderán la exención, de modo que no podrá marcar una cuenta como exenta, salvo las propiedades horizontales de uso residencial.

- Se encuentra exenta, la cuenta única que el gerente de campaña abra en el Banco para el manejo de los recursos de la Campaña Política, siempre y cuando el Gerente de Campaña efectúe la solicitud de marcación.
- Los traslados entre inversiones o portafolios constituidos en una sociedad comisionista de bolsa, una sociedad fiduciaria o una sociedad administradora de inversiones, vigilada por la Superintendencia Financiera a favor de un mismo beneficiario,
- Los traslados que se realicen entre cuentas de ahorro, cuentas corrientes, CDT y/o tarjetas prepago nominadas, y cuentas abiertas a nombre de una cartera colectiva de la cual sea partícipe o suscriptor, el mismo y único titular de la cuenta individual, siempre y cuando estén abiertas en el mismo establecimiento de crédito.
- Los traslados que se efectúen entre cuentas corrientes y/o de ahorros pertenecientes a fondos mutuos y las cuentas de sus suscriptores o partícipes, abiertas en un mismo establecimiento de crédito, a nombre de un mismo y único titular.
- Los traslados que se efectúen entre cuentas corrientes y/o de ahorros a nombre de un Fondo de Pensión Voluntaria y cuentas corrientes y/o de ahorros a nombre de un partícipe o suscriptor de dicho fondo, siempre y cuando el partícipe o suscriptor sea el mismo y único titular de la cuenta individual en el fondo de pensión y ambas cuentas se encuentren en la misma entidad financiera.
- Los Créditos Interbancarios y la disposición de recursos originadas en las operaciones de Reporto y Operaciones Simultáneas y de Transferencia Temporal de Valores sobre títulos materializados o desmaterializados, rea-

lizados exclusivamente entre entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, entre estas e intermediarios de valores inscritos en el Registro Nacional de agentes de mercado de valores o entre dichas entidades vigiladas y la Tesorería General de la Nación y las Tesorerías de las entidades públicas.

- Los desembolsos o pagos, según corresponda, mediante abono a la cuenta corriente o de ahorros o mediante la expedición de cheques con cruce y negociabilidad restringida, derivados de las operaciones de compensación y liquidación que se realicen a través de sistemas de compensación y liquidación administrados por entidades autorizadas para tal fin respecto a operaciones que se realicen en el mercado de valores, derivados, divisas o en las bolsas de productos agropecuarios o de otros *comodities*, incluidas las garantías entregadas por cuenta de participantes y los pagos correspondientes a la administración de valores en los depósitos centralizados de valores siempre y cuando el pago se efectúe al cliente, comitente, fideicomitente, mandante.
- Desembolso de Créditos: solo se encuentran exentos los siguientes desembolsos:
 1. Los desembolsos de crédito mediante abono a cuenta de ahorro o corriente o mediante expedición de cheques con cruce y negociabilidad restringida siempre y cuando el desembolso se efectúe al deudor.
 2. Desembolsos de crédito y desembolsos efectuados por compañías de financiamiento o bancos para el pago a los comercializadores de bienes entregados a terceros mediante contratos de *leasing* financiero con opción de compra.
 3. Cuando el desembolso se haga a un tercero solo será exento, cuando el deudor destine el crédito a adquisición de vivienda, vehículos o activos fijos.

Cuando el desembolso de un crédito hipotecario se realiza al apoderado, representante legal, curador o guardador del vendedor (sea que se gire el cheque a nombre de ese tercero o se consigne en la cuenta de ese tercero), dicho desembolso estará exento, siempre que en el poder que otorgó el vendedor de la vivienda se establezca para ese tercero,

la FACULTAD DE RECIBIR el desembolso del crédito. Si en el poder no se establece con claridad la facultad señalada, el desembolso estará gravado.

Cuando se trate de representantes legales, curadores o guardadores, se deberá verificar en el Registro Civil de Nacimiento que la persona que va recibir el crédito, si tiene la calidad señalada.

4. La utilización de las tarjetas de crédito de las cuales sean titulares las personas naturales.
- El pago de los giros provenientes del exterior siempre que el mismo se realice en efectivo y sea inferior a 60 UVT; o mediante cheque que contenga la restricción “*para consignar en cuenta corriente o de ahorro del primer beneficiario*”; o mediante consignación en cuenta corriente o de ahorro del beneficiario del giro.
 - La monetización de divisas de los colombianos que estén residiendo en el exterior y vayan a regresar al país estará exenta del GMF hasta por una cuantía de 34.262 UVT, siempre que acrediten ante el Banco que los recursos objeto de la monetización provienen de la venta de bienes y activos, por concepto de trabajo o prestación de servicios en el país de residencia.

IMPUESTO AL PATRIMONIO

BASE LEGAL

La Ley 1370 de 2009, adiciona parcialmente el Estatuto Tributario, en cuanto al Impuesto al Patrimonio, establece, “créase para el año 2011, el Impuesto al Patrimonio a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del Impuesto sobre la Renta. Para efectos de este gravamen, el concepto de riqueza es equivalente al total del patrimonio líquido del obligado”.

DEFINICIÓN

La Ley 1111 de 2006 creó transitoriamente por los años 2007 a 2010 un Impuesto al Patrimonio a cargo de las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho cuyo patrimonio líquido a 1 de enero de 2007 sea igual o superior a \$3.000.000.

CARACTERÍSTICAS

El hecho generador, al que se refiere el artículo 292-1, se genera por la posesión de riqueza a 1° de enero del año 2011, cuyo valor sea igual o superior a \$3.000.000.000.

La base imponible del Impuesto al Patrimonio a que se refiere el artículo 292-1, está constituida por el valor del patrimonio líquido del contribuyente poseído a 1° de enero del año 2011, determinado conforme lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, excluyendo el valor patrimonial neto de las acciones poseídas en sociedades nacionales, así como los primeros \$319.215.000 del valor de la casa o apartamento de habitación.

En el caso de las Cajas de Compensación, los Fondos de Empleados y las Asociaciones Gremiales, la base gravable está constituida por el patrimonio líquido poseído a 1° de enero del año 2011, vinculado a las actividades sobre las cuales tributa como contribuyente del Impuesto sobre la Renta y complementarios.

El Impuesto al Patrimonio deberá autoliquidarse y declararse en el formulario que para tal efecto señale la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y presentarse en las entidades financieras autorizadas para el efecto.

Este mismo formulario deberá ser utilizado por los contribuyentes que han sido señalados por la DIAN, como obligados a presentar sus declaraciones tributarias en forma electrónica.

Por iniciativa del Gobierno Nacional, el Congreso de la República –a través de la Ley 1370 de 2009– estableció algunas modificaciones al régimen tributario, con el fin de conseguir recursos fiscales para mantener un nivel aceptable de inversión pública y garantizar la continuidad de programas económicos y sociales.

Las modificaciones establecidas a través de la Ley 1370 de 2009 se centran en

tres puntos básicos: (1) la creación de un nuevo Impuesto al Patrimonio, (2) la reducción de la deducción por adquisición de activos fijos reales productivos, y (3) la no aplicación concurrente de la tarifa especial del Impuesto sobre la Renta para los usuarios de Zona Franca con la deducción por adquisición de activos fijos productivos.

En relación con el Impuesto al Patrimonio, la Ley 1370 señaló que están obligadas al pago del impuesto las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, siempre y cuando, (a) sean contribuyentes declarantes del Impuesto sobre la Renta y, adicionalmente, (b) que a 1° de enero de 2011 posean un patrimonio líquido igual o superior a \$3.000'000.000.

IMPUESTO A LA RIQUEZA

BASE LEGAL

El impuesto a la riqueza en Colombia fue creado por la Ley 1739 de 2014, que corresponde a antiguo impuesto al patrimonio.

CARACTERÍSTICAS

El Impuesto a la Riqueza recaerá en forma obligatoria sobre quienes sean contribuyentes del impuesto de renta (personas jurídicas y naturales, esta vez como novedad incluyéndose hasta las sucesiones ilíquidas), que posean en enero 1 de 2015 patrimonios líquidos iguales o superiores a los \$1.000.000.000, siempre y cuando no figuren en la lista de los mencionados en el artículo 293-2 del Estatuto Tributario como contribuyentes exonerados de este impuesto. Quienes queden sujetos al impuesto lo deberán liquidar sobre los patrimonios líquidos, disminuidos con ciertas partidas especiales mencionadas en la norma, que lleguen a poseer en enero 1 de cada uno de los años 2015 hasta 2017 para el caso de las personas jurídicas, o en enero 1 de cada uno de los años 2015 hasta 2018 para el caso de las personas naturales y/o sucesiones ilíquidas. A las personas jurídicas se les exige liquidar el impuesto a la riqueza durante menos años, pues la mayoría de ellas deberán enfrentarse adicionalmente durante los años 2015 a 2018 a una nueva sobretasa en el Impuesto a la Renta para la Equidad – CREE, establecida con los artículos 21 a 24 de la misma Ley 1739.

Debe recordarse que el CREE nunca es liquidado por las personas naturales ni las sucesiones ilíquidas.

El artículo primero de la Ley 1739 de 2014 adiciona el artículo 292-2 del estatuto tributario donde se fijan los sujetos pasivos que deben pagar el impuesto a la riqueza, impuesto que se pagará por los años 2015 a 2018.

El artículo 2 de la misma ley que adiciona el artículo 293-2 del estatuto tributario determina cuáles son las personas y que no están sujetas al impuesto a la riqueza, que no son contribuyentes.

El hecho generador del impuesto a la riqueza está definido en por el artículo 3 de la Ley 1739 de 2014 que adiciona el artículo 294-2 del estatuto tributario que “se genera por la posesión de la misma al 1° de enero del año 2015, cuyo valor sea igual o superior a \$1.000 millones de pesos. Para efectos de este gravamen, el concepto de riqueza es equivalente al total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha”.

El artículo 4 de la Ley 1739 de 2014 que adiciona el artículo 295-2 del estatuto tributario define la base gravable del impuesto a la riqueza de la siguiente forma:

Base Gravable. La base gravable del impuesto a la riqueza es el valor de patrimonio bruto de las personas jurídicas y sociedades de hecho poseído a 1 de enero de 2015, 2016 y 2017 menos las deudas a cargo de las mismas vigentes en esas mismas fechas, y en el caso de personas naturales y sucesiones ilíquidas, el patrimonio bruto poseído por ellas a 1 de enero de 2015, 2016, 2017 y 2018 menos las deudas a cargo de las mismas vigentes en esas mismas fechas, determinados en ambos casos conforme a lo previsto en el Título 11 del Libro I de este Estatuto, excluyendo el valor patrimonial que tenga al 1 de enero de 2015, 2016 y 2017 para los contribuyentes personas jurídicas y sociedades, de hecho, y el que tengan a 1° de enero de 2015, 2016, 2017 y 2018 las personas naturales las sucesiones ilíquidas, los siguientes bienes:

IMPUESTO DE TIMBRE

BASE LEGAL

Tradicionalmente se consideró un impuesto objetivo, pero la descripción del hecho generador contenida en la Ley 6 de 1992, introdujo consideraciones con relación a las calidades personales del creador del documento, razón por la cual actualmente ha adquirido cierto carácter subjetivo.

DEFINICIÓN

El Impuesto de Timbre en Colombia es en esencia un tributo documental, ya que recae sobre los documentos públicos o privados en los que se haga constar la constitución, existencia, modificación o extinción de obligaciones. Es formal, pues solo grava las formas escritas; es directo, porque está dirigido a gravar al destinatario del impuesto, es decir, a la persona que incurre en el acto o contrato.

CARACTERÍSTICAS

El Impuesto de Timbre grava los documentos, instrumentos públicos y documentos privados incluidos los títulos valores, que se otorguen o acepten en el país, o que se otorguen fuera del país pero que se ejecuten en el territorio nacional o generen obligaciones en el mismo, en los que se haga constar la constitución, existencia, modificación o extinción de obligaciones, al igual que su prórroga o cesión.

Son sujetos pasivos de la obligación tributaria o de las sanciones las personas o entidades como contribuyentes o responsables de la obligación o de la sanción.

Son contribuyentes las personas naturales o jurídicas, sus asimiladas, y las entidades públicas no exceptuadas expresamente, que intervengan como otorgantes, giradores, aceptantes, emisores o suscriptores en los documentos.

Así mismo es contribuyente aquel a cuyo favor se expida, otorgue o extienda el documento.

Son responsables por el impuesto y las sanciones todos los agentes de retención, incluidos aquellos, que aun sin tener el carácter de contribuyentes, deben cumplir las obligaciones de estos por disposición expresa de la ley.

Responden solidariamente con el agente de retención los funcionarios oficiales que autoricen, expidan, registren o tramiten actos o instrumentos sometidos al impuesto, o quienes sin tener dicho carácter, desempeñen funciones públicas e intervengan en los mencionados hechos.

Las personas naturales y asimiladas, cuando reúnan las condiciones previstas en el artículo 519 del Estatuto Tributario, y las personas jurídicas y asimiladas, que teniendo el carácter de contribuyentes del impuesto, intervengan como contratantes, aceptantes, emisores o suscriptores en los documentos, entre los que tenemos:

- Los notarios por las escrituras públicas.
- Las entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal, cualquiera sea su naturaleza jurídica.
- Los agentes diplomáticos del Gobierno colombiano, por los documentos otorgados en el exterior.

ANÁLISIS DE LAS FINANZAS TERRITORIALES¹

CASO PRÁCTICO

1. EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS

Los gastos totales del Sector Público no Financiero Territorial SPNFT pasaron de \$39,9 billones en Año 1 a \$40,8 billones en Año 2, para un crecimiento de 2,3 %. Los gobiernos centrales, que copan el 72,6 % de aquellos, incrementaron sus gastos 1,0 %, al pasar de \$32,4 billones, 7,5 % del PIB en Año 1, a \$32,7 billones, 6,9 % del PIB en Año 2 (Cuadro 1). Los GCM y los GCD mantienen su participación en el gasto total, 39,0 % y 32,7 % respectivamente, de un año a otro.

Cuadro 1. Gastos totales del Sector Público No Financiero Territorial a diciembre Año 1-Año 2

Miles de millones de \$

Niveles	Año 1		Año 2	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Gobiernos Centrales (departamentales y municipales)	32.350	7,49	32.667,9	6,92
Entidades Descentralizadas Territoriales (departamentales y municipales)	5.477,2	1,27	4.163,1	0,88
Entidades de Seguridad Social Territoriales (departamentales)	98,6	0,02	95,3	0,02
Empresas Públicas Territoriales (departamentales y municipales)	7.217,9	1,67	8.094,1	1,71

Fuente: Boletín de Finanzas Públicas Medellín - 2009

1. Información con base al Boletín de Finanzas Públicas Medellín (2009).

En el conjunto de los gobiernos centrales, los gastos corrientes pasaron de ser el 77,8 % de los gastos en Año 1 a ser el 82,9 % de los mismos en Año 2, el avance de la mayor presencia de los gastos corrientes correspondió a 7,7 %; mientras que los de capital pasaron de ser el 22,2 % en 2007 a ser el 17,1 % un año después, lo que implicó una caída del 22,4 %. Para el caso del grupo de las Empresas Públicas, la participación de los gastos corrientes en el total de sus respectivos gastos pasó de 77,1 % a 82,3 %, habiendo disminuido la presencia de los de capital 12,0 % en los gastos totales, de un año a otro.

Desglosando el grupo de los gobiernos centrales, en Gobierno Central Departamental (GCD) y Gobierno Central Municipal (GCM), los gastos de funcionamiento en Año 2 correspondieron a \$253.094 por habitante en los primeros y \$463.378 por habitante en los segundos, con crecimientos interanuales de 2,5 % y 6,9 %, en su respectivo orden. Lo anterior significó que como proporción de sus ingresos propios, tributarios y no tributarios, los gastos de funcionamiento fueron 0,49 veces en los GCD y 0,37 veces en los GCM, para el Año 2, con la característica de que tal razón en los primeros se mantuvo prácticamente estable mientras que en los segundos disminuyó 9,6 %, resumen de las anteriores razones se ilustra en el Cuadro 2.

**Cuadro 2. Gobiernos Centrales Departamentales y Municipales.
Indicadores de gastos a diciembre Año 1-Año 2**

Miles de millones de \$

Entidades	Gastos de funcionamiento por habitante en \$		Gastos de funcionamiento/Ingresos Propios	
	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2
GCM	246.889	253.094	0,50	0,49
GCM	433.399	463.378	0,40	0,37
	Variación % 2008/2007			
GCM	2,5		2,0	
GCM	6,9		-7,5	

Fuente: Boletín de Finanzas Públicas Medellín - Año X

El gasto en los GCD se dirigió a: educación, \$6,3 billones, el 40,9 % del total, valor 4,8 % superior al del año anterior; sanidad, \$2,8 billones, para copar el 18,4 %, siendo 5,6 % superior al del año anterior; y servicios económicos con \$2,0 billones, cuantía 14,2 % inferior a la ejecutada en Año 1. Dentro de este último grupo la mayor parte de gasto se ubicó en las finalidades suministro de agua y carreteras interurbanas (rurales), las cuales en conjunto representaron el 64,4 % de este rubro; no obstante, señalaron disminuciones anualizadas de 4,9 % y 2,9 %, respectivamente (Gráfico 1).

Por su parte, los GCM destinaron \$5,6 billones a educación, el 34,5 % del gasto, cifra 7,3 % superior al del año anterior; sanidad, \$3,5 billones, 21,5 % del gasto, 17,2 % superior al del año previo y, finalmente, servicios económicos, \$2,0 billones, valor 20,1 % menor frente a Año 1. En este último conjunto de finalidades el retroceso en sus componentes fue la constante (Gráfico 2). En términos generales el movimiento fue: en los GCD se mantuvo la participación proporcional de gasto en educación y sanidad, mientras que en servicios económicos retrocedió. En tanto, los GCM aumentaron el gasto en sanidad, manteniendo la participación proporcional del gasto en educación y disminuyendo en forma significativa el gasto en servicios económicos (Gráfico 2).

Gráfico 1. Gobiernos Centrales Departamentales. Clasificación del gasto por finalidad a diciembre 2007-2008

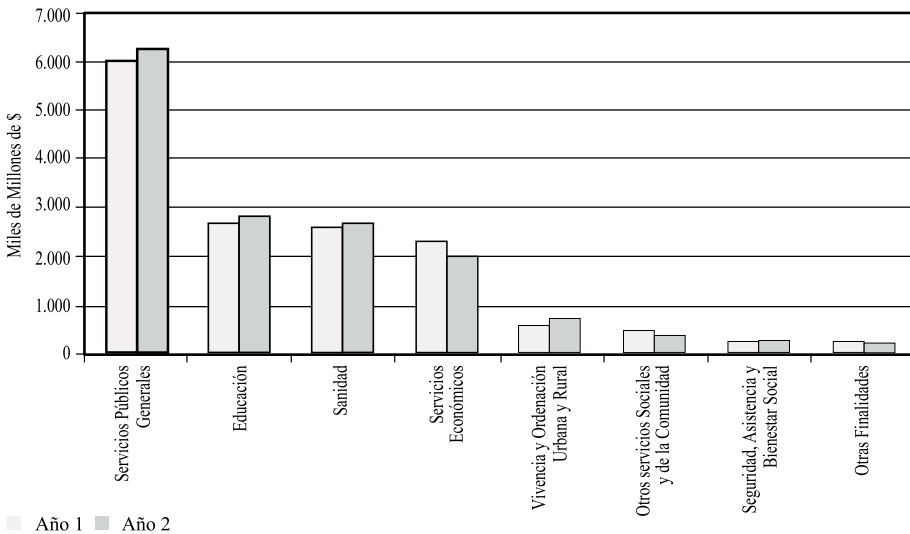
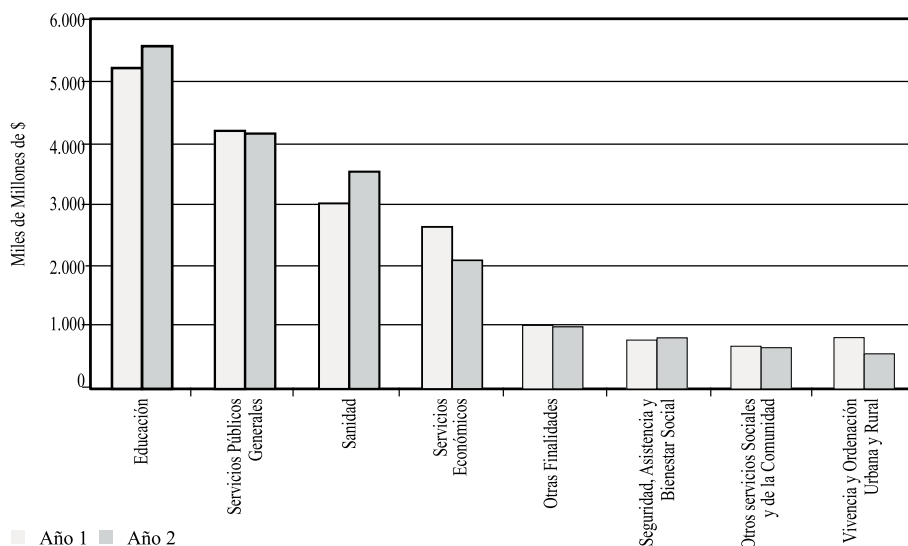


Gráfico 2. Gobiernos Centrales Municipales. Clasificación del gasto por finalidad a diciembre Año 1-Año 2



2. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS

Los ingresos totales del Sector Público No Financiero Territorial (SPNFT), ascendieron en el Año 2, a \$43,0 billones, 9,1 % del PIB nacional, esto significa \$4,5 billones superior al del año anterior. Atendiendo a la estructura institucional de la administración pública regional, los gobiernos centrales concentraron la mayor parte de los ingresos, el 72,8 %, \$34,1 billones, 7,2 % del PIB. Le siguieron las entidades descentralizadas con el 10,0 % y, finalmente, las entidades de seguridad social (Cuadro 3).

Observando los principales componentes de los ingresos del SPNFT (Cuadro 4) se aprecia que la participación de cada uno de ellos se mantuvo casi invariable de un año a otro, los tributarios copan el 27,6 %, los no tributarios el 26,6 % y las transferencias el 45,0 %. Estas últimas se mostraron bastante dinámicas al avanzar 14,1 % de un año a otro; le siguieron en orden los tributarios, con crecimiento de 8,3 % y, finalmente, los no tributarios, 11,4 %.

**Cuadro 3. Administración Pública Regional. Ingresos totales
a diciembre Año 1-Año 2**

Miles de millones de \$

Niveles	Año 1	Año 2	Var. % Año 1/Año 2
Gobiernos Centrales	30.567,3	34.116,2	11,6
Entidades Descentralizadas	5.031,5	4.736,9	-5,9
Entidades de Seguridad Social	94,5	108,5	14,8

Fuente: Boletín de Finanzas Públicas Medellín - Año X

**Cuadro 4. Sector Público No Financiero Territorial.
Principales ingresos a diciembre Año 1-Año 2**

Miles de millones de \$

Clase de ingresos	Año 1		Año 2		Var. % Año 1/Año 2
	Valor	Part. % Total	Valor	Part. % Total	
Totales	38.527,9	100,0	4.980,1	100,0	11,6
Tributarios	10.940	28,4	11.852,6	27,6	8,3
No tributarios	10.258,0	26,6	11,429	26,6	11,4
Transferencias	17.157,5	44,5	19.568,9	45,5	14,1
De capital	172,3	0,4	129,6	0,3	-24,8

Fuente: Boletín de Finanzas Públicas Medellín - Año X

En relación con los ingresos tributarios, los gobiernos centrales contribuyeron mayoritariamente: los departamentales con el 34,2 % y los municipales con el 65,8 %.

Los Gobiernos Centrales Departamentales disminuyeron los suyos al ubicarse en \$3,9 billones, valor 0,8 % inferior respecto a Año 1; el tributo a la cerveza, principal ingreso propio de estos entes, retrocedió 2,5 % al ubicarse en \$1,2 billones. En tanto, los Gobiernos Centrales Municipales presentaron variación de 7,9 % en 2008 con relación al Año 1 (Cuadro 5).

Por su parte, en los tributos municipales, Industria y Comercio avanzó 12,1 %,

al contabilizar \$3,4 billones; mientras que Predial y complementarios lo hizo en 5,0 %. La Sobretasa a la Gasolina, un impuesto bastante dinámico en los municipios, aumentó 3,0 %, al sumar \$790 mil millones.

Cuadro 5. Gobiernos Centrales Departamentales y Municipales.

Ingresos tributarios a diciembre Año 1-Año 2

Miles de millones de \$

Clase de ingreso	Año 1		Año 2		Var. % Año 1/Año 2
	Valor	Part. % Total	Valor	Part. % Total	
Totales	10.846,2	100	11.365,5	100	4,8
Gobernaciones	3.920,7	36,1	3.890,2	34,2	-0,8
Licores	1.011,5	25,8	1.009,4	25,9	-0,2
Cerveza	1.195,6	30,5	1.165,7	30	-2,5
Cigarrillos	347,6	8,9	329,5	8,5	-5,2
Otros	1.366,0	34,8	1.385,6	35,6	1,4
Alcaldías	6.925,5	63,9	7.475,3	65,8	7,9
Industria y comercio	3.042,4	43,9	3.411,2	45,6	12,1
Predial y complementarios	1.929,8	27,9	2.025,5	27,1	5
Sobretasa a la gasolina	767,0	11,1	790	10,6	3
Otros	1.186,3	17,1	1.248,6	16,7	5,3

Fuente: Boletín de Finanzas Públicas Medellín - Año X

Separando de nuevo el grupo de los gobiernos centrales en Gobiernos Centrales Departamentales y Gobiernos Centrales Municipales el ingreso fiscal por habitante ascendió a \$343.636 y \$729.238, en su orden, con crecimientos de 7,2 % y 10,9 %, respectivamente. No obstante, el esfuerzo tributario en los GCD fue de \$88.150,

**Cuadro 6. Gobiernos Centrales Departamentales y Municipales.
Indicadores de ingresos a diciembre Año 1-Año 2**

Miles de millones de \$

Indicador	Año	GCD	GCM	Indicador Var. % Año 1/Año 2	Año	GCD	GCM
Ingreso fiscal por habitante	Año 1	320.517	627.273	Ingreso fiscal por habitante	Año 1		
	Año 2	343.636	729.238		Año 2	7,2	10,9
Esfuerzo tributario	Año 1	89.903	272.075	Esfuerzo tributario	Año 1		
	Año 2	88.150	290.031		Año 2	-1,9	6,6
Autonomía fiscal	Año 1	35 %	47,8 %	Autonomía fiscal		2007	
	Año 2	32,8 %	46,4 %		Año 2	-6,5 %	-3 %
Dependencia de las Transferencias	Año 1	62,9 %	50,5 %	Dependencia de las transferencias	Año 1		
	Año 2	65,4 %	52,5 %		Año 2	3,9	3,9
Ingresos por Transf./Gastos totales	Año 1	59,5 %	48 %	Ingresos por Transf./Gastos totales	Año 1		
	Año 2	68,1 %	55,2 %		Año 2	14,4	14,9
Autoconsumo del ingreso	Año 1	78,6 %	67 %	Autoconsumo del ingreso		Año 1	
	Año 2	73,7 %	64,2 %		Año 2	-6,3	4,1

Fuente: Boletín de Finanzas Públicas Medellín - Año X

guarismo 1,9 % inferior al de un año atrás, frente a \$290.031 en los GCM, para un avance de 6,6 %. Como ya se ha mencionado, estos resultados se explican en parte porque los tributos municipales están marcados por los ingresos por Industria y Comercio, que dependen de los ingresos brutos obtenidos el año anterior, situación que no se presenta en ninguno de los tributos departamentales.

Un menor esfuerzo fiscal conlleva a una menor autonomía fiscal, lo que termina significando una mayor dependencia de las transferencias. Estas aumenta-

ron en el período estudiado 3,9 % tanto en los GCD como en los GCM en Año 2. Las transferencias cubrieron el 68,1 % de los gastos de los GCD, mientras que en los GCM representaron el 55,2 % de los mismos. Esta razón registró un significativo incremento en ambos grupos, de cerca de 14,4 %. Observando este fenómeno desde otra perspectiva se puede ver que en los GCD los gastos de funcionamiento corresponden al 73,7 % de los ingresos corrientes, mientras que en los GCM significaron el 64,3 %.

3. RESULTADO FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO TERRITORIAL - SPNFT

Al cierre del Año 2 el resultado fiscal del SPNFT, correspondió a un superávit de \$1.748,8 miles de millones –mm–, equivalente a 0,37 % del PIB nacional, cuando en el Año 1 se presentó un déficit de \$1.893,1 mm, 0,44 % del PIB del respectivo año. Este comportamiento no es extraño considerando que el Año 2 fue el primer año de las administraciones elegidas por voto popular; en consecuencia era de esperarse una desaceleración del gasto, toda vez que las administraciones se encontraban en la respectiva presentación y aprobación de sus planes de desarrollo mientras que, del lado de los ingresos, los tributarios, en especial Industria y Comercio para los municipios, exhibieron un comportamiento inercial pues se liquidaron con base en las ventas del Año 1 que fue un año de excepcional crecimiento. Esta característica es uno de los hechos que más marcan el resultado fiscal en este tipo de años.

De otro lado, los resultados económicos nacionales agregados mostraron 2007 como una cima frente al Año 2, un año de crisis. Atendiendo a la estructura institucional del SPNFT, el patrón de comportamiento descrito, alcanza a tener implicaciones en las diferentes entidades que conforman los departamentos y municipios, con dos excepciones, las Empresas Públicas del nivel municipal y las Entidades Descentralizadas del nivel departamental. En general habría de esperarse un resultado fiscal positivo, donde los ingresos, en el peor de los casos, se mantendrían a un nivel igual al de Año 1, mientras que los gastos retrocederían (Cuadro 7).

**Cuadro 7. Balance fiscal del Sector Público No Financiero Territorial
a diciembre Año 1-Año 2**

Miles de millones de \$

Concepto/Periodo	Año 1		Año 2	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB
SPNFT Consolidado	-1.893,0	0,44	1.748,8	0,37
Municipios	-997,9	0,23	1.168,9	0,25
Gobiernos Centrales	-847,5	0,20	936,0	0,15
Entidades Descentralizadas	-194	0,04	686,0	0,15
Empresas Públicas	43,6	0,01	-453,8	0,10
Departamentos	-895,1	0,21	579,9	0,12
Gobiernos Centrales	-812,3	0,19	616,4	0,13
Entidades Descentralizadas	-39,1	0,01	-65,5	0,13
Entidades de Seguridad Social	-4,1	0	13,2	0
Empresas Públicas	-39,6	0,01	15,8	0

Fuente: Boletín de Finanzas Públicas Medellín - Año X

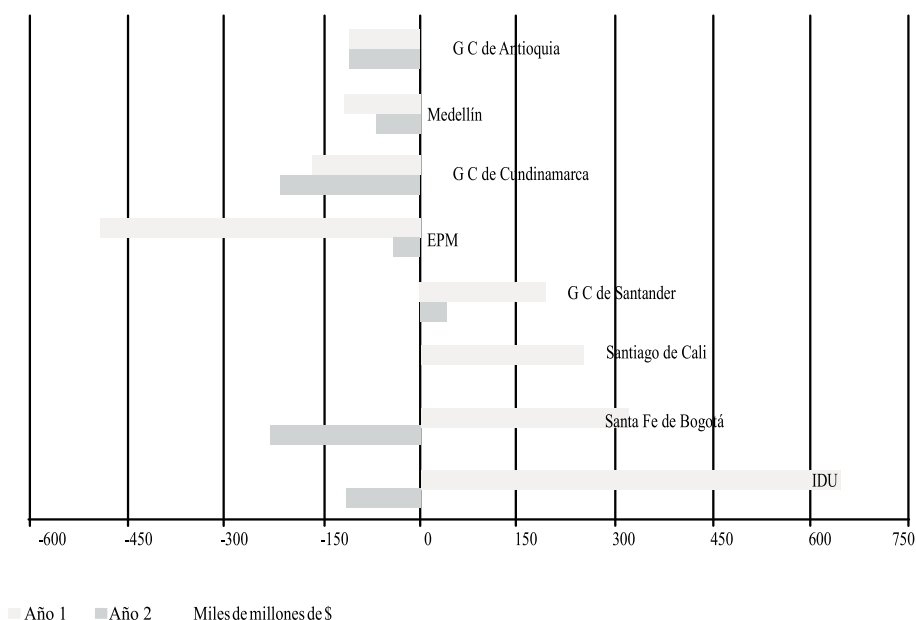
4. ENTIDADES TERRITORIALES CON MAYOR DÉFICIT O SUPERÁVIT EN 2008

Si bien el conjunto de entidades territoriales es suficientemente grande, existe un grupo de estas que se distinguen por la magnitud de su resultado fiscal, superávit o déficit, y que eventualmente llegan a decidir el resultado fiscal agregado. En el grupo de las que sobresalieron por su superávit se encuentran el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá - IDU, Bogotá D.C., el municipio de Cali y el Gobierno Central de Santander (Gráfico 3). Por su parte, aquellas que se distinguieron por su déficit fueron EEPPMM, los GCD de Cundinamarca y Antioquia y el municipio de Medellín.

En el resultado fiscal, finalmente, se confrontan dos grandes fuerzas, los ingresos frente a los gastos. En el caso del IDU las dos fuerzas se mueven en el mismo sentido, los ingresos aumentan 116,6 %, al pasar de \$485,7 mm en Año 1 a \$1.052,2 mm en Año 2, mientras que los gastos decrecen 32,2 %, al pasar de \$599,1 mm a \$406,0 mm, en el mismo lapso. De un lado respondiendo a

un marcado crecimiento de las dos grandes fuentes de ingresos: valorización, que agrupó el 43,8 % de los ingresos corrientes y las transferencias del nivel municipal, que reunieron el 48,8 % de los mismos. Los primeros pasaron de \$64,8 mm a \$459,4 mm, para un avance de 609,4 %, mientras que a los segundos corresponde una variación de 42,5 %, al sumar contabilizar \$512,4 mm al cierre de Año 2.

**Gráfico 3. Entidades territoriales sobresalientes.
Balance fiscal a diciembre Año 1-Año 2**



Fuente: Boletín de Finanzas Públicas Medellín - Año X

En el caso de Bogotá D.C., los ingresos crecieron 8,6 % frente a unos gastos que se mantuvieron constantes. En los ingresos, fundamentalmente los corrientes, que representan poco más del 50 % de los tributos, el determinante fue Industria y Comercio, al avanzar 12,1 %. El municipio de Cali también registró un aumento en los ingresos, básicamente en los corrientes, frente a un decrecimiento en los gastos. Respecto de los ingresos corrientes, aquella parte de los propios, tributarios y no tributarios, crecieron 8,0 %. Industria y Comercio lo

hizo en 8,9 %; Predial, 7,7 % y la Sobretasa a la Gasolina, 5,1 %. Así mismo, los no tributarios aumentaron 12,3 %.

Observando el comportamiento de los gastos, prácticamente todos disminuyeron, desde los de capital, 26,0 %, que ponderaron el 10,4 % de los gastos, hasta los corrientes que representaron el 89,6 %, señalando un retroceso de 8,6 %.

El departamento de Santander redujo sus gastos más de lo que se incrementaron sus ingresos. Los gastos retrocedieron 11,9 %, mientras que los ingresos se incrementaron 7,9 %, principalmente los corrientes, 12,3 %, que representaron el 97,6 % de aquellos. El avance en los ingresos corrientes fue parcialmente compensado por la disminución en los ingresos no tributarios, al retroceder 10,9 %. Los gastos corrientes, que expresaron el 88,3 % del total, permanecieron constantes, y estuvieron acompañados de un decrecimiento en los de capital del 52,3 %, los cuales significaron el 11,6 % del consolidado.

Con respecto a aquellas entidades con gran déficit, el conjunto lo encabeza EEPPMM; sus ingresos variaron 17,4 % y los gastos lo hicieron en 27,5 %. Del alza en los gastos totales el 57,8 % correspondió a gastos de funcionamiento (a la compra de insumos el 43,9 %); 17,0 % a las transferencias hechas al municipio y 20,7 % a los gastos de capital (cerca de \$850,0 miles de millones; la mayor parte representados por el proyecto hidroeléctrico Porce III).

5. COMENTARIOS FINALES

Después de escrutar el resultado fiscal en el nivel territorial y las respectivas causas del mismo, se aprecia que en Año 2 refleja por el lado del gasto el ciclo político territorial, al ser el primer año de los nuevos gobernantes locales, y por el lado de los ingresos, el alto crecimiento del país en Año 1, lo cual los favoreció. Las dificultades económicas internacionales de ese año no parecen haber alcanzado a afectar el desempeño de estas entidades. Como resultado de lo anterior, se observa un sensible retroceso de la inversión, 17,6 %, si se le compara con el año inmediatamente anterior, y un incremento en los ingresos,

11,6 %, mientras que los gastos hacen lo propio a una tasa de 2,1 %. El efecto es, finalmente, un superávit equivalente a 0,4 % del PIB nacional, \$1,7 billones.

Observando los componentes de los gastos, los corrientes y los de capital participan, poco más o menos, en proporciones de 80,0 % y 20,0 %, en su orden. Pero mientras los primeros crecieron a una tasa interanual de 7,7 %, los segundos decrecieron 17,6 %.

Factores sobresalientes en el comportamiento de los ingresos fueron el crecimiento en rubros clave de gran contribución como las transferencias, que participando con el 45,5 % de los ingresos, aumentaron 14,1 % de un año al otro. Por su parte, los ingresos tributarios y no tributarios contribuyeron más o menos en la misma proporción, cerca de una cuarta parte de los ingresos corrientes, con la particularidad de que mientras los primeros avanzaron a una tasa interanual de 8,3 %, los segundos lo hacían a una de 11,4 %. En cuanto a las transferencias, las provenientes de la nación central son determinantes del resultado, toda vez que representan el 78,9 % de las transferencias del orden nacional, las cuales crecieron 7,8 %, no obstante las provenientes de las Empresas de Bienes y Servicios, el 16,9 %, se mostraron particularmente dinámicas, al aumentar 44,3 %.

Descendiendo en el nivel institucional, se aprecia que los gobiernos centrales copan cerca de las tres cuartas partes de los gastos del SPNFT, tanto corrientes como de capital, correspondientes a \$27,1 billones para los primeros y \$5,5 billones para los segundos; seguido de las Empresas Públicas que están cercanas al 20 % en los mismos rubros, \$6,7 billones y \$1,4 billones, respectivamente.

En relación con los niveles de Gobierno, en los ingresos, la presencia de los gobiernos centrales es predominante, reciben el 88,1 % de las transferencias del SPNFT y acopian el 72,7 % de los ingresos corrientes. Por su parte las Empresas Públicas aportan el 16,9 % de los ingresos corrientes del SPNFT y el 8,8 % de los ingresos de capital.

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS TERRITORIALES

Este capítulo muestra la evolución de las finanzas públicas del conjunto de departamentos y ciudades capitales en el período 1992-2002. En el primer aparte se evalúa el comportamiento de los ingresos totales, los ingresos tributarios y no tributarios, las transferencias y los recursos de capital. En segundo lugar se observa el comportamiento que han tenido los gastos totales, así como sus diferentes componentes: funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

LEGISLACIÓN CONTRA LA CRISIS FISCAL TERRITORIAL CONTROL AL ENDEUDAMIENTO TERRITORIAL - LEY 358 DE 1997

La Ley 358 de 1997 reglamentó al artículo 364 de la Constitución Política y dictó importantes disposiciones en materia de endeudamiento. Fue reglamentada mediante Decreto 696 de 1998.

En su exposición de motivos se justificó la propuesta de reforma, sobre la plataforma que las normas antecedentes en materia de control del endeudamiento territorial incurrieran en una serie de carencias, entre las cuales se resaltan: Apreciaban en exceso la capacidad real de endeudamiento, al no estimar opciones de ahorro corriente negativo, no evaluaban la relación entre gastos de funcionamiento e ingresos propios y no controlaban la capacidad fiscal, permitían el financiamiento de gastos de funcionamiento y no promovían el ahorro territorial.

Con base en las deficiencias diagnosticadas se impulsaron objetivos fiscales: consolidar la solvencia, asegurar la capacidad de pago, fomentar el ahorro fiscal, excluir el uso de créditos en gastos de funcionamiento, evitar crisis fiscal, garantizar la inversión pública y preservar el proceso de descentralización; y

se propulsaron propósitos administrativos: promover un sistema fehaciente de contabilización de la deuda, armonizar y fusionar normas existentes, suscitar sistemas fidedignos de control, estimular sistemas de planificación y exhortar el uso del mercado de capitales. Así, se pretendió promover tres criterios: capacidad para cumplir compromisos (solidez o solvencia), capacidad de pago (ahorro operacional, ingresos corrientes menos gastos de funcionamiento, incluso los financiados como inversión) y capacidad de sostener la deuda en el tiempo (evolución de ingresos y gastos ulteriores, que permita asegurar la cancelación de compromisos en el futuro).

La Ley 358 de 1997 instituyó el esquema de control al endeudamiento de entidades territoriales, estableciendo un sistema de grados máximos de compromisos en que podría incurrirse. Se pretendió con esta norma evitar excesos de obligaciones por parte de las entidades territoriales, vigilando que no crezca en espiral y que no sea factor estructural para la generación del déficit fiscal.

Reorganizó el ‘Sistema de Semáforos para Endeudamiento de Departamentos y Municipaldades’. Instauró tres categorías en la medición del endeudamiento: moderado (semáforo verde, facultad para endeudarse), intermedio o de alerta (semáforo amarillo, posibilidad restringida o limitada para contraer préstamos) y crítico (semáforo rojo, denegada la opción de obtener créditos). Estas categorías fueron establecidas acorde con dos indicadores: Liquidez (relación entre servicio de la deuda por costos y ahorro operacional) y Solvencia (relación entre saldo de la deuda e ingresos corrientes).

El ‘Sistema de Semáforos para el Endeudamiento de Departamentos y Municipaldades’ se expresa a continuación:

Sistema de semáforos: ley de endeudamiento territorial

Semáforo	Intereses/Ahorro Operacional	Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes
ROJO	> 60 %	> 80 %
AMARILLO	ENTRE 40 Y 60 %	= 80 %
VERDE	< 40 %	< 80 %

Los entes territoriales en estado crítico, deben suscribir planes de desempeño y de saneamiento financiero, que estarán vigentes hasta redimir el estado de solvencia y liquidez, que les permita ser sujetos de crédito.

Las implicaciones para las diferentes entidades territoriales, acorde con el color del semáforo en que se ubiquen son las siguientes:

Semáforo Rojo: Niega la posibilidad de adquirir nuevos préstamos. Solo serían factibles en situaciones de excepción (emergencia social o económica, catástrofes, seguridad nacional) y durante proceso de transición, autorizadas de manera excepcional por el Ministerio de Hacienda y con suscripción de Planes de Desempeño. Se considera zona explosiva o nociva. Se incluyen entidades territoriales que no disponen ahorro operacional.

Semáforo Amarillo: Se ejercen autorizaciones con base en Planes de Desempeño. Su inobservancia niega la posibilidad de contraer nuevos créditos. La Superintendencia Bancaria podrá sancionar a las instituciones financieras que no observen las prohibiciones de endeudamiento. Al ejercerse cambio de administración, faculta a nuevos gobernantes para pactar ajustes. Existe autonomía, supeditada a que el saldo de la deuda no se incremente a grados superiores a la variación en el Índice oficial de Precios al Consumidor (IPC) para la vigencia, certificado por el DANE (mecanismo de endeudamiento automático). Si no se cumple este requisito es indispensable la autorización por parte del Ministerio de Hacienda para departamentos, distritos y municipios capitales y de la gobernación para municipios no capitales, previo concepto favorable de la respectiva Oficina de Planeación Departamental.

Semáforo Verde: Autonomía completa, se puede recurrir al crédito, solo se deberá cumplir con las normas presupuestales, como aprobación de las respectivas asambleas y concejos y autorización de planeación si afectan programas de inversión.

Los Planes de Desempeño consisten en programas de saneamiento financie-

ro que pretenden garantizar la solvencia de las entidades territoriales, en los que se examina evolución y proyecciones de ingresos y gastos, cumplimiento de indicadores de gestión y financieros, comportamiento de la capacidad de pago, racionalidad del gasto, esfuerzos para fortalecer ingresos y desempeño de cumplimiento de compromisos. Su control está a cargo de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y las respectivas Asambleas o Concejos y Contralorías.

El Período de Transición es aplicable en condiciones de semáforo rojo y durante dos años. El saldo de la deuda podrá incrementarse hasta en 60 % para el primer lapso y hasta el 40 % para la segunda anualidad.

Realizando relación beneficios y costos del Sistema de Semáforos de la Ley 358 de 1997 se destacan diferentes aspectos positivos y negativos.

Entre los aspectos favorables de este régimen se destacan: Propende por corregir o reducir inconvenientes padecidos durante la crisis fiscal que ha afectado de manera onerosa a las entidades territoriales desde los últimos años del siglo XX. Se convierte en garantía o freno frente a excesos de endeudamiento. Favorece la autonomía en el manejo de la deuda para departamentos, municipios y distritos que realizan esfuerzos fiscales, administran satisfactoriamente sus recursos y son cautelosos en acudir a la financiación. En cambio, a aquellos que no demuestren manejo ortodoxo los supedita a cumplir 'Planes de Desempeño'. Establece categorías de entidades territoriales, acorde con manejo otorgado a sus recursos financieros. Es un mecanismo que impulsa al ahorro y a la inversión pública regional y local. Promueve la descentralización fiscal, administrativa y política. Compendia en una norma todas las reglas, principios, controles, reglamentos y procedimientos que rigen al endeudamiento de entes territoriales.

Por otra parte, existe gran preocupación frente al sistema de semáforos, puesto que solo manifiesta situación crítica (luz roja) en situación fiscal ampliamente grave de la entidad territorial, tornándose en sistema inocuo. Otros aspectos que se deben revisar son: sistema de registro contable, definir garantías

posibles de otorgar, sistema para determinar capacidad de pago de entidades descentralizadas (en especial, las de carácter vinculado en el orden territorial, como empresas industriales o comerciales del Estado, sociedades de economía mixta y empresas sociales del Estado) y tratamiento que se otorgará a las obligaciones contingentes provenientes de empréstitos públicos.

ATENCIÓN AL PASIVO PENSIONAL TERRITORIAL - LEY 550 DE 1999

Mediante Ley 549 de 1999 se creó el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, FONPET, con recursos provenientes de la Nación, departamentos, distritos y municipios.

Se estableció aporte de la Nación de 70 % del recaudo del Impuesto de Timbres Nacionales, 20 % de bienes cuyo dominio sea extinguido en su favor y 10 % de la cuantía de privatizaciones y capitalizaciones celebradas por su conducto. Adicionalmente, se dispuso vincular al Fondo el 7 % de los recursos percibidos por el Fondo Nacional de Regalías.

Los departamentos contribuirán al FONPET con recursos originados de una proporción del recientemente instituido Impuesto a Transacciones Financieras y transferidos al situado fiscal, 15 % del producto de enajenaciones de sus activos, 20 % del Impuesto de Registro (causado a partir del año 2001) y 5 % de ingresos de libre destinación (a partir del año 2001), más un punto porcentual adicional anual hasta llegar al 10 % en 2006.

Los distritos proporcionarán recursos suscitados con el Impuesto a Transacciones Financieras y transferidos al situado fiscal. Los municipios transferirán el aumento porcentual de la participación en los ingresos corrientes a partir del año 2000 y el 20 % de las ventas de sus activos. Se proyectó que en término de 30 años el FONPET solventaría los requerimientos del pasivo de pensiones, estimado en \$64 billones de 1999, 39 % del PIB.

REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS - LEY 550 DE 1999

El Título V de la Ley 550 de 1999 se refirió a “Acuerdos de Reestructuración de Pasivos” de departamentos, distritos y municipios.

Los “Acuerdos de Reestructuración de Pasivos”, susceptibles de pactar por entidades territoriales o sus entes descentralizados con sus acreedores (mayoría absoluta de votos admisibles) es un proceso de convención que pretende subsanar inconvenientes que se presentan en su capacidad de operación o ejecución, impidiéndoles atender sus competencias y compromisos. Así, se propugna por su redención dentro del plazo y las condiciones previstas en los acuerdos concertados. La celebración y ejecución del Acuerdo es dictaminado como proyecto de inversión prioritario para efectos presupuestales y demás implicaciones financieras.

Durante el desarrollo del Acuerdo se precisan los siguientes efectos: se interrumpen términos de prescripción, no opera caducidad de acciones respecto a créditos y cesan o se suspenden procesos de ejecución y embargos. Se deben abolir medidas cautelares vigentes. Hay suspensión de gravámenes y garantías durante la vigencia de la exigibilidad. No es posible paralizar prestación de servicios públicos. Los créditos que se contraten después de la firma del acuerdo gozarán de prelación para sus cumplimientos. El compromiso alcanzado es de obligado cumplimiento.

El Acuerdo de Reestructuración deberá contemplar las pautas que observará el ente territorial para la ejecución de sus actividades financieras e incluso las administrativas con repercusiones financieras.

En este Acuerdo pueden incorporarse todo tipo de obligaciones, sean de índole laboral, financiera o de otro género, cuyos titulares sean entidades territoriales, del sector centralizado o descentralizado. El Gobernador o Alcalde deberá estar previamente autorizado por la respectiva Asamblea Departamental o Concejo Distrital o municipal para suscribir el Acuerdo.

En el proceso de reconocimiento del Acuerdo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asume la función de intervenir como promovedor, orientador, coordinador y mentor del sistema. No obstante, se pretende asegurar autonomía e independencia de las entidades territoriales y acreedores en la iniciativa

para impulsar la iniciación del proceso, a partir del cual el Ministerio de Hacienda accederá a desempeñar sus funciones.

El Acuerdo de Reestructuración deberá especificar las diferentes erogaciones de la entidad, y otorgar prioridad en la ejecución acorde con el siguiente orden: estipendios pensionales, servicios personales, transferencias de nómina, gastos generales, otras transferencias, intereses de deuda, amortización de deudas, financiación del déficit de vigencias anteriores e inversión.

Se suprimen gastos corrientes diferentes a los autorizados taxativamente en el Acuerdo y los que obedezcan al cumplimiento de normas existentes. Todo gasto deberá ser aprobado por el Ministerio de Hacienda. Para asegurar su cumplimiento, está previsto la constitución de un convenio fiduciario.

En todo caso, se pretende velar por asegurar el funcionamiento de la entidad dentro del contexto de lo estrictamente indispensable, evitar la parálisis del servicio y asegurar no afectar los derechos fundamentales. Cualquier exceso que quebrante lo dispuesto no tendrá validez.

Otros propósitos de las medidas impulsadas son: evitar acciones judiciales que perturben el normal funcionamiento del presupuesto. Ejercer mayor inspección sobre la ejecución del gasto público territorial, en particular de funcionamiento. Asegurar la gestión de las entidades. Establecer prelación en la ejecución de giros y pagos. Impulsar sostenibilidad financiera y capacidad de pago. Sanear los débitos contingentes, exigibles y de amplio plazo. Cumplir satisfactoriamente con exigencias y compromisos.

De estipularse en el Acuerdo la enajenación de propiedades del ente territorial, su producto deberá destinarse en preferencia a sufragar su saneamiento fiscal, cancelación de deuda pública o contribuir al Fondo de Pensiones. Estos activos deberán ser evaluados de manera congruente con los precios de mercado.

Los recursos provenientes de participaciones de entidades territoriales en in-

gresos corrientes de la Nación, que respalden compromisos, podrán ser girados directamente por la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda a los respectivos beneficiarios, conforme con los acuerdos suscritos.

Solemnizado el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, todo contrato o actuación con efectos financieros contemplado deberá ser circunscrito acorde con dicho convenio. El Ministerio de Hacienda establecerá la viabilidad de nuevas operaciones de crédito, que deberán ser facultadas mediante autorización manifiesta y precedente.

La inobservancia de cualquier disposición establecida en el Acuerdo de Reestructuración será motivo para la anulación de los actos que quebrantan lo estipulado.

Son susceptibles de acogerse al 'Acuerdo de Reestructuración' los departamentos, distritos y municipios y sus Entidades Descentralizadas (Establecimientos Públicos, Empresas Comerciales e Industriales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, Empresas Sociales del Estado y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos), estas últimas acorde con lo estipulado por el Decreto 694 y la Ley 617 ambos de 2000. Las condiciones para que estas entidades accedan a la suscripción del Acuerdo son: incumplimiento de compromisos que superen 90 días en al menos dos demandas ejecutoriadas y existencia de dos demandas ejecutivas; siempre que alguna de ellas exceda al 5 % de los pasivos corrientes.

Para su celebración deberá justificarse soportando los siguientes requisitos:

- Contrato firmado entre la entidad territorial o sus entes adscritos o vinculados con los acreedores, suscrito por el Gobernador, Alcalde o representante legal.
- Constancia de la autorización proferida por la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal.
- Relación de acreedores con los respectivos montos de las deudas.
- Plataformas de la negociación, soportadas con flujo de caja y proyecciones financieras.

- Cumplimiento de requisitos legales.
- El Acuerdo es propuesto por la entidad. Para acceder los Departamentos, Distritos y Municipios a la reestructuración deberá ser autorizado mediante resolución emitida por la DAF, luego de examinar el cumplimiento de los requerimientos exigidos.

Para efectos de acceder a la reestructuración, la DAF deberá asignar un ‘promotor’, que por prescripción del Decreto 694 de 2000 deberá ser funcionario del Ministerio de Hacienda o persona natural que preste sus servicios al mismo. Según el artículo 8 de la Ley 550 de 1999, sus funciones, entre otras, son: analizar situación patrimonial de la empresa, evaluar y proyectar condiciones financieras y administrativas de la empresa, examinar derechos de voto de acreedores, concertar reuniones, formular pautas de arreglo, asumir rol de conciliador, incorporar información básica en registro gestionado por la DAF (Resolución 0840 de 2000).

El promotor deberá convocar reunión durante los cuatro meses subsiguientes a su designación, donde comunicará número de votos admisibles para definir la aprobación del Acuerdo de Reestructuración, diseñado acorde con la cuantía de las acreencias. La mayoría absoluta de acreedores se constituye con votos admisibles provenientes al menos de tres clases de acreedores. Los acreedores con opción de votar provendrán del listado suministrado al promotor por la entidad, a través de su representante legal. El inventario oficial es el del último día del mes inmediatamente anterior a la fecha de solicitud de promoción efectuada por la entidad. Es posible impugnar el dictamen del promotor durante los cinco días siguientes a la reunión, ante la Superintendencia de Sociedades; salvo situaciones de nulidad relativa, simulación o lesión enorme, que corresponde al juez competente. Si existe acuerdo, deberá suscribirse acta firmada por los acreedores que hayan votado favorable, que deberá elevarse a escritura pública y registrarse en la DAF. En el acuerdo se deben incluir una serie de aspectos para asegurar su satisfactorio funcionamiento: conformación de un comité de vigilancia, condiciones y plazos para pagar acreencias, convenio de condiciones especiales, prelación de pagos (numeral 7, Art. 58 de la Ley 550 de 1999) y normalización de pasivos (Ley 549 de 1999).

Para las entidades descentralizadas la autorización para someterse al 'Acuerdo de Reestructuración' será otorgada por la respectiva Superintendencia que las regula, conforme a lo instituido en el artículo 69 de la Ley 617 de 2000. Para las entidades que no están sometidas a inspección de ninguna Superintendencia corresponde esta aprobación a la DAF.

Para cancelar los compromisos se establece orden de prioridad, acorde con la siguiente orientación: 1. Compromisos laborales (trabajadores y pensionados). 2. Entidades estatales e Instituciones de Seguridad Social. 3. Instituciones financieras y demás entidades sujetas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

4. Demás acreedores externos.

El convenio podría fracasar cuando se incurra en cualquiera de las siguientes situaciones: no ser celebrado dentro de los plazos estipulados, no exhibir el listado de acreedores, acreencias e inventarios en los términos legales o comprobar la no viabilidad económica.

El acuerdo puede darse por terminado cuando se cumple el plazo convenido, las partes declaran su cumplimiento de modo anticipado, se genera incumplimiento sin opción de enmendarse o se infringe el pago de obligación crediticia originada con posterioridad a la iniciación de la negociación y el acreedor no reciba el pago dentro de los tres meses siguientes al desistimiento o no acepte el sistema de pago propuesto.

Luego de firmado el convenio existen algunas restricciones, en el sentido de actividades que no podrán efectuarse, tales como: contratos que no estén financiados con recursos de libre destinación, reestructuraciones administrativas al sector centralizado o descentralizado que impliquen gastos suplementarios, actos administrativos que admitan asignaciones con destinación específica, transformaciones al sistema salarial o prestacional de empleados públicos o trabajadores oficiales, adquisición de activos, constituir o ejecutar nuevas garantías, celebrar acuerdos de crédito, modificaciones a la ejecución del presupuesto anual que impliquen mayores compromisos, realizar compen-

saciones, arreglos, conciliaciones o transacciones diferentes a las requeridas para el normal funcionamiento de la entidad.

SANEAMIENTO FISCAL TERRITORIAL - LEY 617 DE 2000

Una vez se estableció que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales se habían incrementado sustancialmente en la década de los 90, la Ley 617 de 2000 estableció fuertes restricciones a dicho gasto, relacionándolo a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) y diferenciándolo por categorías de municipios y departamentos. Específicamente, y dependiendo del tamaño de la entidad territorial, los gastos de funcionamiento no debían superar entre el 50 % y el 80 % de sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

La aprobación de la Ley 617 se enmarcó dentro del programa sectorial de reforma fiscal territorial (Programa BID CO-0240) que tenía como objetivo apoyar la profundización del proceso de descentralización y fomentar una cultura de responsabilidad fiscal. Este programa se concebía como un instrumento para apoyar el saneamiento de las finanzas públicas, pues buscaba favorecer el control de la situación fiscal en las entidades territoriales, mediante la implementación de dos tipos de reformas: (I) en el corto plazo, medidas que hicieran posible la recuperación de la solvencia de las entidades territoriales con problemas financieros y (II) en el mediano plazo, mediante la creación de reglas, instituciones e incentivos para minimizar la probabilidad de que se presente una nueva crisis fiscal territorial.

El programa incluía, entre otras, acciones relacionadas con el saneamiento fiscal y con la viabilidad fiscal territorial. En cuanto a lo primero, se pretendía resolver de forma sistemática los problemas de pasivos acumulados por las entidades territoriales; y en relación con lo segundo, se planteaba, por un lado, introducir restricciones presupuestales firmes (*hard budget constraints*) en las entidades territoriales para reducir los excesivos gastos corrientes, y, por otro lado, establecer medidas para crear transparencia en la producción y diseminación de información fiscal territorial confiable y oportuna.

El objetivo de la Ley 617 era eliminar las causas estructurales del déficit fiscal

territorial garantizando, a partir de su aplicación, que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación sean suficientes, como mínimo, para sufragar el gasto normal de funcionamiento de la entidad sin que se presenten hacia el futuro deudas con los empleados, los pensionados, los proveedores, etc.

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, la Ley 617 es la herramienta legal para impulsar una cultura de responsabilidad fiscal que permita a los gobernantes territoriales adaptar la estructura de sus gastos a las posibilidades reales de consecución de ingresos propios, lo cual es una condición necesaria para asegurar su autonomía financiera.

La Ley 617 de 2000 y el Decreto Reglamentario 735 de 2001 se constituyeron en importantes providencias que pretenden sanear las finanzas de las entidades territoriales. En especial, al establecer categorías de departamentos y municipios, con énfasis en sus capacidades financieras, cimentadas en los Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

Se esperaba con esta ley que los nuevos mandatarios locales tuvieran una oportunidad de cambiarle la cara a la administración pública y encauzar y profundizar el proceso de descentralización.

Entre los aspectos más destacados de la metamorfosis institucional desplegada con la Ley 617 de 2000 se resaltan:

- Organizó categorías de departamentos, distritos y municipios, acorde con su población y sus Ingresos Corrientes Libres de Destinación Específica. Entre estos dos parámetros prima el de carácter financiero (Ingresos Corrientes Libres de Destinación Específica) en caso de no coincidir los dos parámetros en una misma categoría. Su propósito es racionalizar los gastos en las entidades territoriales, en especial, los de funcionamiento. Los Ingresos Corrientes Libres de Destinación Específica deben ser suficientes para atender las obligaciones corrientes (gastos de funcionamiento y saldo de la deuda), provisión para pasivos pensionales y prestacionales y financiar parte de la inversión.
- Estableció límites máximos de gastos de funcionamiento acorde con el Ín-

dice 'Gasto de funcionamiento/Ingresos Corrientes Libres de Destinación Específica'. El incumplimiento de estos límites ocasionará castigo a la entidad territorial, consistente en degradación respecto de su actual categoría. En la definición del gasto de funcionamiento se incluyen los contratos de prestación de servicios para realización de actividades administrativas. Así mismo, los gastos de funcionamiento se imputarán en el respectivo año que se paguen, independientemente que correspondan al presupuesto de la vigencia anterior. Los pagos correspondientes a indemnizaciones de personal y bonos pensionales no se contabilizan como funcionamiento.

- Los departamentos, distritos o municipios que en el año antecedente a la entrada en vigencia de la ley efectuaron gastos por debajo de los límites permisivos, no podrán aumentar las participaciones alcanzadas en los gastos como proporción de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación.
- Se eximió a Entidades Territoriales del compromiso de disponer dependencias, unidades administrativas, entidades, entes u oficinas para cumplir funciones de promoción y atención de vivienda de interés social, quejas y reclamos, asistencia técnica agropecuaria, medio ambiente, deporte, tránsito, mujer, género, primera dama, información, juventud, cultura, consejerías, veedurías u otras ordenadas por ley.
- Determinó el total máximo de días de sesiones ordinarias y extraordinarias de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. Circunscribió su estructura de gastos.
- Instituyó categorías de salarios para diputados y concejales, acorde con categorías de departamentos, distritos y municipios.
- Instauró límites de gastos en las Contralorías Territoriales y Personerías Distritales y Municipales.
- Para limitar el exceso de creación de municipios, se implantaron requisitos más rigurosos que deberán acatar los aspirantes a municipios: disponer mínimo 14.000 habitantes (aspecto que debe cumplirse también para el municipio donde se segrega). Garantizar, durante los primeros cuatro años, Ingresos Corrientes Libres de Destinación Específica anuales no menores a 5.000 salarios mínimos legales mensuales. Disponer concepto de viabilidad del órgano departamental de planeación. No sustraer más de la tercera parte del(os) territorio(s) del(os) municipio(s) del(os) cual(es)

se segrega(n). Identidad natural, social, económica y cultural. Contar con aval de la ciudadanía, mediante consulta popular o referéndum.

- Determinó que el municipio debe disponer viabilidad financiera, de lo contrario se arriesga a su eliminación, mediante fusión con otro municipio. Los requisitos son: Cumplir con los límites máximos de gastos de funcionamiento y de costos máximos de las corporaciones administrativas de elección popular (Concejos), Contralorías y Personerías.
- Implantó categorías para departamentos. Es una norma novedosa, en el sentido que anteriormente no existía esta ordenación.
- Aplicó medidas para controlar el endeudamiento territorial e, igualmente, se establecieron medidas de alivio.
- Se estipuló que las empresas del orden descentralizado territorial dedicadas al ramo de licores, loterías, servicios de salud o instituciones de naturaleza financiera se deducirían como no viables financieramente y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ellas, cuando generen pérdidas durante tres años seguidos. En ese caso, solo procederán las transferencias, aportes o créditos necesarios para su liquidación. Así mismo, se prohibió generar transferencias a dichas empresas, a excepción de las autorizadas legalmente, las necesarias para su constitución y las correspondientes a aportes o créditos directos o indirectos a cualquier título.
- Se estableció sistema de cooperación entre diferentes esquemas de Estado, propiciando adecuadas relaciones intergubernamentales. Los municipios y distritos entre sí, con departamentos, la Nación o sus entidades descentralizadas podrán contratar la prestación de servicios, ejecución de obras o cumplimiento de funciones administrativas, pretendiendo eficiencia, eficacia y economía.
- La 'Financiación del Ajuste' se realizará con base en los siguientes recursos: Utilización transitoria de recursos con destinación específica diferentes del Sistema General de Participación (Acto Legislativo No. 1 de 2001), recursos provenientes del FAEP para municipios y departamentos no productores de hidrocarburos (previamente autorizados por el Gobierno Nacional y con destino exclusivo a pagos de deuda causada para financiar proyectos y programas de desarrollo) y reintegros del mismo FAEP para las mismas entidades territoriales (Ley 633 de 2000). Asimismo, se dispone acceso a

créditos garantizados por la Nación. Además, las deudas vigentes a 31 de diciembre eran factibles de reestructurar en condiciones favorables, con garantías hasta del 40 % de las deudas vigentes.

- Requisitos para lograr las garantías de la Nación: Suscribir Programa de Saneamiento Fiscal, aplicar políticas de ajuste fiscal, ejercer racionalización del gasto, fortalecimiento de ingresos, impulsar reestructuración de la deuda, propender por saneamiento de pasivos, probar que no cuenta con recursos para realizar de manera directa el ajuste, demostrar opción de recibir préstamos de entidades financieras, disponer condiciones favorables (en costos y plazos) para atender nuevos créditos y recuperar la capacidad de pago, constituir fiducia de administración, generar reorganización administrativa y suscribir ajuste fiscal antes del 30 de junio de 2001.
- El Gobierno Nacional debe constituir un Fondo de Contingencias para atender pagos que, por concepto de garantías, tuviere que efectuar la Nación.
- El registro del Programa de Saneamiento Fiscal exige cumplir de manera previa algunos requisitos: Ser impulsado por acto administrativo, presentar flujo financiero que cubra el período de su duración, determinar déficit fiscal, proyectar resultados financieros y definir rentas con destinación específica que se liberarán.
- Los controles al cumplimiento se ejercerán mediante participación de la Contraloría General de la República, que dispondrá de facultades extendidas y concomitantes. La Contraloría certificará cumplimientos e incumplimientos de límites.
- Implicaciones del incumplimiento de límites establecidos: Las entidades financieras no podrán otorgar créditos a entidades territoriales y sus dependencias (el nuevo préstamo requiere autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y suscripción de Plan de Desempeño); restricción del apoyo financiero de la Nación; descenso de categoría; se aplica acción de cumplimiento, calificación de falta gravísima.

Hay diversos aspectos que crean controversia frente a esta norma, entre ellos se destacan los siguientes:

- Se contempla ajuste fiscal para la entidad territorial que incumpla las me-

tas propuestas en el presupuesto público. Es pertinente examinar las causas del incumplimiento y otorgar tratamientos diferentes acordes con las causas.

- La responsabilidad del seguimiento de los programas de ajuste fiscal corresponde al Ministerio de Hacienda. Pero también la ley asigna funciones de control y seguimiento a la Contraloría General de la República y a la Superintendencia Bancaria. Es imperioso especificar de manera precisa los compromisos de cada una de estas entidades.
- Se otorgó a la Contraloría General de la República funciones de control fiscal, análogas a las que ejerce con la Nación. No es consistente con la norma constitucional. Es preciso aclarar si la estructura administrativa de la Contraloría permite cumplir satisfactoriamente con esta disposición.

LEY 617 DE 2000: DETERMINANTES DE LA CATEGORIZACIÓN DE ENTIDADES TERRITORIALES

Categoría	Departamentos		Distritos Y Municipios	
	Población	Ingresos Corrientes de Libre Destinación (anuales), expresados en salarios mínimos legales	Población (Habitantes)	Ingresos Corrientes de Libre Destinación (anuales) expresados en salarios mínimos legales mensuales
Especial	Superior a 2.000.000	Mensuales superior a 600.000	Superior o igual a 500.000	Superior a 400.000
Primera	Entre 700.001 y 2.000.000 (habitantes)	Igual o superior a 170.001 y hasta 600.000	Entre 100.001 y 500.000	Superior a 100.001 y hasta 400.000
Segunda	Entre 390.001 y 700.000	Igual o superior a 122.001 y hasta 170.000	Entre 50.001 y 100.000	Superior a 50.001 y hasta 100.000
Tercera	Entre 100.001 y 390.000	Superior 60.001 y hasta 122.000	Entre 30.001 y 50.000	Superior a 30.000 y hasta 50.000
Cuarta	Igual o inferior a 100.000	Igual o inferior a 60.000	Entre 20.001 y 30.000	Superior a 25.000 y hasta 30.000
Quinta			Entre 10.001 y 20.000	Superior a 15.000 y hasta 25.000
Sexta			Igual o inferior a 10.000	No superior a 15.000

RÉGIMEN DE RECURSOS Y COMPETENCIAS

La Constitución Nacional promulgada en 1991, mediante la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente con participación de representantes de diferentes matices ideológicos, a través del sufragio universal, incorporó importantes elementos que propugnan por asegurar mayor evolución en el proceso de descentralización en Colombia. Se procede a discutir dichos elementos:

Su artículo 1º introduce aspectos novedosos en las instituciones políticas colombianas, otorga el carácter de descentralizada a la República de Colombia. Esta disposición reza:

“Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”.

Su Título XI, desarrolla la organización territorial. Establece como entidades territoriales a departamentos, municipios y distritos (les otorgó a estos últimos tratamientos especiales: Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y Distritos Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta). Más tarde, el Acto Legislativo No. 1 de 1993 erige a la ciudad de Barranquilla en Distrito Especial, Industrial y Portuario. Incorporó entes especiales: Regiones (dos o más departamentos), provincias (dos o más municipios de un mismo departamento), áreas metropolitanas (municipios integrados económica, social y físicamente), resguardos indígenas (territorios habitados por comunidades nativas).

Adicionalmente, el mismo Título XI, facultó dividir los municipios en comunas, sector urbano, y en corregimientos, área rural; al Distrito Capital lo organizó en localidades. Así mismo, estableció la posibilidad de categorizar a los municipios, de acuerdo con población, recursos financieros, importancia económica, situación geográfica y grado de desarrollo. La Constitución estipuló la elección popular de Gobernadores o descentralización política departamental. Para otorgar mayor autonomía se dispuso que la ley no puede conceder exenciones o tratamientos preferenciales a tributos propios de entidades territoriales (Art. 294); y determinó que solo las municipalidades podrían gravar la propiedad raíz (Art. 317).

El Título XII, referente al “Régimen Económico y de la Hacienda Pública”, también incorporó importantes preceptos que favorecieron la descentralización fiscal, en especial los capítulos 4, recursos y competencias, y 5, servicios públicos.

En cumplimiento del mandato constitucional sobre la iniciativa del Ejecutivo en la preparación de un Proyecto de Ley para distribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos), conforme a los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, y en la asignación de recursos, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las responsabilidades asumidas por cada ente estatal, de conformidad con los artículos 356 y 357 de la Carta, el Congreso de la República aprobó y el Gobierno Nacional sancionó la Ley 60 de 1993.

En concordancia, el Departamento Nacional de Planeación, la Escuela Superior de Administración Pública y los Ministerios de Educación y Salud destacan la importancia de la Ley 60 de 1993 por las siguientes justificaciones:

“1. Porque define las **competencias** que en los sectores sociales le corresponde asumir a la Nación, departamentos, distritos y municipios. 2. Aumenta los **recursos de transferencias** para financiar esas competencias y define los criterios para distribuirlos entre departamentos y municipios. 3. Establece un

período de transición para la transferencia de competencias y recursos y las condiciones que deben cumplir los departamentos, distritos y municipios para asumirlas durante este período, y evitar traumatismos que se reflejen en la calidad o cobertura de los servicios sociales. 4. Señala como criterio para la aplicación del **gasto social** la focalización de los servicios sociales, garantizando que este se asigne a los grupos de población más pobres y vulnerables, en los términos que establezca el CONPES para la política social. 5. Enfatiza los **procesos de planificación** para la programación y ejecución de los recursos transferidos por la Nación, al interior de las entidades territoriales”¹

La Ley 60 de 1993 estableció funciones y competencias para cada nivel de Gobierno, de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política. En el Anexo 1, se relacionan las competencias asignadas a cada nivel de Gobierno. La trascendencia de definir las competencias de los diferentes niveles de Gobierno radica en impedir la existencia de duplicidad de funciones y atribuciones entre los diferentes niveles estatales existentes (Nación, Departamentos, Distritos y Municipios); en lograr la especialización en el ejercicio de las actividades y en el cumplimiento de misiones y desempeños; en armonizar las diferentes tareas y funciones entre los diferentes responsables, de tal manera que con una acción decidida y específicamente determinada para cada uno de los participantes se logren resultados más satisfactorios en la obtención de los objetivos propuestos; y consigan un mejor uso de los limitados recursos destinados a la inversión social.

El artículo 151 claramente dice que el Congreso expedirá leyes orgánicas por medio de las cuales se asignarán competencias normativas a las entidades territoriales, mientras que el artículo 288 consagra que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

1. Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Escuela Superior de Administración Pública. “Orientación para la Ejecución y Programación de Recursos: Ley 60 de 1993”. Versión preliminar, documento de trabajo, mimeógrafo. Santa Fe de Bogotá D. C., marzo de 1994.

La Ley 60 de 1993, en su artículo 15, estableció que las competencias, en materia de educación y salud, conferidas a las entidades territoriales mediante situado fiscal deberán ser asumidas durante un período de transición, de cuatro años para los departamentos y distritos y de seis años para los municipios, siempre y cuando acrediten encontrarse en capacidad técnica y administrativa para ejercer y cumplir eficientemente la prestación de los servicios. Mientras que para las entidades territoriales que no comprueben esa capacidad, los recursos se administrarán con la intervención técnica y administrativa de la Nación. En relación con los recursos financieros de propiedad de las entidades territoriales se han desarrollado pocos avances, limitándose únicamente a la organización de los tributos propios de departamentos, distritos y municipios, con el propósito de mejorar su administración y resolver algunas dificultades existentes.

En Colombia existían dos mecanismos de colaboración de la Nación hacia entes territoriales: “Transferencia por Situado Fiscal” y “Participación de los municipios y distritos en un porcentaje de Ingresos Corrientes de la Nación”, consagrados en la Constitución.

La acción estatal se dirigió hacia un régimen supuestamente flexible de participaciones, institucionalizado con la Constitución promulgada en 1991. De esta forma, se consagró el novedoso sistema de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación que reemplazó a la cesión del Impuesto a las Ventas (IVA) y mantuvo las transferencias del situado fiscal. La Constitución de 1991 incorporó en su texto el dictamen de cumplimiento forzoso de estos mecanismos de participación, que podrán ser revisados y ajustados periódicamente por el Gobierno Nacional y el Congreso de la República de acuerdo con los resultados obtenidos en su aplicación.

PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN

La Ley 33 de 1968 cedió 10 % en 1969, 20 % en 1970 y 30 % a partir de 1971 del recaudo del gravamen a las ventas, a municipios y al Distrito Especial de Bogotá, para distribuir 70 % conforme a población y 30 % por partes iguales (territorial).

El Decreto 57 de 1969 estipuló que, para cumplir esta cesión, la Contraloría General de la República debería certificar a la Dirección General de Presupuesto el producto del recaudo del Impuesto sobre las Ventas del mes anterior.

La Ley 46 de 1971 confirmó, en su artículo 8, que la participación recibida por los departamentos sería trasladada a los municipios dentro de los 30 días siguientes a su recibo, considerando la población de cada municipio de acuerdo con el último censo.

La Ley 22 de 1973 modificó el sistema de cesión: 73,6 % del recaudo se destinó a municipios y 26,4 % a departamentos, con destino específico a Cajas de Previsión Seccionales.

La Ley 43 de 1975 nacionalizó la educación, y determinó que el 30 % de la cesión del Impuesto sobre las Ventas se distribuiría así: 4,92 puntos para educación, 3 para Cajas de Previsión Departamentales y 22,08 para municipios; del total recibido por capitales y Distrito Especial de Bogotá, se transferiría al Ministerio de Educación para programas de nacionalización de la educación secundaria; también dispuso que a partir de 1981 la cesión se dividiría en dos grandes partes: 3 puntos para Cajas de Previsión Seccionales y 27 puntos para municipios.

El Decreto 1360 de 1979 determinó distribuir: 22,08 % para municipios de departamentos, intendencias, comisarías y Bogotá; 3 % para Cajas de Previsión y 4,92 % para educación; se confirman los aspectos territorial (30 %) y poblacional (70 %).

El Decreto 232 de 1983 redistribuyó la cesión de IVA: 25 % para el Distrito Especial y municipios; 1,5 % a intendencias y comisarías y 3,5 % a Cajas de Previsión Seccionales, así mismo, dispuso que la Nación seguiría reteniendo parte de los recursos destinados a municipios capitales que van a Fondos Educativos Regionales.

El Decreto 2848 de 1985 ordenó que la parte dirigida a las Cajas de Previsión Seccionales (3,5 %) se destinarían exclusivamente para el pago de cesantías del magisterio de establecimientos públicos nacionalizados. El régimen anterior de determinación y distribución de la cesión del IVA estaba consignado en la Ley 12 de 1986 y el Decreto Extraordinario 1333 de 1986, también las Leyes 75 de 1986 y 43 de 1987 y el Decreto Extraordinario 1222 de 1986 incidían en el sistema de cesión del IVA, permitían ceder hasta el 50 % del mencionado gravamen.

La Constitución Nacional, artículo 357, consagra la transferencia de un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación para municipios, reemplazando la transferencia del IVA. Este artículo debió ser reformado por el Acto Legislativo 1 de 1995, el cual dispuso que los municipios participaran en los ingresos corrientes de la Nación.

La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: 60 % en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del 14 % en 1993 hasta alcanzar el 22 % como mínimo en 2001.

Con base en la Ley 60 de 1993 se organiza una transferencia en forma de ‘participación’, tomando como base los “Ingresos Corrientes de la Nación”, a los que se deben aplicar los siguientes porcentajes: 15 % en 1994, 16 % en 1995, 17 % en 1996, 18 % en 1997, 19 % en 1998, 20 % en 1999, 21 % en 2000 y 22 % en 2001 en adelante. Se definen “Ingresos Corrientes” como:

Ingresos Tributarios + Ingresos No Tributarios

- Ingresos del Fondo Nacional de Regalías - Recursos Exclusivos de la Nación de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992.²

Los recursos obtenidos por cada municipio debían destinarse así: Educación (30 puntos), salud (25 puntos), agua potable y saneamiento básico (20 puntos), educación física, deporte, aprovechamiento del tiempo libre, recreación y cultura (5 puntos) y libre asignación en servicios mencionados y los relacionados a continuación: servicios públicos domiciliarios, asistencia técnica agropecuaria, compra de tierras, vías veredales y vecinales, grupos vulnerables, protección al ciudadano, justicia, pago de deuda adquirida para financiar inversiones, desarrollo institucional, prevención y atención de desastres y otras actividades calificadas por el CONPES (20 puntos). Esta participación se aplicará a partir de 1999, antes de ese año se permitirá destinar libremente los siguientes porcentajes: 50 % en 1994, 40 % en 1995, 30 % en 1996, 20 % en 1997 y 10 % en 1998.

Las actividades financiables con estos recursos son: Educación, salud, agua potable, saneamiento básico, deporte, recreación, cultura, aprovechamiento del tiempo libre, educación física, vivienda, subsidio para acceder a servicios públicos domiciliarios, actividad agraria, población vulnerable, justicia, protección del ciudadano, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, cancelación de obligaciones adquiridas para financiar inversiones físicas, redes viales, entre otras actividades calificables por el CONPES social. A las zonas rurales se deberá destinar como mínimo el porcentaje de participación de la población rural sobre la población total del municipio (artículo 22).

El Acto Legislativo 1 de 1995 determinó que “a partir del año 2000, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión o para otros

2. El párrafo primero del artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 establece: “...cuando la tarifa general sobre las ventas supere el 12 %, hasta tres puntos del aumento se destinarán exclusivamente a la Nación; o cuando el impuesto a la renta más las contribuciones especiales que se establezcan a cargo de los contribuyentes declarantes de este impuesto, excedan las tarifas que rijan hasta la vigencia de la presente ley, hasta 2.5 puntos de la tarifa total se destinará exclusivamente a la Nación...”.

gastos, hasta el 15 % de los recursos que perciban por concepto de la participación”.

Otro tema que preocupa es el hecho que las funciones encomendadas a municipios resultan ampliamente más onerosas que los ingresos logrados con el aumento de la cesión. Se ha permitido minar sus recursos netos y se les ha arrastrado a un desmedro de su actividad financiera y administrativa. El monto de la transferencia es a todas luces insuficiente para la atención adecuada de las competencias trasladadas a los municipios. De esta manera, no puede esperarse un alivio del déficit fiscal de los distintos niveles del Gobierno ni una atenuación de las presiones locales sobre el Tesoro Nacional.

Por este motivo, la Ley 179 de 1994, en su artículo 59, dispone mecanismos de índole presupuestal para evitar que se trasladen fusiones sin los respectivos recursos, con el fin de permitir realizar debidamente las competencias y tareas asignadas. Esta ley estableció que cuando se fusionen órganos o se trasladen funciones de uno a otro, el Gobierno Nacional, mediante decreto, hará los ajustes correspondientes en el presupuesto para dejar en los nuevos órganos o de los que asumieron las funciones, las apropiaciones correspondientes para cumplir con sus objetivos, sin que puedan aumentar las partidas globales por funcionamiento, inversión y servicio de la deuda aprobadas por el Congreso de la República.

SITUADO FISCAL

Fue establecido en Colombia mediante Ley 46 de 1971, en desarrollo del artículo 182 de la Constitución Política de esa época, y relacionada con la transferencia de un porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación con destino exclusivo a la educación y a la salud; se entendía por Ingresos Ordinarios: Ingresos Corrientes menos Rentas atadas o con destinación específica. El porcentaje establecido fue del 13 % para 1973, 14 % para 1974 y 15 % para 1975; así mismo, dispuso la Ley 46 de 1971 que si los ingresos corrientes de la Nación aumentasen en una proporción superior al 15 % anual en relación con el promedio de los tres años anteriores podría incrementarse el porcentaje de

cesión hasta un máximo de dos puntos por vigencias, sin que el situado fiscal sobrepase el 25 % de los ingresos ordinarios de la Nación.

Este sistema, precursor del situado fiscal, incorporaba dos componentes: (1) Situado fiscal territorial, correspondiente al 30 % del total de recursos, que se asignaban por partes iguales entre departamentos, intendencias, comisarías y Distrito Especial de Bogotá; y (2) Situado fiscal poblacional, referente al 70 % restante, que se distribuían en proporción a la población de cada ente seccional, consultando al Censo oficial vigente. Se distribuía un 26 % del situado fiscal para salud y el 74 % restante para educación primaria a través de los Fondos Educativos Regionales.

La Ley 43 de 1975 nacionalizó la educación primaria y secundaria y causó algunos traumatismos en la aplicación del situado fiscal.

La Misión de Finanzas Intergubernamentales en Colombia defendió la conveniencia de fortalecer la autonomía y esfuerzo fiscal local y regional, mediante una mayor capacidad tributaria de los entes territoriales y, con ello, redujo las transferencias fiscales que realiza la Nación. Sin embargo, las alternativas que se presentan con los desarrollos de la Constitución Nacional de 1991 se dirigen a incrementar las transferencias, en especial las del situado fiscal.

La Constitución de 1991 mantuvo la transferencia por situado fiscal. Consagró en su artículo 356 que salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, a través de los municipios, de los servicios que se les asignen.

Adicionalmente, que los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños; el situado fiscal aumen-

tará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Un 15 % del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.

La Ley 60 de 1993 define en su artículo 9 al Situado Fiscal como el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y salud.

El Presidente de la República sancionó el Acto Legislativo No. 1 de 1993, aprobado por el Congreso de la República, por medio del cual se erigió a la ciudad de Barranquilla, capital del departamento del Atlántico, como “Distrito Especial, Industrial y Portuario”, que tiene amplias repercusiones en la aplicación del situado fiscal. Su artículo 1º estableció: La ciudad de Barranquilla se organiza como Distrito Especial, Industrial y Portuario. El Distrito abarcará además la comprensión territorial del barrio Las Flores de esta misma ciudad, el corregimiento de La Playa del municipio de Puerto Colombia y el tamar occidental de Bocas de Cenizas en el río Magdalena, sector de la Ciénaga de Mallorquín, en el departamento del Atlántico.

Se entiende por Ingresos Corrientes: Ingresos Tributarios + Ingresos No Tributarios- Fondo Nacional de Regalías - Recursos Exclusivos de la Nación con base en la Ley 6ª de 1992 (Ley 60 de 1993, Art. 9º). Los porcentajes de transferencias aplicables a los ingresos corrientes aumentarán en forma progresiva durante los primeros años de aplicación del nuevo sistema así: 1994 = 23 %, 1995 = 23,5 % y 1996 en adelante = 24,5 % (Ley 60 de 1993, Artículo 10º).

El Departamento Nacional de Planeación es la entidad encargada de determinar las proporciones destinadas a cada departamento, con base en las cifras

proyectadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los indicadores de población y de necesidades básicas insatisfechas y las estimaciones de usuarios definidas por los Ministerios de Salud y Educación.

La distribución al interior de cada departamento, luego de deducido lo correspondiente a asignaciones especiales, se efectúa de acuerdo con los siguientes criterios: 60 % con base en la población con necesidades básicas insatisfechas, y el 40 % restante de acuerdo con la relación de la población de cada municipio en la población total, variación anual de tributación *per cápita*, eficiencia administrativa, menor costo administrativo *per cápita*, gastos de funcionamiento global del municipio, cobertura de servicios públicos domiciliarios, progreso en calidad de vida y variación del índice de necesidades básicas insatisfechas.

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIÓN

El Sistema General de Participación fue establecido inicialmente mediante Acto Legislativo No. 1 de 2001 y consistió en fusionar los esquemas de Situado Fiscal, participación de municipios y distritos en Ingresos Corrientes de la Nación y Transferencias Complementarias al Situado Fiscal para educación. Allí, se modificaron los criterios de asignación de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, acorde con los siguientes parámetros:

- Para Educación y Salud: Población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y equidad.
- Para otros sectores: Población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y pobreza relativa. Así, se modificó el artículo 357 de la Carta Política, que quedó textualmente así: “El monto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. Para efectos del cálculo de la variación de los Ingresos Corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de Estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente. Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 28 % de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud”.

También, mediante Acto Legislativo No. 1 de 2001 se estableció un límite máximo al aumento anual a los traslados con cargo al Presupuesto Público Nacional por concepto de: Sistema General de Participaciones, pensiones, salud, gastos en defensa, servicios personales, entre otros importantes rubros. Este límite fue establecido como el “porcentaje de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más un porcentaje que varía de manera escalonada” y por el período comprendido entre 2002 y 2008. Al finalizar el período de transición, el “porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001”. No se aplicará a los gastos declarados mediante Facultades de Excepción.

MARCO LEGAL

- **Constitución Política de Colombia.** Artículos 356 y 357.
- **Acto Legislativo 01 de 2001 (julio 30).** Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.
- **Ley 715 de 2001 (diciembre 21).** Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- **Acto Legislativo 04 de 2007 (julio 11).** Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.
- **Ley 16 de 2007 (diciembre 27).** Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

RECURSOS Y COMPETENCIAS - LEY 715 DE 2001

La Ley 715 de 2001, ‘Norma Orgánica en materia de Recursos y Competencias’, conforme con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y el Acto Legislativo No. 1 de 2001, promulgó el sistema actual en esta materia y consagró importantes desarrollos en relación con la prestación de servicios básicos, como educación, salud, entre otros.

Instituyó el 'Sistema General de Participaciones', definido como los recursos destinados a las entidades territoriales y provenientes de los Ingresos Corrientes de la Nación, acorde con lo estipulado por los artículos 356 y 357 de la Carta Política. Se estableció como límite inferior \$10.962 billones desde 2001, cifra reajutable anualmente. Para su determinación, se excluyen los recursos del Fondo Nacional de Regalías y los definidos como exclusivos de la Nación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley 6 de 1992.

El total de recursos recibidos por las entidades territoriales del Sistema General de Participaciones se ejerce distribución en tres grandes componentes:

1. Participación para el sector Educación: Equivalente al 58,5 %.
2. Participación para el sector Salud: Correspondiente al 24,5 %.
3. Participación para el sector Propósito General (agua potable, saneamiento básico y otros): Representado en el ,0 %.

Según la Ley 16 de 2007, en su artículo 1, modifica el artículo 3 de la Ley 715 de 2001 el cual quedará así:

Conformación del Sistema General de Participaciones

1. Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación.
2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.
3. Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Una participación de propósito general.

El artículo 2 de la Ley 16 de 2007, modifica el artículo 4 de la Ley 715 de 2001 el cual quedará así:

Distribución territorial de los recursos para Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones (Art. 6°)

Los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a la

participación para agua potable y saneamiento básico, se distribuirán de la siguiente manera:

1. 85 % para distritos y municipios de acuerdo con los criterios de distribución establecidos en el artículo 7° de la presente ley.
2. 15 % para los departamentos y el Distrito Capital, de acuerdo con los criterios de distribución establecidos en el artículo 8° de la presente ley.

**Criterios de distribución de los recursos para los distritos y municipios.
(Art. 7°)**

Los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de los distritos y municipios, serán distribuidos conforme a los siguientes criterios:

1. Déficit de coberturas: se calculará de acuerdo con el número de personas carentes del servicio de acueducto y alcantarillado de la respectiva entidad territorial, en relación con el número total de personas carentes del servicio en el país, para lo cual se podrá considerar el diferencial de los costos de provisión entre los diferentes servicios.
2. Población atendida y balance del esquema solidario: para el cálculo de este criterio se tendrá en consideración la estructura de los usuarios por estrato, las tarifas y el balance entre los subsidios y los aportes solidarios en cada distrito y municipio.
3. Esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas, tomando en consideración los incrementos de la población atendida en acueducto y alcantarillado de cada distrito o municipio, en relación con los incrementos observados a nivel nacional.
4. Nivel de pobreza del respectivo distrito o municipio medido a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya, determinado por el DANE.
5. Cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial en la gestión sectorial, considerando los costos en que incurren los municipios de categorías 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, por concepto de gastos de energía eléctrica utilizada para el bombeo. El valor resultante de la aplicación del anterior criterio no se tendrá en cuenta para efectos de definir los toques máximos a los que se refiere el numeral 6 del artículo 99 de

la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 99 de la Ley 1151 de 2007. El Gobierno Nacional definirá la metodología aplicable y reglamentará la materia.

Criterios de distribución de los recursos para los departamentos (Art. 8°)

La distribución de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico entre los departamentos, se realizará teniendo en cuenta la participación de los distritos y municipios de su jurisdicción, en los indicadores que desarrollen los criterios de déficit de coberturas, población atendida y balance de esquema solidario y el esfuerzo de la entidad territorial en el aumento de coberturas, establecidos en el artículo 7° de la presente ley.

El artículo 23 de la Ley 16 de 2007, modifica el artículo 79 de la Ley 715 de 2001 el cual quedará así:

Criterios de distribución de los recursos de la Participación de Propósito General

Los recursos de la Participación de Propósito General serán distribuidos de la siguiente manera:

1. El % distribuido entre los municipios menores de 25.000 habitantes, así:
 - a) El 60 % según la pobreza relativa. Para ello se tomará el grado de pobreza de cada municipio medido con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional;
 - b) El 40 % en proporción a la población urbana y rural. Para lo cual se tomará la población urbana y rural del municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país, según los datos de población certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, que deben tener en cuenta la información sobre la población desplazada.
2. El 83 % distribuido entre los distritos y municipios, incluidos los menores de 25.000 habitantes, así:
 - a) El 40 % según la pobreza relativa. Para ello se tomará el grado de pobre-

za de cada distrito o municipio medido con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional.

En consecuencia de lo anterior, el indicador de distribución para cada municipio y distrito será el resultado de dividir su NBI entre la sumatoria de los NBI de todos los municipios y distritos del país. Este indicador para cada municipio se multiplicará por el monto total de recursos a distribuir por el criterio de pobreza relativa.

- b) El 40 % en proporción a la población urbana y rural. Para lo cual se tomará la población urbana y rural del distrito o municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país, según los datos de población certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, que deben tener en cuenta la información sobre la población desplazada.
- c) El 10 % por eficiencia fiscal. Entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales. La información sobre la ejecución de ingresos tributarios será la informada por las entidades territoriales y refrendadas por la Contaduría General de la Nación antes del 30 de junio de cada año.

En todo caso, los recursos asignados por este criterio no pueden superar el 50 % de lo asignado por los criterios de población y pobreza relativa de que trata el numeral 2 de este artículo.

- d) El 10 % por eficiencia administrativa en la racionalización del gasto. Entendida como el incentivo a los distritos y municipios que cumplan con los límites establecidos para los gastos de funcionamiento de la administración central de que trata la Ley 6 de 2000 o las normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen. El indicador de distribución será la diferencia entre el límite establecido por la Ley 6 de 2000 y el porcentaje de gastos de funcionamiento certificado para cada municipio y distrito, por la Contraloría General de la República. La Contaduría General de la Nación será la entidad encargada de certificar al DNP, antes del 30 de septiembre de cada año, la diferencia entre el valor certificado a cada municipio y distrito por la Contraloría General de la República y el límite correspondiente establecido por la Ley 6 de 2000.

Un porcentaje de los recursos correspondientes a este criterio se podrá distribuir entre las entidades territoriales beneficiarias que mantengan actualizado, conforme a los criterios señalados por el DNP, el Sistema de Información de Beneficiarios, Sisbén, o el que haga sus veces, y/o que cumplan con las metas y lineamientos de las políticas priorizadas por el Gobierno Nacional. Para el efecto el Conpes Social definirá la metodología correspondiente e informará previamente a las entidades territoriales beneficiarias, las metas y lineamientos priorizadas a evaluar.

En todo caso, los recursos asignados por el criterio de eficiencia administrativa no pueden superar el 50 % de lo asignado por los criterios de población y pobreza relativa de que trata el numeral 2 de este artículo.

Cuadro comparativo de las transferencias del sistema general de participaciones con sus principales cambios normativos.

	Acto Legislativo 01 de 2001 Ley 715 de 2001	Acto Legislativo 04 de 2007 Ley 6 de 2007
TIPO DE DISTRIBUCION SEGÚN DESTINO	Sistema General de Participaciones (SGP): Municipios y Departamentos	Sistema General de Participaciones (SGP): Municipios y Departamentos
CRECIMIENTO DE LAS TRANSFERENCIAS	El Crecimiento del SGP 2002 – 2005: inflación + 2 %; y 2006 – 2008: inflación + 2.5 %. A partir del 2009: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los 4 años anteriores. Se consagraba que cada 5 años, la iniciativa del Congreso, se podría revisar el monto y los criterios de distribución.	El Crecimiento del SGP 2008-2009: inflación + 4 %; 2010: inflación + 3.5 % y 2011-2016: inflación + 3 %. 20 en adelante: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los 4 años anteriores. Sector educación: 2008-2009: inflación +5.3 %; 2010: inflación + 5.1 % y 2011-2016; inflación + 4.8 %
ASIGNACIONES MÍNIMAS POR SECTORES	Educación: 58.5 % Salud: 24.5 % Propósito General: %	Educación: 58.5 % Salud: 24.5 % Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB): 11.6 % Propósito General: 5.4 %
MECANISMO DE DISTRIBUCIÓN	Asignación Sectorial primero: (educación, salud, y otros) y posteriormente asignación geográfica (departamentos y municipios).	Asignación Sectorial primero: (educación, salud, y otros) y posteriormente asignación geográfica (departamentos y municipios).

	Acto Legislativo 01 de 2001 Ley 715 de 2001	Acto Legislativo 04 de 2007 Ley 6 de 2007
CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS	Sector Educativo: Por población atendida Por población por atender en condiciones de eficiencia Por equidad Sector Salud: Por población por atender Por equidad Por eficiencia administrativa Propósito general Por pobreza relativa Por población urbana y rural Por eficiencia fiscal Por eficiencia administrativa	Sector Educativo: Por población atendida Por población por atender en condiciones de eficiencia Por equidad Sector Salud: Por población por atender Por equidad Por eficiencia administrativa Agua potable y Saneamiento Básico: Déficit de coberturas Población atendida Esfuerzos de las entidades territoriales en la ampliación de coberturas Nivel de pobreza Cumplimiento de la eficiencia fiscal y administrativa. Propósito general Por pobreza relativa Por población urbana y rural Por eficiencia fiscal Por eficiencia administrativa
MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS RECURSOS	Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos	Estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP (Decreto 028 de 2008).

SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

A través de la Ley 1530 de 2012, se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Esta ley tiene como base el artículo 360 de la Constitución Política y tiene como objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

Objetivos y fines

Con fundamento a lo establecido, por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, son objetivos y fines del Sistema General de Regalías los siguientes:

1. Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, en orden a generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.
2. Propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social.
3. Promover el desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado.
4. Fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal.
5. Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.
6. Propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno.
7. Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos.
8. Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que le asiste a las empresas que adelanten dichas actividades, en virtud de la cual deben adelantar acciones de conservación y recuperación ambiental en los territorios en los que se lleven a cabo tales actividades.

Organos del Sistema general de regalías. Son órganos del Sistema General de Regalías la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y los órganos colegiados de administración y decisión, todos los cuales ejercerán sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por la presente ley.

Mediante el Decreto 1077 de 2012 se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones. Esta ley establece las destinaciones del Gasto del Sistema General de Regalías, donde establece que:

Artículo 1°. Recursos del Sistema General de Regalías. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y la Ley número 1530 de 2012, los recursos del Sistema General de Regalías solo se podrán destinar al financiamiento de las funciones y los órganos encargados de la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; el funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación; el funcionamiento del Sistema General de Regalías; a la distribución entre los fondos y beneficiarios previamente definidos por la Constitución y la ley; y a las asignaciones para las entidades receptoras de asignaciones directas.

Los recursos correspondientes a los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Compensación Regional y de Desarrollo Regional y demás beneficiarios, se ejecutarán a través de la financiación de proyectos de inversión previamente viabilizados y registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías, aprobados por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión.

Las asignaciones para las entidades receptoras de asignaciones directas serán

administradas directamente por éstas y giradas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previa certificación del recaudo de la respectiva regalía proferida por la Agencia Nacional de Hidrocarburos o la Agencia Nacional de Minería, según corresponda, y la distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre los fondos y los diferentes beneficiarios que adelante el Departamento Nacional de Planeación.

Dichos recursos se ejecutarán a través de la financiación de proyectos de inversión previamente viabilizados y registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión de las entidades territoriales para el Sistema General de Regalías, aprobados por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión.

Parágrafo. Las entidades receptoras de asignaciones directas del Sistema General de Regalías diferentes a las entidades territoriales, implementarán Bancos de Programas y Proyectos en los términos establecidos por el presente Decreto, y las metodologías e instructivos que para el efecto defina el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 3°. Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías. El Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías constituye la herramienta para el registro y disposición de proyectos de inversión considerados como viables para su financiamiento con cargo a los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Desarrollo Regional, de Compensación Regional y demás beneficiarios, con excepción de los proyectos de impacto local financiables con cargo a los recursos a que se refiere el numeral 2 del artículo 34 de la Ley número 1530 de 2012, que para efectos del presente decreto se asimilan a asignaciones directas.

El Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías a que se refiere el presente artículo será administrado por el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 4°. Banco de Programas y Proyectos de Inversión de las entidades territoriales para el Sistema General de Regalías. Los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión de las entidades territoriales para el Sistema General de Regalías constituyen la herramienta para el registro y disposición de proyectos de inversión considerados como viables para su financiamiento con cargo a los recursos de asignaciones directas y los proyectos de impacto local financiados con cargo a los recursos a que se refiere el numeral 2 del artículo 34 de la Ley número 1530 de 2012.

En cada entidad receptora de asignaciones directas y/o de recursos para el financiamiento de proyectos de impacto local existirá un Banco de Programas y Proyectos de Inversión para Sistema General de Regalías que será administrado por las Secretarías de Planeación de cada entidad territorial o quien haga sus veces.

Artículo 7°. Fases de los Proyectos de Inversión. Atendiendo lo dispuesto por la Ley número 1530 de 2012, los proyectos susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías, se identificarán por fases, así:

1. **Fase 1 - Perfil:** En este nivel debe recopilarse la información de origen secundario que aporte datos útiles para el proyecto, como documentos acerca de proyectos similares, mercados y beneficiarios. Esta información es fundamental para preparar y evaluar las alternativas del proyecto y calcular sus costos y beneficios de manera preliminar. Aquí también se analiza la viabilidad legal e institucional del proyecto. Con esta información, se eligen las alternativas que ameritan estudios más detallados o se toma la decisión de aplazar o descartar el proyecto.
2. **Fase 2 - Prefactibilidad:** En este nivel se evalúan las alternativas que fueron seleccionadas en la fase precedente. Se realizan estudios técnicos especializados de manera que al mejorar la calidad de la información reduzcan la incertidumbre para poder comparar las alternativas y decidir cuáles se descartan y cuál se selecciona. Estos estudios deben incluir al menos los efectos producidos por cambios en las variables relevantes del proyecto

sobre el Valor Presente Neto (VPN) sobre cambios en los gastos de inversión y de operación del proyecto, y las estimaciones de la demanda y de la oferta.

3. **Fase 3 - Factibilidad:** Este nivel se orienta a definir detalladamente los aspectos técnicos de la solución planteada con el proyecto. Para ello se analiza minuciosamente la alternativa recomendada en la etapa anterior, pres-tándole particular atención al tamaño óptimo del proyecto, su momento de implementación o puesta en marcha, su estructura de financiamiento, su organización administrativa, su cronograma y su plan de monitoreo.

Parágrafo. Toda iniciativa que busque ser financiada con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías deberá disponer como mínimo de la información que permita su identificación a nivel de perfil. Igualmente, cuando sea presentada en Fase 1 o Fase 2 deberá contener la estimación de los costos del proyecto en cada una de sus fases subsiguientes con el fin de que sean financiadas con cargo al citado proyecto. Los proyectos de inversión que cumplan con el nivel mínimo previamente definido, serán verificados, conceptuados, viabilizados, registrados, priorizados y aprobados según las normas dispuestas en el presente decreto y los lineamientos que defina la Comisión Rectora.

Artículo 8°. Ciclo de los proyectos de inversión pública. El ciclo de los proyectos de inversión abarca tres etapas. La primera, correspondiente a la viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de inversión; la segunda, correspondiente a la priorización y aprobación; y la tercera etapa, correspondiente a la de ejecución, Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.

Parágrafo. Salvo lo previsto en el inciso 4° del numeral 2 del artículo 34 de la Ley 1530 de 2012, los proyectos de impacto local financiados con cargo a los recursos a que se refiere el citado artículo, se asimilarán para todos sus efectos a proyectos financiados con cargo a asignaciones directas.

Artículo 23. Aprobación de Proyectos. Corresponderá a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión aprobar los proyectos a ser ejecutados

según los criterios establecidos por la Ley número 1530 de 2012, para lo cual tendrán como insumo la identificación de proyectos de inversión susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías contenida en los documentos anexos del Presupuesto Bienal del Sistema y la aplicación de las herramientas de apoyo a la priorización de proyectos que diseñe el Departamento Nacional de Planeación.

Para tales efectos, a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se certificará a cada Órgano Colegiado de Administración y Decisión la estimación de los recursos disponibles y el flujo de los mismos contenido en el Programa Bienal de Caja. Para el caso de las asignaciones directas, la certificación de la disponibilidad de recursos se adelantará sobre el monto de los giros que se esperen realizar en el determinado periodo bienal.

Corresponderá a la Secretaría Técnica de cada Órgano Colegiado de Administración y Decisión controlar la aprobación de proyectos y su concordancia con la estimación de disponibilidad y el Plan Bienal de Caja.

La priorización y aprobación de proyectos respetará en todo momento la forma como cada uno de ellos se encuentre registrado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías. Así en caso de que la ejecución de la fase del proyecto evidencie la necesidad de disponer de recursos en posteriores periodos bienales, se requerirá previo a su aprobación, de la autorización de vigencias futuras que permitan su plena financiación y la efectiva aplicación del principio de la continuidad dispuesto en la Ley número 1530 de 2012 y de acuerdo con lo señalado en el artículo 20 del presente decreto.

Artículo 26. Plan de Recursos. Corresponde a la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborar el Plan de Recursos del Sistema General de Regalías que contenga una proyección de las fuentes de financiamiento a diez años, para lo cual, el Ministerio de

Minas y Energía por intermedio de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería enviará las proyecciones de ingresos del Sistema General de Regalías y el Departamento Nacional de Planeación deberá calcular e informar la distribución de los recursos del Sistema entre los fondos y los diferentes beneficiarios; además, los diferentes órganos del Sistema deberán suministrar la información que la Dirección requiera para la elaboración del Plan.

El Plan de Recursos deberá remitirse a la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías a más tardar el 1º de agosto del año en el cual se programe el presupuesto bienal del Sistema, el cual podrá ajustarse para su presentación definitiva como anexo al Proyecto de Ley de Presupuesto a radicarse en el Congreso de la República. Sin perjuicio de lo anterior, con fundamento en el Plan de Recursos la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará una distribución preliminar e informará la misma a las Secretarías Técnicas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión para que estos adelanten la priorización de proyectos a que hace referencia el artículo 22 del presente decreto.

Artículo 27. Preparación del Proyecto de presupuesto del Sistema General de Regalías. En concordancia con el Plan de Recursos y la priorización adelantada por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaborará el Proyecto de Presupuesto del Sistema General de Regalías.

El proyecto a que hace referencia el inciso anterior será presentado a la Comisión Rectora a más tardar el 15 de septiembre del año en que se esté programando el presupuesto bienal del Sistema, quien emitirá concepto del mismo a más tardar el 25 de septiembre de dicho año. Con posterioridad a la emisión de concepto por parte de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, procederá a adelantar los ajustes que considere

pertinentes para la presentación definitiva del Proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso de la República, en los términos de la Ley número 1530 de 2012.

Artículo 28. *Ajustes al anexo de proyectos del proyecto de presupuesto del Sistema General de Regalías.* De conformidad con lo dispuesto por la Ley número 1530 de 2012, el otorgamiento de avales por el Ministro de Hacienda y Crédito Público para ajuste al anexo en el cual se detallan los proyectos de inversión para las asignaciones a los fondos y beneficiarios del proyecto de Ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías, no podrán superar el 10 % de los recursos asignados en cada departamento y tipo de destinación, soportados en proyectos de inversión previamente registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías.

Artículo 29. *Elaboración de los anexos a la Ley de Presupuesto Bienal del Sistema General de Regalías.* Corresponderá a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, recopilar los proyectos de inversión que, de conformidad con la priorización adelantada por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión y las modificaciones que introdujere el Congreso de la República con el aval del Ministro de Hacienda y Crédito Público, harán parte del Anexo de la Ley de Presupuesto Bienal del Sistema General de Regalías como iniciativas susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Compensación Regional; de Desarrollo Regional y los demás beneficiarios.

En lo relacionado con las asignaciones directas y asimiladas, la Ley de Presupuesto Bienal del Sistema General de Regalías se acompañará de un anexo en el que se detalle la participación indicativa de cada entidad sobre tales asignaciones. Este anexo podrá disponer de montos indicativos a ser girados según la identificación de nuevas entidades beneficiarias de asignaciones directas o entidades con participaciones inferiores a los 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 30. Liquidación del Presupuesto Bienal del Sistema General de Regalías. Al cierre de cada bienalidad, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará la liquidación del presupuesto que se cierra, identificando los saldos que se incorporarán en el siguiente presupuesto como disponibilidad inicial en el presupuesto de ingresos. Así mismo, los compromisos que con cargo a estos deberán cubrirse al constituirse como cuentas por pagar y los saldos no utilizados de apropiación siempre y cuando los recursos que las financian se hubiesen recaudado durante la vigencia.

Artículo 31. Plan Bienal de Caja. El Plan Bienal de Caja constituye la herramienta a través de la cual se determinen los flujos de recursos del Presupuesto del Sistema General de Regalías.

El Plan Bienal de Caja será elaborado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la colaboración del Ministerio de Minas y Energía o sus delegados, al igual que del Departamento Nacional de Planeación, e informado a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión dentro de los diez primeros días hábiles de cada bienalidad.

Dicho plan contendrá la proyección de las distribuciones y giros que se esperan adelantar según los plazos definidos por el presente decreto, durante los dos años que abarca el Presupuesto del Sistema General de Regalías.

Artículo 32. Ordenación de gasto de las apropiaciones. La ordenación de gasto sobre las apropiaciones contenidas en el capítulo del presupuesto de gastos de los órganos del Sistema General de Regalías se adelantará en los términos definidos por la Ley número 1530 de 2012 y el presente decreto.

Artículo 34. Distribución de asignaciones. Dentro de los primeros diez días del mes siguiente a su recaudo y hasta el monto de las apropiaciones incorporadas en el Presupuesto del Sistema General de Regalías, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito

Público adelantará la distribución para los Fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional, Ciencia, Tecnología e Innovación, de Ahorro y Estabilización y al ahorro pensional.

Dicha distribución, para el caso de los Fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional, Ciencia, Tecnología e Innovación, se adelantará para cada uno de los departamentos que participan de dichos fondos según el presupuesto del Sistema.

Artículo 40. Reglas de giro. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previa certificación del recaudo de la respectiva regalía proferida por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, y la distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre los fondos y los diferentes beneficiarios que adelante el Departamento Nacional de Planeación, realizar el giro a los beneficiarios de asignaciones directas y asimiladas.

Artículo 41. Procedimiento. La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público fijará los procedimientos y requisitos generales para la transferencia de los recursos recaudados por concepto de asignaciones directas a la cuenta única del Sistema General de Regalías y el giro a los beneficiarios de asignaciones directas. Esta dependencia girará los recursos de asignaciones directas dentro de los primeros diez días del mes siguiente a su recaudo.

Artículo 42. Ajuste presupuestal. Los gobernadores y alcaldes de los departamentos, municipios o distritos receptores de asignaciones directas, adoptarán mediante decreto el presupuesto para la respectiva entidad territorial con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías.

Artículo 43. Rendimientos financieros de la cuenta única del Sistema General de Regalías. Los rendimientos financieros que generen los recursos del Sistema General de Regalías con ocasión de la administración de excedentes de liquidez en la cuenta única, serán incorporados al presupuesto del Sistema

en la vigencia siguiente a aquella que les dio origen, conforme a la distribución que determine el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 44. Límite de giro. Los giros que se adelanten a las entidades beneficiarias de asignaciones directas y asimiladas, se efectuarán hasta el monto total definido en el presupuesto bienal del Sistema General de Regalías para tal fin. Se podrán adelantar ajustes a la distribución indicativa por entidad beneficiaria de asignaciones directas según el efectivo recaudo de regalías adelantado por el Ministerio de Minas y Energía o su delegado.

Parágrafo. Corresponderá al Departamento Nacional de Planeación al cierre de cada bienalidad efectuar la liquidación de la participación de las entidades territoriales receptoras de regalías directas en la cuenta del Fondo de Desarrollo Regional para el mantenimiento del promedio establecido en el parágrafo 2° transitorio del artículo 361 de la Constitución Política.

RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE SANEAMIENTO FISCAL

La Ley 617 pretendía fundamentalmente impactar los Gastos de Funcionamiento (GF) para disminuir el indicador GF/ICLD, y mejorar el perfil de la deuda de las entidades territoriales, lo que directamente afectaría su ahorro corriente. En efecto, por una parte, la ley estableció que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales debían financiarse con sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas; y, por otra parte, que la Nación podría garantizar hasta el 100 % de los nuevos créditos destinados al ajuste fiscal y hasta el 40 % de la deuda vigente a 31 de diciembre de 1999 que fueran objeto de reestructuración por parte de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

EL CONTROL DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Dado que la Ley 617 entró en vigencia en el año 2001 y que la información fiscal de ese año fue la utilizada para calcular el indicador GF/ICLD del año 2003, se analizó la incidencia de la norma mencionada en dicho indicador y se encontró que, en el caso de los departamentos, el indicador fue solo levemente impactado por la aplicación de la ley, contrario a lo que se esperaba. En efecto, al considerar el total de departamentos, en promedio, el indicador se mantuvo constante (75,4 % en 2002 contra 73,09 en 2003). Es más, para la categoría cuarta dicho promedio tuvo un leve incremento, pasó de 76,4 % a 79,9 %.

Sin embargo, esto no quiere decir que los departamentos no hayan hecho esfuerzos para racionalizar los gastos de funcionamiento. Por una parte, la tasa real anual promedio de crecimiento de los gastos de funcionamiento de los

departamentos entre 1992 y 2001 fue de 1,9 %, muy inferior a la tasa presentada entre 1992 y 2000 (6,08 %). Por otra parte, entre 2000 y 2001 los gastos de funcionamiento en términos reales cayeron un 26,07 %, cuando entre 1999 y 2000 habían aumentado un 25,51 %.

Esta situación, que bien podría considerarse como paradójica, evidencia que el comportamiento del indicador está determinado por el comportamiento conjunto de las dos variables involucradas: gastos de funcionamiento e Ingresos Corrientes de Libre Destinación. Las entidades de las categorías especiales evidentemente disminuyeron sus gastos de funcionamiento pero simultáneamente bajaron sus niveles de Ingresos Corrientes de Libre Destinación, ambos en términos *per cápita*, con lo cual el esfuerzo en la racionalización del gasto fue neutralizado por un menor esfuerzo tributario. Por su parte, los departamentos de la categoría cuarta aumentaron levemente sus gastos de funcionamiento *per cápita* y disminuyeron sus ICLD –también en términos *per cápita*– por lo que el efecto en el indicador establecido en la Ley 617 no fue positivo.

Al analizar la incidencia de la aplicación de la norma de racionalización del gasto en indicador GF/ICLD de las ciudades capitales se encontró que fue positivamente impactado por la aplicación de la ley, como se pretendía. En efecto, en promedio todas las categorías, excepción hecha de la primera, disminuyeron el indicador. El promedio de dicho indicador para el total de las capitales pasó de 101,09 % en 2002 a 73,83 % en 2003. Se observa, por ejemplo, que el promedio de la categoría segunda para el año 2003 fue significativamente menor al presentado en el 2002. Esta situación se presentó muy a pesar de que los gastos de funcionamiento *per cápita* crecieron; lo fundamental fue que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación *per cápita* crecieron más que proporcionalmente.

También es de destacar que el promedio del indicador de la categoría especial, la cual agrupa a las cuatro principales ciudades capitales, fue estadísticamente mayor en el 2003 comparado con el promedio de 2002. Dado que las entidades de esta categoría disminuyeron sus gastos de funcionamiento *per cápita*,

es claro que el aumento en el indicador se debió al menor esfuerzo tributario realizado.

Adicionalmente, y en concordancia con el aumento de los gastos de funcionamiento *per cápita* del total de las ciudades capitales, se observa que el total de los gastos de funcionamiento de estas entidades en términos reales creció entre el año 2000 y el 2001 un 10,58 %, cuando entre 1999 y 2000 había disminuido 5,25 %. Esto, por supuesto, significa que no se actuó en materia de racionalización de gastos. Se encontró evidencia que permite inferir que la tasa de crecimiento real promedio de largo plazo de los gastos de funcionamiento aumentó. En efecto, el crecimiento real promedio entre 1992 y 2001 fue de 6,62 %, cuando entre 1992 y 2000 había sido de 6,13 %.

De nuevo, y al igual que en los departamentos, la variación en el indicador GF/ ICLD de las ciudades capitales fue producto fundamentalmente del movimiento en los Ingresos Corrientes de Libre Destinación y no de la racionalización en los gastos de funcionamiento. Es decir, el efecto de la Ley 617 fue neutralizado por el menor esfuerzo tributario realizado por las entidades territoriales.

EL AHORRO NETO EN LOS GASTOS DE PERSONAL

Otra forma de determinar el impacto de la Ley 617 es verificar si a partir del año 2001, año de entrada en vigencia de la norma, se obtuvo algún ahorro neto por la aplicación de la ley. El Ministerio de Hacienda estimó dicho ahorro restándole al gasto de funcionamiento dejado de generar al aplicar los límites establecidos en la norma el costo de las indemnizaciones y el pago de los intereses de los créditos utilizados para reducir las plantas de personal.

Con esta metodología, el Ministerio calculó que la reducción neta de gastos en los departamentos sería de \$156.108 millones en el año 2001, \$277.911 millones en el 2002, \$339.465 millones en 2003 y \$481.906 millones en 2004. Sin embargo, la CGR encontró que para el año 2001 el ahorro neto efectivo por concepto de gastos de personal fue negativo (-\$25.150 millones), es decir, no

hubo ahorro. Ahora bien, el ahorro neto de 2002 fue significativo (\$349.060 millones). Se espera que en el 2003 y el 2004 el ahorro neto en gastos de personal alcance cifras superiores a los \$400.000 millones en cada año.

Los alivios a la deuda

La situación fiscal de las entidades territoriales cambió sensiblemente debido al prepago de deuda al sistema financiero con recursos del Fondo de Estabilización Petrolera (FAEP), a la garantía de la Nación y a la reestructuración de la deuda pública territorial con el sector financiero. Las finanzas territoriales fueron impactadas positivamente por el alivio de la deuda.

El Ministerio de Hacienda ha reportado que las entidades subnacionales recibieron del Fondo de Estabilización Petrolera (FAEP) recursos equivalentes a \$398.395 millones, con los cuales prepagaron parte de sus créditos. Dentro de los beneficios fiscales de la reestructuración de la deuda se encuentra la reducción del costo del servicio de la deuda territorial. Dichos beneficios se han visto reflejados en menores costos financieros de la misma y en la ampliación de los plazos que se otorgaron para su repago. Los menores costos financieros de la deuda territorial, son los que en realidad han permitido los avances en materia de déficit fiscal. En pasados informes, la Contraloría General de la República concluyó que, después de expedidas las leyes que establecieron el ajuste fiscal a las entidades territoriales, los hechos han demostrado que estas redujeron el déficit fiscal presupuestal.

El consolidado de los departamentos mostró un mejoramiento sustancial, respecto a lo registrado en años anteriores, pues en el 2001 hubo un superávit presupuestal de \$477.857 millones que contrasta con el déficit también presupuestal de \$92.400 millones en 2000. Estos resultados son producto fundamentalmente de la reestructuración de la deuda que les permitió a las entidades territoriales recursos frescos, dado que contaron con la garantía del Gobierno Nacional. Los municipios capitales, por su parte, continuaron en déficit presupuestal, pero este se redujo de \$550.719 millones en 2000 a \$207.583 en 2001. No obstante, aquí es importante distinguir dos situaciones: con o sin

incluir a Bogotá. En efecto, el déficit de Bogotá ascendió a \$708.952 millones en 2000 y \$491.272 millones en 2001, provocando que en el consolidado persista el déficit. En consecuencia, excluyendo la capital, los municipios registran un superávit fiscal presupuestal.

Adicionalmente, el Banco de la República encontró que en el año 2001 el déficit fiscal presupuestal territorial se redujo en un 84,9 %. En efecto, el balance fiscal del sector público no financiero territorial arrojó un déficit de \$306.000 millones, inferior en \$1.756.800 millones al registrado en el 2000. Adicionalmente, la aplicación de las Leyes 550 y 617 también permitió que se reestructuraran \$3,64 billones de deuda interna de las entidades territoriales. Por una parte, el control de los gastos de funcionamiento, promovido por la Ley 617, permitió una reestructuración por \$1,72 billones, equivalente a un 34 % del saldo de la deuda interna total de las entidades territoriales. Por otra parte, la firma de acuerdos de reestructuración de pasivos, contemplada en la Ley 550, conllevó a la reestructuración de \$1,92 billones.

Resumen del Capítulo

Este libro de investigación contribuye en la evaluación de los resultados de la aplicación de la política de saneamiento fiscal territorial. Revisa el comportamiento del indicador establecido en la norma para medir los avances en el saneamiento fiscal de las entidades territoriales, estima el ahorro neto en los gastos de personal del nivel territorial y comenta los resultados como consecuencia de los alivios de la deuda.

Muestra que el país ha avanzado en la racionalización del gasto de funcionamiento, especialmente del gasto de personal. Sin embargo, esto no quiere decir que se haya garantizado la sostenibilidad fiscal de las entidades subnacionales, ni que se haya dado mayor autonomía y responsabilidad fiscales. Para garantizar la sostenibilidad fiscal territorial es indispensable realizar una reforma de fondo a la estructura tributaria territorial.

Es evidente que, en el caso de los departamentos, el ritmo de crecimiento de las transferencias (20,72 % promedio real anual entre 1992 y 2002) fue lo que determinó el crecimiento de los ingresos corrientes; los ingresos tributarios crecieron a una tasa de solo 1,69 % en promedio real. Igual situación se presentó en las ciudades capitales: el ritmo de crecimiento de las transferencias (15,41 % promedio real anual) fue lo que determinó el aumento de los ingresos corrientes, aunque los ingresos tributarios crecieron a la no despreciable tasa del 8,87 % en promedio real.

La importancia relativa de las transferencias dentro de los ingresos corrientes es considerable, en 2002 por cada peso de ingreso corriente de los departamentos, 67 centavos correspondían a transferencias. Mientras que en los municipios en el mismo año por cada peso de ingreso corriente de las ciudades capitales, 45 centavos correspondían a transferencias.

Por tanto, el diseño de un adecuado sistema de transferencias y la obtención de recursos propios con base en impuestos territoriales idóneos son condiciones necesarias para que las finanzas públicas subnacionales sean sostenibles. Es necesario propiciar la eficiencia de los sistemas tributarios territoriales (en el sentido de minimizar las interferencias en las decisiones económicas de los agentes), y hacer más énfasis en los impuestos basados en el principio del beneficio que tienden a fomentar la responsabilidad de los gobernantes regionales.

Los gastos tanto de los departamentos como de las ciudades capitales presentaron una tendencia creciente entre 1992 y 2002. Es de destacar que la inversión ganó importancia relativa dentro del total de gastos durante la década. Sin embargo, el crecimiento de la participación de la inversión en el total de gastos está claramente relacionado con el aumento de los recursos transferidos desde el nivel nacional de Gobierno.

Los gastos de funcionamiento crecieron sustancialmente (en los departamentos a una tasa promedio real de 6,08 % entre 1992 y 2002, y en los municipios

de 6,13 %), lo que permite afirmar que no hubo un manejo prudente de los gastos de tipo administrativo en este período. Adicionalmente, el problema del endeudamiento territorial no se ha podido superar. Aunque el indicador Servicio de la deuda/Gastos totales presentó una tendencia decreciente entre 1995 y 2002 como consecuencia de que el servicio de la deuda aumentó menos que los gastos totales en promedio real, el servicio de la deuda departamental entre 1992 y 1998 alcanzó a ser en promedio 13,05 % de los gastos totales, mientras que entre 1999 y 2002 este promedio fue de 7,55 %. Para las ciudades capitales el indicador Servicio de la deuda/Gastos totales presentó una tendencia decreciente entre 1995 y 2002 como consecuencia de que el servicio de la deuda aumentó menos que los gastos totales en promedio real. Esto pudo ser efecto de la aplicación de las Leyes 550 y 617.

En consecuencia, se deben tomar las medidas para que los recursos obtenidos por los gobiernos subnacionales, ya sea que provengan de transferencias, créditos o ingresos propios, no se dedican a aparatos burocráticos inflados e improductivos, sino que se dirijan a financiar proyectos de impacto local o regional que maximicen el bienestar tanto de las generaciones actuales como de las futuras, lo cual evitaría decisiones fiscales inadecuadas en materia de gasto. Esto conllevaría a la sostenibilidad fiscal territorial a largo plazo.

La crisis fiscal de los departamentos y municipios se superará definitivamente cuando se establezca un régimen tributario territorial que garantice la autonomía fiscal, es decir, cuando se definan estrategias que permitan a las entidades subnacionales fortalecer sus ingresos propios y cuando se diseñen sistemas presupuestales y de control que promuevan la eficiencia en el gasto y el esfuerzo tributario.

La viabilidad fiscal territorial requiere reformar las economías de las entidades territoriales, para lo cual se debe recuperar la solvencia en sus finanzas públicas y fortalecer las instituciones que intervienen en su gestión fiscal. En materia institucional, es necesario modernizar la administración tributaria, organizándola por funciones y con instrumentos de control y fiscalización efi-

caces, e integrar la administración financiera a fin de jerarquizar el papel del presupuesto como instrumento de implantación de políticas públicas y promover la transparencia en el manejo de recursos.

Ejercicio 1

Concepto	Gastos	Ingresos
Liquidados	-0-	30.000
Cobrados	-0-	32.000
Comprometidos	28.000	-0-
Obligados	26.000	-0-
Pagados	21.000	-0-
Presupuestados	31.000	31.000

Concepto	M. de Caja	M. Competencia por compromiso	M. Competencia por obligación	M. Mixto por compromiso
Resultado Presup.	E	E	E	
Resultado ingresos	1.000	(1.000)	(1.000)	1.000
Resultado gastos	10.000	3.000	5.000	3.000
Resultado ejecución	11.000	2.000	4.000	4.000
Ingresos por cobrar	-0-	-0-	-0-	-0-
Gastos por pagar	-0-	7.000*	5.000*	7.000*
Saldo de caja	11.000	11.000	11.000	11.000

* Compromisos reprogramados para adjuntar al siguiente presupuesto con vigencias expiradas pero que no se incorporan en ningún caso

Ejercicio 2

Concepto	Gastos	Ingresos
Liquidados	-0-	41.000
Cobrados	-0-	36.000
Comprometidos	38.000	-0-
Obligados	35.000	-0-
Pagados	32.000	-0-
Presupuestados	38.000	40.000

Concepto	Caja	Competencia por compromiso	Competencia por obligación	Mixto por compromiso
Resultado presupuestado	2.000	2.000	2.000	2.000
Resultado ingreso	(4.000)	1.000	1.000	(4.000)
Resultado gastos	6.000	0	3.000	0
Resultado ejecutado	4.000	3.000	6.000	(2.000)
Cuentas por cobrar	0	0	5.000	0
Cuentas por pagar	0	6.000	3.000	3.000
Saldo de caja	4.000	4.000	4.000	4.000

Ejercicio 3

GASTOS DEVENGADOS:	Servicios personales	20.000
	Suministros	15.000
	Servicios no personales	12.000
	Intereses y gastos de la deuda	300
	Transferencias para consumo	7.000
	Préstamos (más de un año)	5.000
	Obras y equipos	30.000
	Amortización de la deuda pública	5.000
	TOTAL	94.300
INGRESOS DEVENGADOS:	Impuestos directos	40.000
	Impuestos indirectos	45.300
	Venta bienes de uso	3.000
	Deuda pública	6.000
	TOTAL	94.300
GESTIÓN DE BIENES:	Amortiz. de activo fijo (depreciación)	10.000
	Consumo de suministros	8.000
MOVIMIENTO DEL TESORO:	Ingresos cobrados	92.000
	Gastos pagados	90.000

Se pide obtener:

1. Saldo del Tesoro.
2. Esquema ahorro-inversión de la ejecución presupuestal.

3. Resultado fiscal.
4. Variación de bienes reales.
5. Ahorro-desahorro e inversión – desinversión.
6. Estado de situación.

Desarrollo del problema planteado

* Compromisos reprogramados para adjuntar al siguiente presupuesto como vigencias expiradas pero que no se incorporan en ningún caso.

1. Saldo del Tesoro	Ingresos cobrados	90.000
Gastos pagados	92.000	2.000

Esquema Ahorro - Inversión

Los ingresos de capital varían la estructura del patrimonio pero no el valor del patrimonio neto. Los ingresos corrientes sí varían el patrimonio neto.

Ingresos corrientes		Tributarios	85.300		
		Ventas C.	0		85.300
Gastos corrientes	Consumo	Servicios Personales	20.000	47.000	
		Bien/suministro	15.000		
		Servicios no P.	12.000		
	Transferencias	Consumo Subs.	7.000		
		Intereses deuda	0		
			7.300		
		300		(54.300)	

Resultado de cuenta corriente (ahorro en Cuenta Corriente)	31.000
Ventas bienes de usos	3.000
Disponible para inversión	34.000
Inversión financiera	5.000
Inversión física	30.000 (35.000)

Economía Pública

Necesidad de financiamiento Endeudamiento neto a largo plazo		(1.000)
Préstamo recibido	6.000	
Préstamo pagado	5.000	1.000
		0

Resultado Fiscal = Activo corriente - Pasivo corriente = 4.300 - 4.300 = E

Bancos (Tesoro)		2.000
Cobranzas pendientes		2.300
Total activo corriente		4.300
- Pasivo corriente (Cuentas por Pagar)		4.300
		0

Variación de bienes reales		
a) Bienes de consumo (suministros) Adquisiciones	15.000	
Consumo	8.000	
Existencias (inventario)		7.000
b) Activos fijos		
Obras y equipos	30.000	
Amortización	10.000	(depreciación)
Venta bien	3.000	17.000
Variación de bienes reales		24.000

Ahorro - desahorro (con criterio de empresa privada)

Ingresos corrientes		85.300
Gastos corrientes:	S/s 20.000	
	Sum/cons 8.000	
	Serv. no personales 12.000	40.000
	Intereses y gastos deuda 300	
	Amortización A. F. 10.000	
	Transferencias 7.000	(57.300)
Ahorro Neto		28.000

Cuando:			
Ingreso corriente > Gasto corriente		Hay ahorro	
Ingreso corriente < Gasto corriente		Hay desahorro	
Ingreso K > Gasto de K		Hay desinversión	
Ingreso K < Gasto de K		Hay inversión	
Inversión – desinversión Deuda			
Amortización	6.000		
			30.000
Aumento de la deuda pública neta	(5.000)		
Venta bienes de uso		1.000	
Ingreso de capital		3.000	
Obra/equipo		4.000	
Amortización	30.000		
Obras/equipo	(10.000)		
Suministros (existencias)	20.000		
Préstamos	7.000		
Gastos de capital	5.000		(32.000)
Desinversión			(28.000)
Balance o Estado de Situación			
Activo			
Bancos			2.000
Cuentas por cobrar			2.300
Inventario			7.000
Préstamos			5.000
Total activo corriente			16.300
Obra /equipo			30.000
Amortización			(10.000)
Venta A. F.			(3.000)
Total Activo			33.300
Pasivo corriente			
Cuentas por pagar			4.300
Documentos por pagar			1.000
Total pasivo corriente			5.300

Economía Pública

Patrimonio	
Patrimonio	28.000 Ahorro Neto
Total Patrimonio + Pasivo corriente	33.300

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN FINANCIERA EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES

El análisis de la estructura de gestión financiera en las entidades territoriales, se fundamenta en el estudio de su estructura orgánica, los métodos financieros y los procesos administrativos establecidos.

ESTRUCTURA ORGÁNICA

Se trata de determinar si la entidad territorial cuenta o no con una estructura organizacional, manual de funciones por dependencia, en especial las relacionadas con los aspectos financieros, y los sistemas y mecanismos de coordinación entre dependencias.

En este punto, hay que establecer a través de cuáles dependencias territoriales se realiza la coordinación financiera, control y seguimiento (si lo hay) del sector descentralizado territorial, de la coordinación financiera con el nivel nacional de Gobierno, con otras entidades territoriales y con organizaciones no gubernamentales.

Específicamente, deberá establecerse el organigrama de la Tesorería, señalando si existen oficinas delegadas o paralelas para el cobro de rentas. Si las tiene, se deberá anotar su localización y sistemas de coordinación y control con la Tesorería Central. Deberá presentarse, así mismo, el esquema de cuentas corrientes y el objeto de cada cuenta.

MÉTODOS

Se trata de establecer los métodos y prácticas aplicadas por la administración territorial en el área financiera.

SISTEMA PRESUPUESTAL

- ¿Elabora la entidad Plan Financiero? ¿Cómo y bajo qué criterios lo elabora?
- ¿Con qué criterios se elabora el presupuesto?
- ¿Cómo se estiman los ingresos y los gastos?
- ¿Cómo es el sistema de adiciones presupuestales?
- ¿Cómo es el sistema de traslados, créditos y contracréditos?
- Generalmente ¿cuál es la relación presupuesto definitivo a presupuesto inicial?
- ¿Con qué criterios se ejecuta el presupuesto de gastos?
- ¿Cómo se hace la ordenación del gasto?
- ¿Qué criterios se tienen en cuenta para constituir las reservas de caja?
- ¿Qué tratamiento se le da a los diferentes déficit o superávit? ¿Qué pasa con ellos?
- ¿Elabora la entidad territorial el Programa Anual de Caja?
- ¿Con qué criterios elabora la entidad territorial el Plan Plurianual y Anual de Inversiones?

TESORERÍA

- ¿Con base en qué criterios se toman las decisiones de pago (qué cuentas cancelar)?
- ¿Qué criterios se tienen en cuenta para constituir la reserva de caja?
- ¿Qué tipo de informes elabora la Tesorería y con qué periodicidad?
- ¿Cómo se registran los ingresos? ¿Tiene recibos y libro de caja? ¿Tiene libros de bancos?
- ¿Cómo se registran y manejan las inversiones financieras?

CONTABILIDAD

- ¿Se tiene Contabilidad Presupuestal, Financiera, de Tesorería y Patrimonio?
- ¿Son contabilidades independientes o unificadas?
- ¿El sistema es el de causación o el de caja?
- ¿Qué tipo de informes se generan en la contabilidad? ¿A quién se dirigen estos informes?
- ¿Cuál es su periodicidad? ¿Qué atraso tienen los estados contables?
- ¿Qué dependencia es responsable de la contabilidad?

¿La contabilidad es manual o computarizada?

¿Qué controles se tienen en la contabilidad?

CRÉDITO

¿Con qué criterios se toman las decisiones de endeudamiento? ¿Se autorizan o no las decisiones de endeudamiento del sector central y descentralizado?

¿Qué criterios se siguen para esto?

¿Se lleva contabilidad de los créditos y del servicio de la deuda?

¿A qué tipo de entidad financiera se recurre con mayor frecuencia para la obtención de créditos y por qué?

Se deberán tener en cuenta otras inquietudes y preguntas que surjan de los análisis coyuntural e histórico.

PROCEDIMIENTOS

Utilizando la misma técnica propuesta para los flujogramas de los sistemas de recaudo y control, se deberán esquematar los procesos de:

Elaboración del Plan Financiero. Elaboración presupuestal.

Preparación del Plan Plurianual y Anual de Inversiones. Ejecución del gasto.

Ingresos y egresos a Tesorería. Administración de la deuda.

Constitución de las reservas de caja y de apropiación. Registros contables.

Y otros que se considere necesario al efectuar los análisis coyuntural e histórico.

PROYECCIÓN FINANCIERA EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Una vez se ha realizado el análisis coyuntural, estructural y de gestión, es necesario tener una apreciación sobre lo que le espera a la entidad territorial en un futuro. Proyectar el comportamiento futuro (próximos tres años), facilitará al administrador y a su equipo técnico tomar decisiones hoy que conlleven a prevenir inconvenientes futuros. Además, este análisis combinado con los anteriores, le proporcionará elementos para la elaboración de un Plan Financiero ajustado a las verdaderas posibilidades y potencialidades de la entidad, con lo cual aumentará la utilidad de este instrumento para la Planeación Financiera en el mediano plazo.

Para analizar el futuro financiero de la entidad es necesario realizar dos tipos de escenarios: uno con la tendencia actual y otro con las alternativas administrativas que se diseñen para solucionar los problemas.

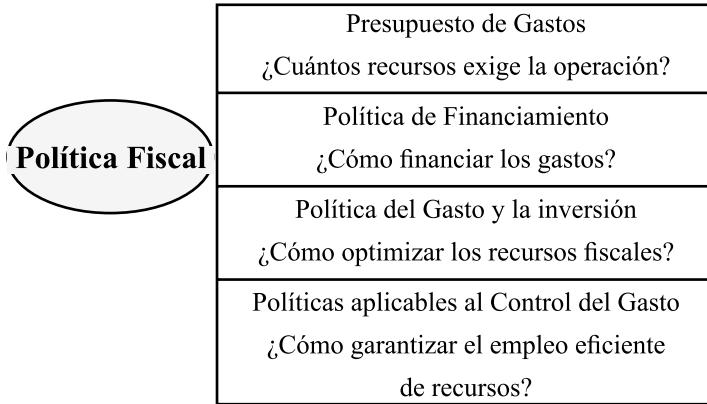
Las variables principales que fundamentan este análisis son la capacidad de endeudamiento y la capacidad de inversión que la entidad podrá generar dependiendo de las medidas de política que se adopten.

Por ello, debe tenerse claridad que la presentación que se hará de la información en esta parte de la metodología es diferente a la utilizada por el Sistema de Operaciones Efectivas y aunque las dos se complementan y utilizan en su mayoría información similar, sus propósitos son diferentes. Como se observa en el esquema respectivo, la presentación de las dos metodologías empieza a diferir a partir de la variable “déficit o ahorro corriente”.

ESTUDIO Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO AL CONCEJO

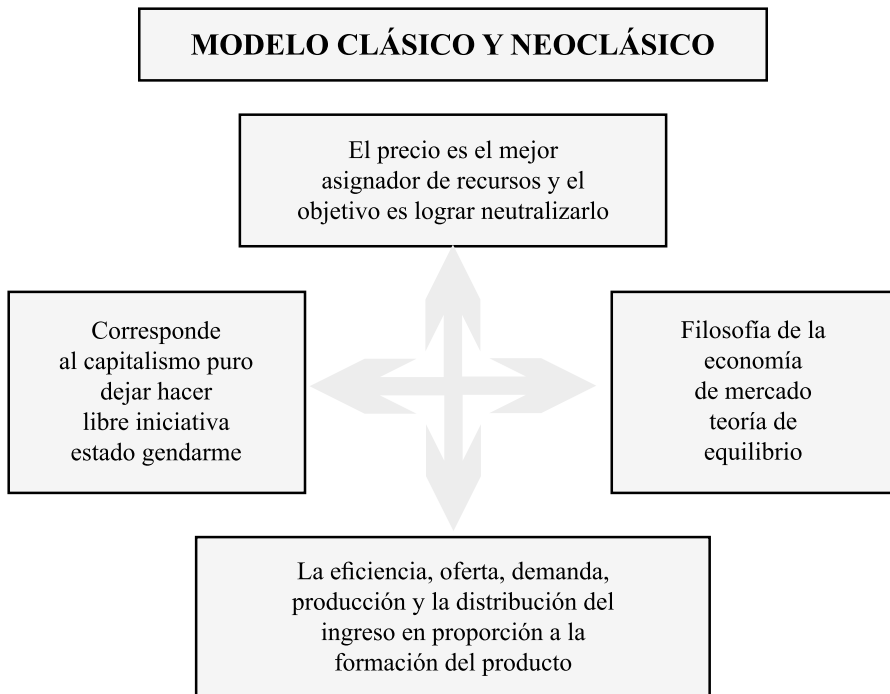
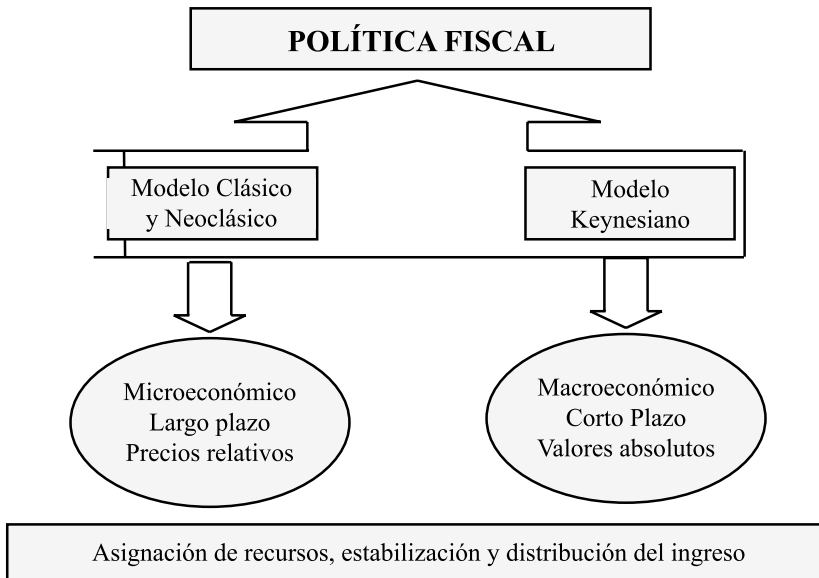
Acción	Responsable	Fecha límite
Presentación Proyecto	Alcalde Municipal	Primer día hábil
Comisión de Presupuesto	Secretaría Concejo	
Asignación	Presidencia	
Ponente	Concejo	
Estudio Proyecto	Comisión Presupuesto	Antes del 20 de noviembre
Primer debate	Comisión Presupuesto	Antes del 20 de noviembre
Segundo debate	Sesión Plenaria	Tres días siguientes

Marco Conceptual de la Política Fiscal



POLÍTICA FISCAL

Parte fundamental de la Política Económica, constituye el uso de instrumentos por parte del Estado para el logro de sus objetivos, es decir, la Política Fiscal es el uso de los instrumentos de la tributación y de los gastos del Gobierno como herramientas para inducir cambios en la demanda agregada



MODELO CLÁSICO Y NEOCLÁSICO

CONSUMIDOR

Curvas de
indiferencias vs.
línea de poder
de compra



PRODUCTOR

Donde el
ingreso medio
es igual al ingreso
marginal
recta de
presupuesto vs. niveles de
isocuentas

Equilibrio óptimo de Pareto
“Es imposible mejorar la situación
de una persona sin desmejorar la de otra”

Es un modelo microeconómico y a largo plazo que requiere
de competencia perfecta en la producción y el consumo

COSTOS PRIVADOS

=

COSTOS SOCIALES

No existencia de externalidades ni en la
producción, ni en el consumo y un Estado neutral

Para la producción
 $P_x / P_y = C_{mx} / C_{my}$

Para el consumo
 $U_{mx} / U_{my} = P_x / P_y$

EL MODELO KEYNESIANO, es a corto plazo y en valores absolutos y su objetivo es lograr el equilibrio inmediato de una situación actual de desajuste en algún factor económico

Implica intervención estatal para lograr el pleno empleo, lo cual se logra aumentando la demanda global mediante aumento del ingreso lo que a su vez genera inversión y ahorro.

Desarrolla la teoría de la producción en función de la demanda agregada, la cual depende del consumo y de la inversión planeada.

El consumo es función del ingreso y de la propensión marginal al consumo inducido por el ingreso.

La inversión planeada es función de la productividad del capital y del interés.

**¿BÚSQUEDA DE UN
NUEVO MODELO...?**

DESARROLLO INTEGRAL

1980
Argentina, México

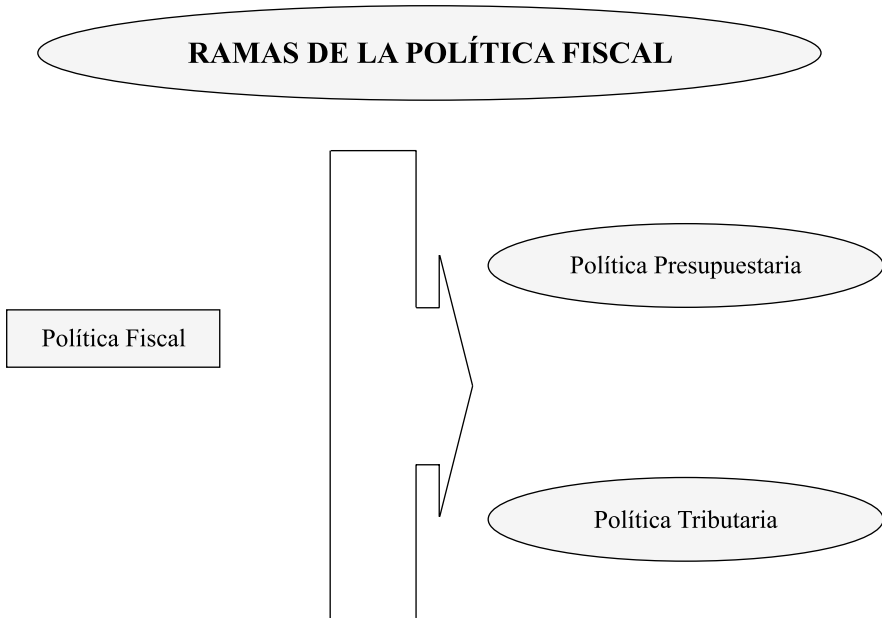
Participación más activa
del Estado en la Gestión
Económica - Actividad
Productiva - Política Fiscal

CEPAL
1960

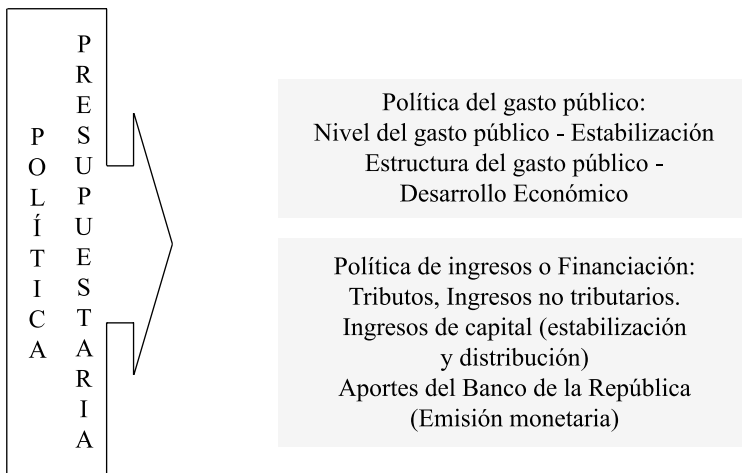
Todos los modelos se complementan

La gran crisis
económica
latinoamericana

Modelo muy inclinado al
fiscalista de Keynes
Financiamiento del déficit
con crédito externo



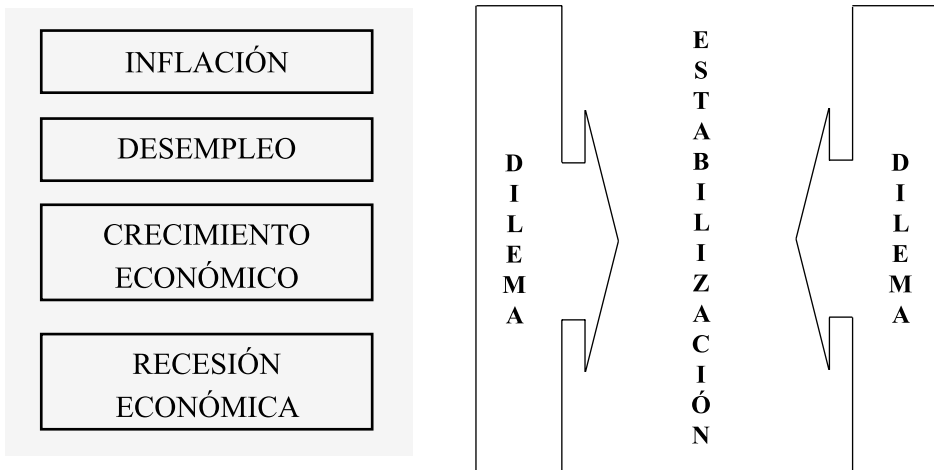
POLÍTICA PRESUPUESTARIA



POLÍTICA TRIBUTARIA

P O L Í T I C A	T R I B U T A R I A	Nivel de tributación. Estructura o composición del Recaudo tributario. Distribución de la carga (social, sectorial, espacial) Efectos económicos de los impuestos: Efectos de ingreso o efecto renta Efecto de sustitución
--	--	--

POLÍTICA FISCAL EN EL CONTEXTO ECONÓMICO



PROBLEMÁTICA FISCAL DE LA NACIÓN

¿ENDEUDARNOS?

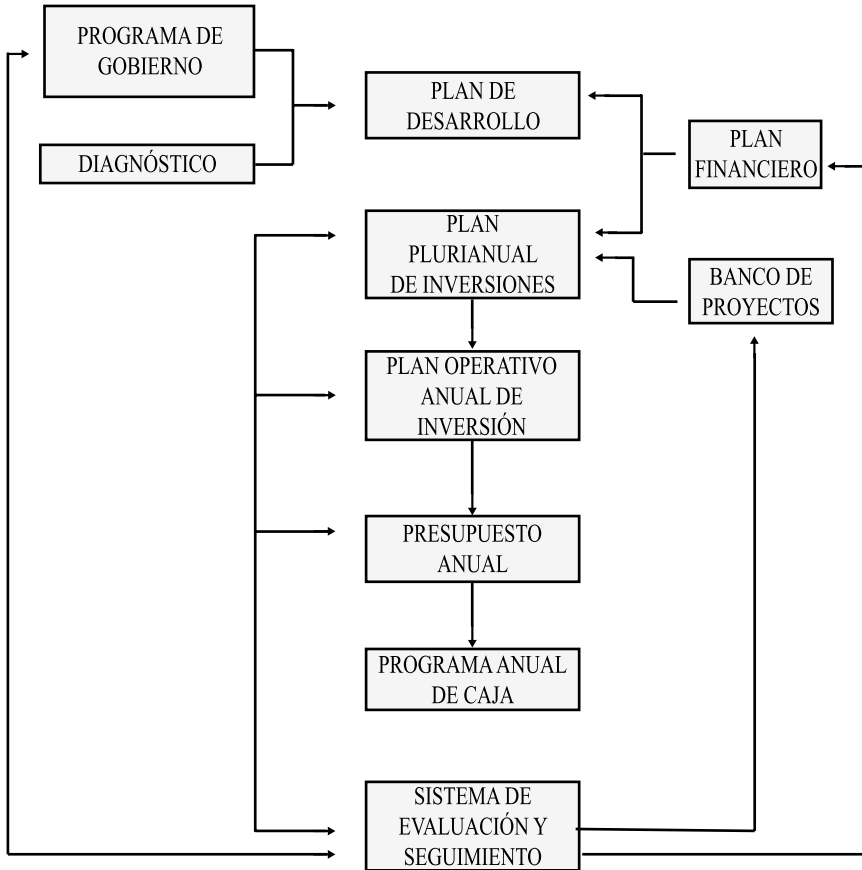
Crédito, se entra a competir con los empresarios
y si es con título se compite con el sector Financiero
–repercusiones de alza en la tasa de interés–
disminución disponibilidad de recursos, baja en la
producción, menor empleo, menos impuestos y por lógica,
menos ingresos para el Gobierno

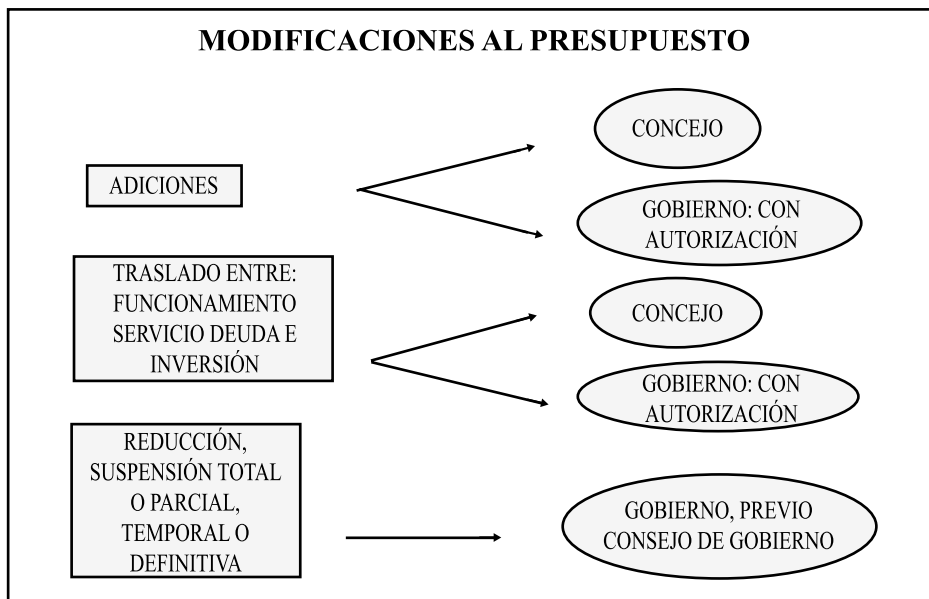
PROBLEMÁTICA FISCAL DE LA NACIÓN

¿ENDEUDARNOS?

Deuda pública externa con crédito - colocación de bonos,
el Estado recibe dólares que puede utilizar para pagar
deuda externa o traerlos al país aumentando la oferta interna,
se revalúa el peso (menos pesos por dólar), repercusiones en la baja
de las exportaciones y aumento de las importaciones, menor producción,
se repite el ciclo anterior con la diferencia de que el Gobierno tendrá más
pesos para gastar, aunque el cambio sea menor –origina inflación–
presión demanda

VÍNCULOS ENTRE LA PLANEACIÓN Y EL PRESUPUESTO





IRREGULARIDADES EN LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

- Inconsistencias metodológicas, legales y/o de cálculo
- Inclusión de gastos no autorizados
- No inclusión de apropiaciones para pago de sentencias, déficit fiscal, servicio de la deuda y servicios públicos domiciliarios
- No inclusión de apropiaciones para gastos decretados legalmente
- No inclusión de apropiaciones para Contralorías y Personerías

PRESENTACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

- Incumplimiento de términos
- Alterar el contenido del proyecto en forma irregular
- No objetar el presupuesto siendo inconstitucional o ilegal
- Expedir el presupuesto sin tener facultad legal

ORDENACIÓN DEL GASTO

- Exceder la apropiación disponible
- Afectar los rubros que no corresponden con el objeto del gasto
- Ordenar gastos no autorizados en el presupuesto
- Comprometer vigencias futuras sin autorización legal
- Omitir o expedir irregularmente certificado de disponibilidad presupuestal
- Prolongar la vigencia fiscal
- Ordenar gastos sin facultad legal

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

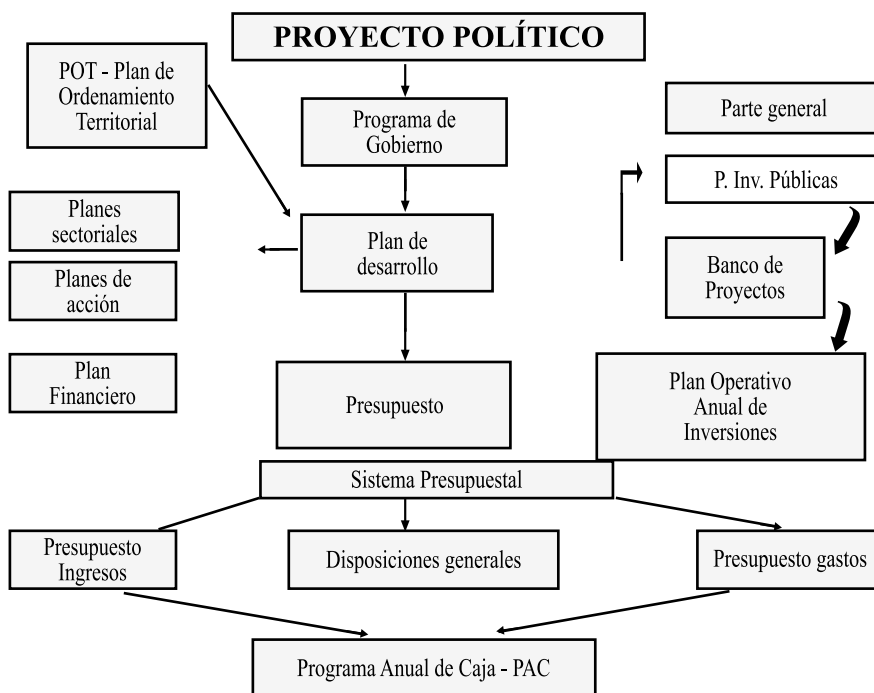
- No ejecutar presupuesto, planes y programas
- Omitir o expedir irregularmente el PAC
- Ordenar o efectuar pagos sin el lleno de los requisitos legales
- Ordenar o efectuar pago múltiple de la misma obligación
- Omitir o retardar pago de obligaciones legalmente contraídas
- No efectuar los descuentos ni girar en forma oportuna las transferencias de ley
- Omitir o llevar de manera inadecuada la contabilidad presupuestal

MANEJO DE RECURSOS

- Negligencia en el recaudo de las rentas
- Apropiarse de dineros públicos
- Disponer de recursos no incorporados al presupuesto
- Omitir cuenta corriente separada para el manejo de rentas de destinación específica
- Traslado irregular de fondos
- Cambiar la destinación de los recursos
- Expedir cheques sin fondos

MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO

- No incorporar nuevos recursos no aforados
- Ignorar requisitos tales como certificados de disponibilidad, fechas límite, porcentajes, etc.
- Efectuar modificaciones sin tener facultad legal



PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL

- **Formulación de los parámetros económicos**
- **Elaboración del anteproyecto de ingresos**
- **Elaboración del anteproyecto de gastos y servicio a la deuda**
 1. Cuota global de gastos de funcionamiento
 2. Sectorizar cuota gastos de funcionamiento
 3. Cuotas gastos de funcionamiento a las dependencias y organismos
 4. Anteproyecto ejecutores del presupuesto municipal
 5. Consolidación anteproyecto del presupuesto de gastos
 6. Presentación anteproyecto al Alcalde Municipal
 7. Presentación proyecto presupuesto al Concejo

ESTUDIO Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO AL CONCEJO

ACCIÓN	RESPONSABLE	FECHA LÍMITE
Remisión Alcalde Municipal	Secretario General Concejo Municipal	Aprobado Sesión Plenaria
Discurso Proyecto Presupuesto Complementario	Comisión Presupuesto y Plenaria	Hasta la vigencia siguiente

ESTUDIO Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO AL CONCEJO

- 1. Devolución del Proyecto de Presupuesto**
- 2. Órgano de comunicación**
- 3. Debates en el Concejo**
- 4. Modificaciones al Proyecto de Presupuesto**
- 5. Objeciones al Presupuesto aprobado por el Concejo**
- 6. Situaciones atípicas**
- 7. Decreto de repetición**
- 8. Sanción y promulgación**
- 9. Trámite ante la Gobernación**
- 10. Decreto de liquidación**

PRESUPUESTO DE INGRESOS

- I. Ingresos corrientes**
- II. Recursos de capital**
- III. Ingresos de los establecimientos públicos**
- IV. Contribuciones parafiscales**
- V. Fondos especiales**

**PRESUPUESTO DE INGRESOS
INGRESOS CORRIENTES**

- 1. Ingresos corrientes tributarios**
 - Directos**
 - Indirectos**

- 2. Ingresos corrientes no tributarios**
 - Tasas, multas, sanciones**
 - Transferencias y participaciones**
 - Fondos especiales**
 - Contribuciones**
 - Sobretasas**

**PRESUPUESTO DE INGRESOS
RECURSOS DE CAPITAL**

- 1. RECURSOS DEL BALANCE**
 - 1.1 Excedentes financieros**
 - 1.2 Cancelación de reservas**
 - 1.3 Venta de activos**
 - 1.4 Rentas contractuales**
 - 1.5 Recuperación cartera vencida**

- 2. EXCEDENTES FINANCIEROS. EICE Y SEM**
- 3. RECURSOS DEL CRÉDITO**
- 4. RENDIMIENTOS FINANCIEROS**
- 5. DONACIONES**
- 6. EXCEDENTES POR DIFERENCIAL CAMBIARIO**

PRESUPUESTO DE GASTOS

SECCIÓN UNO: CONCEJO

Funcionamiento

Déficit Fiscal

SECCIÓN DOS: PERSONERÍA

Funcionamiento

Déficit Fiscal

SECCIÓN TRES: CONTRALORÍA

Funcionamiento

Déficit Fiscal

**COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO
(GASTOS) Cont.**

SECCIÓN CUATRO: ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Funcionamiento

Déficit Fiscal

Servicio de la deuda

Inversión

SECCIÓN CINCO: VIGENCIAS FUTURAS

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

1. La necesidad
2. La competencia
3. Plan de desarrollo
4. Estudios previos
5. Disponibilidad presupuestal
6. La contratación
7. El registro presupuestal
8. La ejecución del contrato
9. El recibido
10. La orden de pago
11. El pago

TRÁMITE DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

TIENEN UNA VIGENCIA DE UN AÑO

- Las constituidas a 31 de XII de 2009
- Fenecen el 31 de XII de 2010
- Trámite durante el año 2010
 - a. Se ejecutan en los términos pactados
 - b. Incumplimiento
 - c. Terminación de mutuo acuerdo
 - d. Se suspende su ejecución
 - e. Se amplía el plazo

Pasivos exigibles

ANEXOS

CONCEJO DISTRITAL _____

ACUERDO No. _____

Por el cual se expide el presupuesto general de rentas y gastos del Distrito de _____
para la vigencia de _____.

El Concejo Distrital de _____, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales emanadas de los artículos 313 numeral 5 de la Constitución Nacional de 1991, y del artículo 32 numeral 10 de la Ley 136 de 1994.

ACUERDA

PRIMERA PARTE

PRESUPUESTO DE RENTAS E INGRESOS

ARTÍCULO 1º: Fijense los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Distrito de _____, para la vigencia _____
en _____ \$

Numeral	Conceptos	Base Legal
1.	INGRESOS CORRIENTES	
1.1.	INGRESOS TRIBUTARIOS	
1.1.1.	(A) IMPUESTOS DIRECTOS	
01.	Impuesto Predial	Ley 14 /83, Ley 40 /90
02.	Circulación y Tránsito	Ley 14 de 1983
1.1.2.	(B) IMPUESTOS INDIRECTOS	
03	Industria y Comercio	Ley 14 de 1983
04	Industria y Sector Financiero	Ley 14 de 1983
05	Avisos y Tableros	Ley 14 de 1983
06	Rifas y Sorteos	Decreto Ley 1333 de 1986
07	Apuestas	Decreto Ley 1333 de 1986
08	Clubes	Decreto Ley 1333 de 1986
09	Espectáculos Públicos	Decreto Ley 1333 de 1986
10	Patentes de Funcionamiento	Ley 97 de 1913
11	Licencias de Funcionamiento	Ley 84 de 1915
12	Juegos Permitidos	Decreto Ley 1926 de 1975
13	Degüello de Ganado Menor	Decreto Ley 1333 de 1986
14	Adicional de Degüello	Decreto Ley 1333 de 1986
15	Extracción de Materiales	Decreto Ley 60 de 1931
16	Uso del Subsuelo o Roturas	Decreto Ley 1333 de 1986
17	Ocupación de Vías y Lugares Públicos	Decreto Ley 60 de 1931
18	Registro de Hierro y Registros (Marcas)	
19	Salidas de Ganado y Pescado	
20	Delineamiento Urbano	Decreto Ley 1333 de 1986
21	Guías de Movilización de Ganado	
22	Licencias de Transporte	
23	Salidas de Maderas	Decreto Ley 2811 de 1974
24	Aprobación de Planos	Decreto Ley 1541 de 1978
25	Almacén, Pesas y Medidas	
26	Ventas Ambulantes	
27	Impuestos de Casinos	Dto. 1333/86 y Ley 51/ 44
1.2.	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	
1.2.1.	(C) TASAS, TARIFAS Y DERECHOS	
28	Acueductos y Alcantarillados	

Numeral	Conceptos	Base Legal
29	Plaza de Mercado	
30	Aseo Público	
31	Paz y Salvo	
32	Matadero	
33	Otros Servicios Públicos	
34	Abono de Venta	
35	Plaza de Ferias	
36	Alumbrado Público	
37	Ventas de Formularios, Constancias	
1.2.2.	(D) MULTAS Y CONTRAVENCIONES	
38	Coso Municipal	Ley 97 de 1913
39	Contravenciones	Código Nacional Policía
40	Malas Marcas	
41	Multas Varias	
1.2.3.	(E) RENTAS CONTRACTUALES	
42	Arrendamiento Bienes Inmuebles	Ley 14 de 1983
43	Arrendamiento Bienes Muebles	Ley 22 de 1960
1.2.4.	(F) RENTAS OCASIONALES	
44	Venta de Bienes	Ley 14 de 1983
45	Aprovechamiento	
1.2.5.	(G) INTERESES POR OPERACIONES FINANCIERAS	
46	Intereses por Depósitos a Término	
47	Dividendos	Ley 12 de 1983
48	Otros Intereses	
1.2.6.	(H) PARTICIPACIONES	
49	Participación Ingresos Corrientes Nación	
50	Regalías	
51	Departamental	
52	Degüello Ganado Mayor	
1.2.7.	(I) APORTES	
53	Nacionales	
54	Departamentales	
55	Donaciones	
1.2.8.	(J) INGRESOS COMPENSADOS	

Numeral	Conceptos	Base Legal
56	Contribución de Valorización	
57	Previsión Social	
58	Amortización de Capital e Intereses	Ley 30 de 1961
	Intereses de Vivienda Obrera, Corporación	
2.	RECURSOS DE CAPITAL	
2.1.	(K) RECURSOS DEL BALANCE	
59	Cancelación de Reservas	
60	Superávit Fiscal	
61	Rendimientos Financieros	
2.2.	(L) RECURSOS DEL CRÉDITO	
2.2.1.	RECURSOS DEL CRÉDITO	
62	Interno	
63	Externo	

Resumen del presupuesto de ingresos de un Distrito o Municipio	
Ingresos corrientes	Tributarios + No tributarios
Ingresos tributarios	a + b
Ingresos no tributarios	(c + d + e + f + g +h +i + j)
Ingresos ordinarios	(a + b + c +d +e +f +g)
Recursos de capital	(j +1)
	Total presupuesto de ingresos \$

ARTÍCULO 2. Fíjense los cómputos del presupuesto de gastos del Distrito de _____,
 para la vigencia fiscal de _____
 \$----- .

Numeral	Conceptos de Gastos	Aprobación en Millones
1.	GASTOS DE FUNCIONAMIENTOS	\$
	CAPÍTULO I	
1.1.	SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO	
1.1.1.	DESPACHO SECRETARÍA DEL CONCEJO	
1.1.1.1.	SERVICIOS PERSONALES	\$
01	Sueldo del Personal de Nómina	\$
02	Prima de Navidad	\$
03	Vacaciones	\$
04	Indemnización por Vacaciones	\$
1.1.1.2.	GASTOS GENERALES	\$
05	Reuniones Oficiales	\$
06	Compra de Equipos	\$
07	Materiales y Suministros	\$
08	Impresos y Publicaciones	\$
09	Servicios de Comunicaciones y Transportes	\$
	CAPÍTULO II	
1.2.	PERSONERÍA DISTRITAL	
1.2.1.	DESPACHO PERSONERÍA DISTRITAL	
1.2.1.1.	SERVICIOS PERSONALES	\$
10	Sueldo de Personal de Nómina	\$
11	Prima de Navidad	\$
12	Indemnización por Vacaciones	\$
13	Gastos de Representación	\$
14	Vacaciones	\$
1.2.1.2.	GASTOS GENERALES	\$
15	Compra de Equipos	\$
16	Materiales y Suministros	\$
17	Impresos y Publicaciones	\$
18	Servicios de Comunicaciones y Transportes	\$
19	Viáticos y Gastos de Viaje	\$
	CAPÍTULO III	
1.3.	CONTRALORÍA DISTRITAL	
1.3.1.	DESPACHO CONTRALORÍA DISTRITAL	
1.3.1.1.	SERVICIOS PERSONALES	\$

Numeral	Conceptos de Gastos	Aprobación en Millones
20	Sueldo de Personal de Nómina	\$
21	Prima de Navidad	\$
22	Indemnización por Vacaciones	\$
23	Gastos de Representación	\$
24	Vacaciones	\$
1.3.1.2.	GASTOS GENERALES	\$
25	Compra de Equipos	\$
26	Materiales y Suministros	\$
27	Impresos y Publicaciones	\$
28	Servicios y Transportes	\$
1.4.	ALCALDÍA DISTRITAL	
1.4.1.	DESPACHO DEL ALCALDE	
1.4.1.1.	SERVICIOS PERSONALES	\$
29	Sueldo de Personal de Nómina	\$
30	Prima de Navidad	\$
31	Indemnización por Vacaciones	\$
32	Gastos de Representación	\$
33	Honorarios	\$
34	Supernumerarios y Jornaleros	\$
35	Remuneración por Servicios Técnicos	\$
36	Vacaciones	\$
1.4.1.2.	GASTOS GENERALES	\$
37	Mantenimiento y Seguros	\$
38	Viáticos y Gastos de Viaje	\$
39	Comunicaciones y Transportes	\$
40	Servicios Públicos	\$
41	Materiales y Suministros	\$
42	Impresos y Publicaciones	\$
43	Arrendamientos	\$
44	Gastos imprevistos - Fondo de Compensación	
	Distrital	\$
45	Sentencias Judiciales	\$
46	Capacitación de Personal	\$
47	Ración y Traslado de Presos	\$

Numeral	Conceptos de Gastos	Aprobación en Millones
48	Gastos Electorales	\$
49	Día del Campesino	\$
50	Auxilio Funerario	\$
51	Auxilio Policía Nacional	\$
52	Fiestas Cívicas y Conmemorativas	\$
53	Calamidad Pública	\$
54	Materiales y Repuestos	\$
55	Inhumación de Cadáveres	\$
56	Atención y Prevención de Desastres	\$
57	Combustibles y Lubricantes	\$
58	Mantenimiento y Repuestos	\$
1.5.	OFICINA DE PLANEACIÓN	
1.5.1.	DESPACHO SECRETARIO PLANEACIÓN	
1.5.1.1.	SERVICIOS PERSONALES	\$
59	Sueldo del Personal de Nómina	\$
60	Prima de Navidad	\$
61	Gastos de Representación	\$
62	Indemnización por Vacaciones	\$
63	Vacaciones	\$
1.5.1.2.	GASTOS GENERALES	\$
64	Compra de Equipos	\$
65	Materiales y Suministros	\$
66	Impresos y Publicaciones	\$
67	Servicios de Comunicaciones y Transportes	\$
1.6.	TESORERÍA DISTRITAL	
1.6.1.	DESPACHO TESORERO DISTRITAL	
1.6.1.1.	SERVICIOS PERSONALES	\$
68	Sueldo del Personal de Nómina	\$
69	Prima de Navidad	\$
70	Gastos de Representación	\$
71	Indemnización por Vacaciones	\$
72	Vacaciones	\$
1.6.1.2.	GASTOS GENERALES	\$
73	Fianza de Manejo	\$

Numeral	Conceptos de Gastos	Aprobación en Millones
74	Materiales y Suministros	\$
75	Mantenimiento y Seguro	\$
76	Viáticos y Gastos de Viajes	\$
77	Materiales y Suministros	\$
78	Impresos y Publicaciones	\$
79	Servicios de comunicaciones	\$
1.6.1.3.	TRANSFERENCIAS	\$
80	Previsión Social (Ley 33 de 1985)	\$
81	Subsidio Familiar (4 % Nómina, Ley 21 de 1982)	\$
82	ICBF (3 % Nómina, Ley 21 de 1982)	\$
83	ESAP (0,5 % Nómina, Ley 21 de 1982)	\$
84	SENA (0,5 % Nómina, Ley 21 de 1982)	\$
85	10 % Predial para la Vivienda de Interés Social	\$
86	1 % de la Renta Ordinaria para Campaña	\$
87	5 % de la Renta Ordinaria para Vivienda	\$
88	Escuelas Técnicas e Institutos	\$
1.7.	SECRETARIO DE GOBIERNO DISTRITAL	\$
1.7.1.	DESPACHO SECRETARIO DE GOBIERNO	\$
1.7.1.1.	SERVICIOS PERSONALES	\$
89	Sueldo del Personal de Nómina	\$
90	Prima de Navidad	\$
91	Gastos de Representación	\$
92	Indemnización por Vacaciones	\$
93	Vacaciones	\$
1.7.1.2.	GASTOS GENERALES	\$
94	Compra de Equipos	\$
95	Materiales y Suministros	\$
96	Impresos y Publicaciones	\$
97	Servicios de Comunicaciones y Transportes	\$
1.8.	SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS	
1.8.1.	DESPACHO SECRETARIO DE OBRAS PÚBL.	
1.8.1.1.	SERVICIOS PERSONALES	\$
98	Sueldo del Personal de Nómina	\$
99	Prima de Navidad	\$

Economía Pública

Numeral	Conceptos de Gastos	Aprobación en Millones
100	Gastos de Representación	\$
101	Indemnización por Vacaciones	\$
102	Vacaciones	\$
1.8.1.2.	GASTOS GENERALES	\$
103	Compra de Equipos	\$
104	Materiales y Suministros	\$
105	Impresos y Publicaciones	\$
106	Servicios de Comunicaciones y Transportes	\$
1.8.1.3.	GASTOS DE OPERACIÓN	\$
107	Insumos Acueductos	\$
108	Compra de Equipos	\$
109	Materiales y Suministros del Acueducto	\$
2.	GASTOS DE INVERSIÓN	\$
2.1.	SECTOR URBANO	\$
2.1.1.	INVERSIÓN DIRECTA	\$
2.1.1.1.	PROGRAMA 01. DE EDUCACIÓN	\$
110	Proyecto No. 01. Construcción Escuelas y Colegios	\$
111	Proyecto No. 02. Mantenimiento Escuelas y Colegios	\$
112	Proyecto No. 03. Dotación Escuelas y Colegios	\$
113	Proyecto No. 04. Campos, Instalaciones Deportivas	\$
114	Proyecto No. 05. Casas de la Cultura	\$
2.1.1.2.	PROGRAMA 02. EDUCACIÓN FÍSICA	
	RECREACIÓN Y DEPORTE	\$
115	Proyecto No. 06. Instalaciones Deportivas	\$
116	Proyecto No. 07. Dotación Prácticas Deportivas	\$
2.1.1.3.	PROGRAMA 03. DE SALUD	\$
117	Proyecto No. 08. Construcción Puestos de Salud	\$
118	Proyecto No. 09. Mantenimiento, Remodelación de Pozos	\$
119	Proyecto No. 10. Dotación Puestos de Salud	\$
120	Proyecto No. 11. Centros de Bienestar del Anciano	\$
121	Proyecto No. 12	\$
2.1.1.4.	PROGRAMA 04. OBRAS	\$
122	Proyecto No. 13. Centrales de Transporte	\$
123	Proyecto No. 14. Plazas de Mercado y Ferias	\$

Numeral	Conceptos de Gastos	Aprobación en Millones
124	Proyecto No. 15. Redes Eléctricas	\$
125	Proyecto No. 16. Parques	\$
126	Proyecto No. 17. Puentes y Vías	\$
2.1.1.5.	PROGRAMA 05. AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	\$
127	Proyecto No. 18. Acueducto y Alcantarillado	\$
128	Proyecto No. 19. Tratamiento, Disposición basuras	\$
129	Proyecto No. 20. Tasas Sanitarias	\$
130	Proyecto No. 21	\$
2.1.1.6.	PROGRAMA 06. BONOS	\$
131	Proyecto No. 22. Bonos de Desarrollo Urbano	\$
2.1.1.7.	PROGRAMA 07. VIVIENDA POPULAR Y REHABILITACIÓN URBANA	\$
132	Proyecto No. 23. Vivienda Popular	\$
133	Proyecto No. 24. Rehabilitación Urbana	\$
134	Proyecto No. 25. Compra de Terreno	\$
2.1.1.8.	PROGRAMA 08. GASTO PÚBLICO SOCIAL	\$
68	Sueldo del Personal de Nómina	\$
69	Prima de Navidad	\$
70	Gastos de Representación	\$
71	Indemnización por Vacaciones	\$
72	Vacaciones	\$
1.6.1.2.	GASTOS GENERALES	\$
73	Fianza de Manejo	\$
74	Materiales y Suministros	\$
75	Mantenimiento y Seguro	\$
76	Viáticos y Gastos de Viajes	\$
77	Materiales y Suministros	\$
78	Impresos y Publicaciones	\$
79	Servicios de Comunicaciones	\$
1.6.1.3.	TRANSFERENCIAS	\$
80	Previsión Social (Ley 33 de 1985)	\$
81	Subsidio Familiar (4% Nómina, Ley 21 de 1982)	\$
82	ICBF (3 % Nómina, Ley 21 de 1982)	\$

Numeral	Conceptos de Gastos	Aprobación en Millones
83	ESAP (0,5 % Nómina, Ley 21 de 1982)	\$
84	SENA (0,5 % Nómina, Ley 21 de 1982)	\$
85	10 % Predial para la Vivienda de Interés Social	\$
86	1 % de la Renta Ordinaria para Campaña	\$
87	5 % de la Renta Ordinaria para Vivienda	\$
88	Escuelas Técnicas e Institutos	\$
1.7.	SECRETARIO DE GOBIERNO DISTRITAL	\$
1.7.1.	DESPACHO SECRETARIO DE GOBIERNO	\$
1.7.1.1.	SERVICIOS PERSONALES	\$
89	Sueldo del Personal de Nómina	\$
90	Prima de Navidad	\$
91	Gastos de Representación	\$
92	Indemnización por Vacaciones	\$
93	Vacaciones	\$
1.7.1.2.	GASTOS GENERALES	\$
94	Compra de Equipos	\$
95	Materiales y Suministros	\$
96	Impresos y Publicaciones	\$
97	Servicios de Comunicaciones y Transportes	\$
1.8.	SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS	
1.8.1.	DESPACHO SECRETARIO DE OBRAS PÚB.	
1.8.1.1.	SERVICIOS PERSONALES	\$
98	Sueldo del Personal de Nómina	\$
99	Prima de Navidad	\$
100	Gastos de Representación	\$
101	Indemnización por Vacaciones	\$
102	Vacaciones	\$
1.8.1.2.	GASTOS GENERALES	\$
103	Compra de Equipos	\$
104	Materiales y Suministros	\$
105	Impresos y Publicaciones	\$
106	Servicios de Comunicaciones y Transportes	\$
1.8.1.3.	GASTOS DE OPERACIÓN	\$
107	Insumos Acueductos	\$

Numeral	Conceptos de Gastos	Aprobación en Millones
108	Compra de Equipos	\$
109	Materiales y Suministros del Acueducto	\$
2.	GASTOS DE INVERSIÓN	\$
2.1.	SECTOR URBANO	\$
2.1.1.	INVERSIÓN DIRECTA	\$
2.1.1.1.	PROGRAMA 01. DE EDUCACIÓN	\$
110	Proyecto No. 01. Construcción Escuelas y Colegios	\$
111	Proyecto No. 02. Mantenimiento Escuelas y Colegios	\$
112	Proyecto No. 03. Dotación Escuelas y Colegios	\$
113	Proyecto No. 04. Campos, Instalaciones Deportivas	\$
114	Proyecto No. 05. Casas de la Cultura	\$
2.1.1.2.	PROGRAMA 02. EDUCACIÓN FÍSICA RECREACIÓN Y DEPORTE	\$
115	Proyecto No. 06. Instalaciones Deportivas	\$
116	Proyecto No. 07. Dotación Prácticas Deportivas	\$
2.1.1.3.	PROGRAMA 03. DE SALUD	\$
117	Proyecto No. 08. Construcción Puestos de Salud	\$
118	Proyecto No. 09. Mantenimiento, Remodelación de Pozos	\$
119	Proyecto No. 10. Dotación Puestos de Salud	\$
120	Proyecto No. 11. Centros de Bienestar del Anciano	\$
121	Proyecto No. 12	\$
2.1.1.4.	PROGRAMA 04. OBRAS	\$
122	Proyecto No. 13. Centrales de Transporte	\$
123	Proyecto No. 14. Plazas de Mercado y Ferias	\$
124	Proyecto No. 15. Redes Eléctricas	\$
125	Proyecto No. 16. Parques	\$
126	Proyecto No. 17. Puentes y Vías	\$
2.1.1.5.	PROGRAMA 05. AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	\$
127	Proyecto No. 18. Acueducto y Alcantarillado	\$
128	Proyecto No. 19. Tratamiento, Disposición basuras	\$
129	Proyecto No. 20. Tasas Sanitarias	\$
130	Proyecto No. 21	\$
2.1.1.6.	PROGRAMA 06. BONOS	\$

Numeral	Conceptos de Gastos	Aprobación en Millones
131	Proyecto No. 22. Bonos de Desarrollo Urbano	\$
2.1.1.7.	PROGRAMA 07. VIVIENDA POPULAR Y REHABILITACIÓN URBANA	\$
132	Proyecto No. 23. Vivienda Popular	\$
133	Proyecto No. 24. Rehabilitación Urbana	\$
134	Proyecto No. 25. Compra de Terreno	\$
2.1.1.8.	PROGRAMA 08. GASTO PÚBLICO SOCIAL	\$
135	Proyecto No. 26. Subsidio a la población para acceder a los servicios públicos	\$
136	Proyecto No. 27. Para los Grupos Población Vulnerables	\$
137	Proyecto No. 28. Cofinanciación del funcionamiento de Centros Conciliación Distrital y Comisarias de Familia	\$
138	Proyecto No. 29. Prevención y Atención de Desastres	\$
139	Proyecto No. 30. Provisión de Material Educativo Formal y no Formal	\$
140	Proyecto No. 31. Financiación de Becas	\$
141	Proyecto No. 32. Pago de Personal Docente y Aporte a la Seguridad Social.	\$
142	Proyecto No. 33. Pago de Salarios y Honorarios, Prestaciones Sociales al Personal de la Salud.	\$
143	Proyecto No. 34. Subsidio a la Población con Necesidades Básicas Insatisfechas en Salud.	\$
144	Proyecto No. 35. Protección del Ciudadano.	\$
2.2.	SECTOR RURAL	\$
2.2.1.	INVERSIÓN DIRECTA	\$
2.2.1.9.	PROGRAMA 09. EDUCACIÓN	\$
145	Proyecto No. 36. Dotación de Escuela.	\$
146	Proyecto No. 37. Construcción, Remodelación, Mantenimiento de campos e instalaciones	\$
147	Proyecto No. 38. Casas de la Cultura	\$
148	Proyecto No. 39	\$
2.2.1.10.	PROGRAMA 10. EDUCACIÓN FÍSICA RECREACIÓN Y DEPORTE	\$
149	Proyecto No. 40. Instalaciones Deportivas	\$
150	Proyecto No. 41. Dotación Prácticas Deportivas	\$
2.2.1.11.	PROGRAMA 11. SALUD	\$

Numeral	Conceptos de Gastos	Aprobación en Millones
151	Proyecto No. 42. Construcción Centros y Puestos de Salud	\$
152	Proyecto No. 43. Mantenimiento y Remodelación Puestos y Centros de Salud	\$
153	Proyecto No. 44. Centros de Bienestar del Anciano	\$
154	Proyecto No. 45. Cofinanciación Fondo Nal. Hospitales	\$
155	Proyecto No. 46. Programa de Nutrición ICBF	\$
156	Proyecto No. 47. Estudios de Inversión	\$
2.2.1.12.	PROGRAMA 12. VIVIENDA	\$
157	Proyecto No. 48. Subsidios Compra Viviendas	\$
158	Proyecto No. 49. Construcción o participación en programas de Vivienda	
159	Proyecto No. 50. Suministrar o Reparar Vivienda Dotarla de los Servicios Básicos.	\$
2.2.1.13.	PROGRAMA 13. AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO AMBIENTAL.	\$
160	Proyecto No. 51. Agua Potable	\$
161	Proyecto No. 52. Tratamiento y Disposición final Basuras	\$
162	Proyecto No. 53. Tasas Sanitarias	\$
163	Proyecto No. 54. Preinversión	\$
2.2.1.14.	PROGRAMA 14. DESARROLLO AGROPECUARIO	\$
164	Proyecto No. 55. Reforestación Cuencas y Hoyas Hidrográficas	\$
165	Proyecto No. 56. UMATAS Y CAPACITACIÓN	\$
166	Proyecto No. 57. Tasas Sanitarias	\$
167	Proyecto No. 58. Construcción y Mantenimiento Caminos Vecinales	\$
3.	SERVICIO DE LA DEUDA	\$
3.1.	SERVICIO DE LA DEUDA DE INVERSIÓN	\$
168	Amortizaciones	\$
169	Intereses	\$
170	Comisiones	\$
3.2.	SERVICIO DE LA DEUDA DE FUNCIONAMIENTO	\$
171	Amortizaciones	\$
172	Intereses	\$
173	Comisiones	\$

Resumen del presupuesto de gastos del Distrito

Conceptos o rubros	Valor monetario en miles de millones
1. Gastos de funcionamiento	\$
1.1 Servicios personales	\$
1.2 Gastos generales	\$
1.3 Gastos de operación	\$
1.4 Transferencias	\$
2. Servicio de la deuda	\$
2.1 Servicio de la deuda inversión	\$
2.2 Servicio de la deuda funcionamiento	\$
3. Gastos de inversión	\$
3.1 Inversión urbana	\$
3.2 Inversion rural	\$
Total presupuesto de gastos	\$

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, L. y otros (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años 90? *Archivos de Macroeconomía*, 165. DNP.
- Acosta, O. L., Cadena, H. J. & Fainboim, I. (mayo, 1994). El proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas. En *Coyuntura Social*, (10).
- Acosta, O. L. y otros (mayo, 1999). Relaciones fiscales entre el Distrito Especial de Bogotá y la Nación. En *Coyuntura Social*, (20).
- Acto Legislativo 01 de 2001, crea el Sistema General de Participaciones (transferencias a las entidades territoriales) y consagra restricciones en materia presupuestal.
- Aghón, G. (agosto, 1999). Descentralización Fiscal: tendencias y tareas pendientes. En *Estudios de Economía y Ciudad*, (3), 1-28.
- Aguilera Díaz, M. & Alvis Arrieta, J. L. (noviembre, 2000). Perfil socioeconómico de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta (1990-2000). En *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, (17), 60.
- Ahmad, E. y otros (1995). *Colombia: Reforma de la tributación territorial y del sistema de transferencias*. Washington: FMI.
- Albi, E. y otros (2000). *Economía Pública 1*. Barcelona: Ariel Economía.
- América Latina (1991). Especialización en Política Fiscal en la EIAP. Tesis de Grado. Río de Janeiro.
- Asociación Bancaria y de Instituciones Financieras de Colombia (2000). *Endeudamiento de los entes territoriales con el sistema financiero colombiano*. Bogotá: La Asociación.
- Báez, J. & Calvo, H. (1999). La economía de Cartagena en la segunda mitad del siglo XX: diversificación y rezago. En *Serie de Estudios sobre la cos-*

- ta Caribe*, (5). Cartagena de Indias: Departamento de Investigaciones, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Seccional del Caribe.
- Banco de la República (1990). *Finanzas públicas regionales de Colombia 1980-1987*. Bogotá: El Banco.
- BID (1999). Burocratización Territorial: ¿mito o realidad? En *Gestión Fiscal* No. 4. Estados Unidos.
- Bird, R. (1981). Las finanzas intergubernamentales en Colombia. *Informe de la misión de finanzas intergubernamentales*. Bogotá.
- Caballero, C. (1997). Gobernabilidad y finanzas públicas en Colombia. *Revista Banca y Finanzas*, (45), julio-septiembre.
- Cámara de Comercio de Bogotá y Fescol (1995). *Las finanzas del distrito capital: evolución reciente y perspectivas*. Bogotá: CCB y FESCOL.
- Carter Commission. *The Use of the Tax System to Achieve Economic and Social Objectives*, Ottawa. 1988.
- Castro, J. V., Gallo Cubillos, D. & Gutiérrez, J. A. (diciembre, 2000). Presión tributaria y distribución del esfuerzo regional en Colombia. En *Estudios de Economía y Ciudad*, (15), 1-28.
- Castro, J. V., Gutiérrez, J. A. & Rojas, A. (septiembre, 1999). Las finanzas distritales: situación actual y perspectivas. En *Estudios de Economía y Ciudad*, (5), 1-30.
- Colm, G. (1985). *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*. Oxford. CONPES Social, No. 57. DNP.
- Constitución Política de Colombia 1991.
- Consuegra, J. (1985). *La política proteccionista en Colombia*. Bogotá: Plaza & Janés.
- Consuegra, J. (1986). *Legislación Departamental y Municipal sobre la Planeación Nacional*. Bogotá: Plaza & Janés.
- Consuegra, J. (1997). *Apuntes de Economía Política*. Tercera edición. Santafé de Bogotá: Editorial Grijalbo.
- Contraloría General de la República (abril, 1995). El salto social. *Economía Colombiana*, Nos. 250-251.
- Contraloría General de la República (febrero, 1996). El efecto de las transferencias y el endeudamiento público territorial en los ingresos y gastos de los departamentos. En *Informe Financiero* (pp. 15-27).

- Contraloría General de la República (2000). *La situación de la deuda territorial: el camino estrecho de la descentralización*. Bogotá: La Contraloría. pp. 63-74.
- Corredor de Castaño, N. (septiembre, 1987). Finanzas Públicas I. *Módulo Autoformativo ESAP*. Edición Príncipe.
- Cruz Santos, A. (1989). *Las Finanzas Públicas*. Editorial Lehner. Decreto 3487 de 2007. Por el cual se modifica el Decreto 4730 de 2005.
- Curso en Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, Brasil, 1985.
- Decreto 111 de 1996: Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- Decreto 178 de 2003. Por medio de este decreto se dictan algunas disposiciones sobre el manejo de recursos públicos y la aplicabilidad del Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF Nación.
- Decreto 1957 de 2007. Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia.
- Decreto 2260 de 1996. Por el cual se introducen algunas modificaciones al Decreto 568 de 1996.
- Decreto 568 de 1996. Reglamenta las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación, en lo relacionado con el Plan Financiero, las vigencias futuras, la preparación y presentación del anteproyecto del Presupuesto General de la Nación y su liquidación y ejecución.
- Decreto 630 de 1996. En este decreto se consagran criterios para el funcionamiento de los recursos que hacen parte del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC).
- Decreto Reglamentario 4730 de diciembre 28 de 2005. Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto.
- Departamento Nacional de Planeación (mayo, 1995). La capacidad de los gobiernos locales. En *Revista Planeación y Desarrollo*, 26(2), 131-181.
- Departamento Nacional de Planeación (octubre-diciembre, 1999). Espacio fiscal de las entidades territoriales en el contexto actual de la descentralización. En *Revista Planeación y Desarrollo*, 30(4), 61-80.

- Diccionario Enciclopédico Economía Planeta* (1980). Barcelona: Editorial Planeta. Distrito de Barranquilla: situación financiera actual y recomendaciones. Bogotá: Fundesarrollo, 30 p.
- Eckstein, O. (1985). *Foundations of Modern Economics*. Prentice-Hall.
- Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), por el cual se compilan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- Giraldo, C. (2001). *Finanzas Públicas en América Latina: La Economía Política*. Bogotá.
- González, J. I. (1994). Un ordenamiento territorial de corte fiscalista. En Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL). *Diez años de descentralización: resultados y perspectivas*. Bogotá: La Fundación.
- Goode, R. (1990). Efficacy of Fiscal Policies in Developing States. En *Fiscal and Monetary Problems in Developing States*, F. A. New York: Praeger inc.
- Gutiérrez, C. & Sánchez, F. (mayo, 1994). Descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales en Colombia. En *Coyuntura Social*, (10).
- Gutiérrez, J. A. & Guzmán, C. (diciembre, 2000). Evolución y estado de las finanzas públicas de Bogotá en la década de los 90 y perspectivas. En *Estudios de Economía y Ciudad*, (14), 1-34.
- Gutiérrez, J. A., Guzmán, C. y Sandoval, C. A. (abril, 2000). Colombia y la deuda pública territorial. En *Estudios de Economía y Ciudad*, (8).
- Herschel, F. J. (1993). *Política Económica*. Siglo XXI Editores.
- Iregui, A. M. y otros (marzo, 2001). Análisis de la descentralización en Colombia. *Borradores Semanales de Economía*. BANREP.
- Jiménez, W. (julio-septiembre 1996). Capacidad fiscal de los municipios. En *Revista Planeación y Desarrollo*, 27(3), 283-312.
- Kure, I. (mayo 1995). Descentralización: retos para su consolidación. En *Revista Planeación y Desarrollo*, 26(2), 89-129.
- Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1473 de 2011. Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones

- Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Ley 617 de 2000. Ley de Ajuste Fiscal.
- Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357.
- Ley 819 de 2003. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad, transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.
- Lora, E., Ocampo, J. A. & Steiner, R. (1994). *Introducción a la macroeconomía colombiana*. Fedesarrollo. 3ª edición.
- Lozano, E. & Toro, I. (mayo 1995). Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia. En *Borradores de Economía*, (99), 1-21.
- Maldonado, A. & Moreno, C. (septiembre 1995). Transferencias y esfuerzo fiscal municipal. En *Revista Nómadas*, (3), 40-50.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1997). *Informe final de la Comisión de racionalización del gasto público: el saneamiento fiscal un compromiso de la sociedad*. Tomo III. Bogotá: El Ministerio.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal colombiano*. Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital.
- Monasterio, C. & Suárez, P. (1999). *Manual de Hacienda Autónoma*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Montenegro, A. & Vargas, C. (1996). *Distrito de Barranquilla: situación financiera y principales programas de inversión*. s.l., 85 p.
- Musgrave, R. A. (1976). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. España: McGraw-Hill. Edigrafos S.A.
- Musgrave, R. A. (1989). *Teoría de las finanzas públicas*.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. A. (1992). *Economía Pública teórica y aplicada*. Quinta edición. Madrid: McGraw-Hill.
- Núñez, J. (2003). *Diagnóstico básico de la situación de los ingresos por impuestos del Orden Municipal en Colombia*. Fedesarrollo.
- Oates, W. E. (1977). *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. 323 p.

- Ocampo López, J. (1993). *Otto Morales Benítez, sus ideas y la crisis nacional*. Santafé de Bogotá, Colombia: Editorial Grijalbo.
- Ordóñez Gonçalves, L. (1998). “Economía Pública y corrupción”. *Revista CASINADA*. Artículo Paraísos Fiscales.
- Peacock, A. & Shaw, G. (1991). *La Teoría Económica de la Política Fiscal*. F.C.E.
- Pérez M., J. A. (septiembre 1998). Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el istmo centroamericano. En *Serie Política Fiscal*, (107), 1-84.
- Plan de Gobierno. *El Salto Social: Ernesto Samper Pizano*.
- Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios (1994). Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá.
- Putnam, R. D.(1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Racionalización del gasto público territorial (octubre, 2000). En *Revista Economía colombiana y Coyuntura Política*, (280), 73-77.
- Ramírez Cardona, A. (1998). *Economía Pública*. Santa Fe de Bogotá: Editorial Temis S.A.
- Restrepo, J. C. (1992). *Economía Pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Restrepo, J. C. (2000). *Economía Pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Restrepo, J. C. (2000). *Nuevos rumbos para la descentralización: diagnósticos y perspectivas*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Rico, F. & Puche, R. (2009). *Administración Financiera Globalizada*. Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.
- Rico, F. (1994). *La Política Fiscal en Colombia y el proceso de apertura económica*. Ponencia en el XVI Congreso Nacional de Economistas Neiva-Huila.
- Rico, F. (1998). Video *El proceso administrativo en una síntesis*. Audiovisuales de la Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla, Cartagena.
- Rico, F., Villanueva, A., Rico, H. & Bolaños, M. (2014). *Uso actual del suelo y tenencia de la tierra y conflictos del territorio en los departamentos del Atlántico y Bolívar*. Barranquilla, Colombia: Ediciones Universidad Simón Bolívar.

- Rodríguez, J. A. & Steiner, R. (noviembre 2000). Bogotá y la tributación local: evaluación y opciones de reforma. En *Documento CEDE* No. 2000-11, 43.
- Rodríguez, J. A. (mayo 1999). Crisis fiscal departamental: razones y proporciones. En *Coyuntura Social*, (20), 215-226.
- Sabaini, J. & González, H. (1994). *Manual de Finanzas Públicas*. Centro Interamericano de Tributación. OEA Buenos Aires.
- Sánchez Ojeda, R. O. (1997). *Endeudamiento territorial: mito o realidad*. Bogotá. Trabajo de grado (Magíster en Ciencias Económicas). Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas.
- Sánchez, F. (junio 1994). Transferencias intergubernamentales y comportamiento fiscal de los entes territoriales, una aproximación econométrica. En *Coyuntura económica*, 24(2), 89-110.
- Scarpaci, J. L. (1991). *Primary care decentralization in the Southern Cone: Shantytown health care as urban social movement*.
- Shoup, C. (1990). *Public Finance*. Chicago: Editorial Publishing Company.
- Stiglitz, J. E. (1997). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Strumpf, K. S. & Felix Oberholzer-Gee, F. (2002). "Endogenous Policy Decentralization: Testing the Central Tenet of Economic Federalism". *Journal of Political Econom.*
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditure. *The Journal of Political Economy*, 64(5).
- Urquidi, V. L. (1991). *La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de América Latina*, Lecturas del F.C.E. No. 25.
- V Curso de Política Fiscal, Fundación Getulio Vargas. Escuela Interamericana de Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil.
- Video *El Control Fiscal en Colombia*. Encuentro Regional de Economistas, junio de 1995. Dr. David Turbay. Contralor General de la República.
- Villanueva Imitola, A. (2002). *Sostenibilidad de la deuda pública en el departamento del Atlántico*.
- Villanueva, A. & Mendoza, J. (2010). *Factores determinantes de la competitividad basada en la innovación en empresas de Barranquilla*. Barranquilla, Colombia: Ediciones Universidad Simón Bolívar.

Weingast, B. (1995). "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development". *Journal of Law, Economics and Organization*, 11, 1-31.

Wiesner Durán, E. (1992). Colombia: descentralización y federalismo fiscal. *Informe final de la misión para la descentralización*. Bogotá: DNP.