

## DIPLOMADO EN GESTIÓN PUBLICA MODULO DE GESTIÓN FINANCIERA

SAÚL ANÍBAL RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
EXPERTO TEMÁTICO ESAP
Administrador Público, Esp. Función Pública
Maestrante Gobierno y Políticas Públicas





## AGENDA MODULO

- 1. Presentación y socialización
- 2. Contexto Global de las finanzas Públicas
- 3. Lo que pasa en Latinoamérica
- 4. La crisis de 2008 y afectación de las finanzas públicas
- 5. Tendencias de la economía pública
- Gestión financiera internacional
- Gestión financiera y sostenibilidad Fiscal
- 8. Ordenación y Gasto Público
- 9. Proyectos de Inversión







## PRESENTACIÓN Y SOCIALIZACIÓN

- 08:00 Presentación de los asistentes y el docente del diplomado.
- 08:30 Contexto Global de las Finanzas Públicas.
- 10:30 Receso
- 11:00 Que paso en Latinoamérica
- 12:00 Cierre Primera Parte







## PRESENTACIÓN Y SOCIALIZACIÓN

- 2:00 Lo que pasa en Latinoamérica (2 Parte)
- 4:00 Receso
- 4:30 Taller de aplicabilidad
- 6:00 Cierre de la Jornada







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## **CONTEXTO GLOBAL**

El modulo que aquí se presenta tiene por objetivo realizar una descripción general del panorama de las finanzas públicas en América Latina, con la intención de proporcionar aquellos elementos teóricos y académicos requeridos para el análisis de dicha temática. Se parte exponiendo las principales **transformaciones** que en materia de economía de lo público se han hecho explícitas en la región luego de la implementación de programas de ajuste y de reformas estructurales, dadas **a partir de la crisis de la deuda externa durante la década de los 80**. Como consecuencia de ello, se muestra la dinámica del paradigma dominante que en medio del contexto mundial se fue fortaleciendo hasta el momento actual, en el cual se privilegia el actuar del mercado y se propende por la no intervención estatal en materia de desarrollo económico







República de Colombia



## CONTEXTO GLOBAL

## MOMENTO HISTÓRICO CARACTERÍSTICAS El déficit es un instrumento reactivar a la demanda agregada y acelerar el crecimiento. · Surgió el Modelo de Sustitución de Depresión de los años 20 Importaciones, MSI, en el cual, El Estado aparece como defensor de la producción nacional y promotor del desarrollo económico, actuando a través de la denominada planeación indicativa.







República de Colombia



## **CONTEXTO GLOBAL**

#### **MOMENTO HISTÓRICO**

#### Década de los 70

#### CARACTERÍSTICAS

- Los excesivos controles implementados crearon una economía rentista que desestímulo la inversión productiva.
- Se estancó tanto la acumulación de capital como la renovación tecnológica y se presentó una alta concentración del ingreso.
- Se vuelve a la ortodoxia del ajuste fiscal.
- Se adopta un nuevo modelo económico: el Modelo de Apertura Económica -MAE-, en el cual el papel de la política fiscal se da mediante el aumento de los impuestos sobre el consumo y recorte del gasto público.









República de Colombia



# CONTEXTO GLOBAL

# Paradigma actual En el nuevo paradigma se removieron los obstáculos para que funcionara el mercado, en particular el retiro del Estado en la provisión de bienes sociales y de infraestructura básica, y lo social se redujo a identificar la población más pobre y vulnerable para focalizar el gasto social, eliminando la provisión universal de bienes sociales.







BICENTENARIO de la independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

 La discusión sobre finanzas públicas gira y ha girado en torno al déficit fiscal. En la actualidad el déficit es considerado como posición inadecuada de las finanzas gubernamentales, sin embargo, durante varias décadas se lo consideró como un mecanismo adecuado para promocionar el desarrollo. A partir de la Gran Depresión de los años 30 el déficit fue utilizado como un instrumento para reactivar a la demanda agregada y acelerar el crecimiento económico y el empleo







#### Escuela Superior de Administración Pública República de Colombia

# QUE PASA EN LATINOAMÉRICA









BICENTENARIO de la independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

 Dicha depresión se tradujo en un declive en las exportaciones de bienes primarios por parte de los países Latinoamericanos, lo cual trajo como consecuencia no sólo una caída de los ingresos del sector privado por la parálisis de los negocios, sino también una crisis fiscal como resultado del desplome de los ingresos públicos que dependían en gran medida del comercio exterior. Como reacción a dicha situación la política fiscal se centró en:







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

- » Aumentar el gasto público
- » Financiarlo parcialmente con emisión monetaria
- » Respaldar a la inversión privada con subsidios públicos y políticas proteccionistas.

El Estado aparece como defensor de la producción nacional y promotor del desarrollo económico, actuando a través de la denominada planeación indicativa. Por lo tanto, puede decirse que durante esta época se recurrió a un activismo fiscal estatal en el cual se priorizó la tributación directa y los subsidios a la oferta.







BICENTENARIO de la independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

 El expansionismo fiscal es acusado de ser el responsable del agotamiento del modelo, y se vuelve a la ortodoxia del ajuste en esta materia. A raíz de la crisis de la deuda externa de comienzos de los 80, se abandona el modelo de desarrollo vigente y se adopta uno nuevo, conocido como el Modelo de Apertura Económica -MAE-, en el cual:

El papel de la política fiscal se da mediante el ajuste, (aumento de los impuestos sobre el consumo y recorte del gasto público), y la búsqueda constante de una balanza de pagos positiva y sostenible.







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

En el nuevo paradigma la política fiscal fue acusada de ser la promotora de los desajustes económicos, y de forma más general, al intervencionismo estatal se lo acusó de distorsionar los mecanismos de mercado y como consecuencia de ello promover la ineficiencia económica. En consecuencia se removieron los obstáculos para que funcionara el mercado, en particular el retiro del Estado en la provisión de bienes sociales y de infraestructura básica, y lo social se redujo a identificar la población más pobre y vulnerable para focalizar el gasto social, eliminando la provisión universal de bienes sociales. Con estas transformaciones, el mercado asumió el desarrollo económico y el Estado se limitó a regular aquellas fallas del mercado. A continuación, la tabla Nº 1 indica las principales diferencias entre estos dos modelos a destacar:







Cambios Institucionales

#### Escuela Superior de Administración Pública

República de Colombia



# QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

Políticas públicas

cal Financiera	
MODELO DE APERTURA ECOMÓMICO	MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES
Gobierno financia su déficit contratando deuda en el mercado de capitales	Gobierno financia su déficit con crédito del Banco Central (emisión monetaria)
Seguridad Social a intermediación financiera privada	Seguridad Social Estatal
Mercado Libre de Divisas	Control de Cambios
Desregulación Financiera	Desregulación Financiera
Libre Inv Ext	Control a la Inv Ext

MODELO DE APERTURA ECOMÓMICO	MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES
Banco Central Independiente del gobierno	Banco Central controlado por el gobierno
Gobierno Nacional se Concentra en Defensa y Justicia y últimamente en programas asistencialistas	Gobierno Nacional, además de defensa y justicia, asume gastos sociales y construcción de infraestructura básica
Descentralización política y fiscal	Centralismo
Agencias descentralizadas (establecimientos Públicos) se financian vendiendo servicios	Agencias descentralizadas se financiar con transferencias gubernamentales
Privatización	Estatización

MODELO DE APERTURA ECOMÓMICO	MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES
Banco Central Independiente del gobierno	Banco Central controlado por el gobierno
Gobierno Nacional se Concentra en Defensa y Justicia y últimamente en programas asistencialistas	Gobierno Nacional, además de defensa y justicia, asume gastos sociales y construcción de infraestructura básica
Descentralización política y fiscal	Centralismo
Agencias descentralizadas (establecimientos Públicos) se financian vendiendo servicios	Agencias descentralizadas se financian con transferencias gubernamentales
Privatización	Estatización

MODELO DE APERTURA ECOMÓMICO	MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES
Manejo fiscal en función del ajuste económico	Manejo fiscal en función de la reactivación económica
Subsidios a la demanda	Subsidios a la oferta
Impuesto sobre consumo	Impuestos sobre renta y patrimonio
Apertura Comercial	Proteccionismo
Flexibilización Laboral	Garantismo Laboral







BICENTENARIO de la Independencia de Colorrátia 1810-2010

República de Colombia

## QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

#### 1.3. Reformas estructurales

La afectación directa de las finanzas públicas en los países de América Latina, ha generado a lo que el planteamiento de Selowsky refería al indicar que las reformas estructurales tienen como objetivo eliminar todos los obstáculos que impiden el funcionamiento pleno del mercado. Por lo tanto, el Estado debe:

- » Dar paso a la racionalidad del mercado.
- » No promover una tributación directa sino por el contrario hacerla neutral para que se realice una efectiva acumulación del capital y así favorecer la inversión.
- » Se focalizó el gasto público y se priorizó la descentralización fiscal







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

#### Gasto público

En la época del intervencionismo estatal, el gasto público era concebido como un elemento *no neutral* dentro de la actividad económica, ya que a partir de los postulados keynesianos se convirtió en mecanismo fundamental para activar la economía. Ya en el marco predominante de la ideología de mercado, se promueve una intervención estatal *neutral* para no obstaculizar su asignación racional (la racionalidad neoclásica, por supuesto), lo cual implica que :







BICENTENARIO de la independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

La provisión de los bienes públicos sea hecha por entidades privadas, o cuando menos, cuando se trata de entidades públicas, que estas compitan en el mercado vendiendo sus servicios. En este sentido, se eliminaron los subsidios a la oferta y se instauraron los subsidios a la demanda, afectando directamente la finalidad misma de la política social.







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

# QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

No promulga una igualdad en la redistribución del ingreso Los recursos públicos se orientan a los más pobres a partir de criterios de mercado que atiende a dichos desfavorecidos hasta el momento en que sean capaces de incluirse en su propia dinámica.

Según Lo Vuolo (1995a: 4) anula el componente "universalista" de las políticas sociales, reemplazado (dicho componente) por políticas residuales que por su propia definición no son redes de seguridad, sino "operaciones de salvataje focalizadas" que obligan a estar en el momento y el lugar del "accidente", cosa muy difícil a medida que estos se multiplican y se transforman en situaciones "normales"." Giraldo (2001)







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

Los ingresos públicos son entendidos como todos los recursos que devenga el Estado y los proveedores privados de bienes públicos, para garantizar su distribución y promover el desarrollo económico y social, atendiendo a las demandas de los ciudadanos y respondiendo financieramente con los derechos de la población.







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

# QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

Impuesto	Detalle
Impuestos Directos	*Impuesto Sobre la Renta *Impuesto Sobre el Patrimonio
Impuestos sobre productos	*Impuestos sobre la Producción y Consumo *Internos. *Impuestos generales sobre productos. *Ventas al por menor. *IVA. *Impuestos selectivos sobre productos. *Impuestos sobre Comercio Exterior. *Impuestos sobre importaciones (aranceles). *Impuestos sobre exportaciones.
Impuestos sobre las transacciones	*Impuestos sobre la producción y consumo internos.







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

# QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

La legitimidad que le asiste al Estado para cobrar impuestos está en su obligación de:

- » Proveer bienes y servicios públicos al conjunto de la sociedad,
- » Proporcionar seguridad y defensa de su territorio y Se focalizó el gasto público y se priorizó la descentralización fiscal
- » Fomentar el desarrollo económico.







BICENTENARIO de la independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

En el caso de América Latina las políticas tributarias adaptadas propenden por promover la libre movilidad de bienes y capitales y reducir la tributación al capital. Se observa la eliminación de impuestos al comercio exterior, se reducen los impuestos directos y se les elimina su progresividad por considerarlos un obstáculo desfavorable para la inversión extranjera, y se elimina la doble tributación lo cual se entiende como el no pago de impuestos por concepto de utilidades recibidas por los accionistas y empresarios. Por otro lado se grava más a la población a través de aumentar la tributación interna al consumo (IVA), los impuestos sobre las rentas del trabajo incluidas las cotizaciones a la seguridad social.







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

# QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

La **deuda pública** se origina en el financiamiento crediticio del sector público al encontrarse en una insuficiencia de ingresos para cumplir a cabalidad con el nivel de gasto. Se establece entonces una relación directa con el sector financiero.





BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

# QUE PASA EN LATINOAMÉRICA









BICENTENARIO de la independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

 Una tendencia que se observa es que el endeudamiento externo público ha venido siendo sustituido por interno, a través de este mecanismo la deuda pública se está imbricando con los activos del sistema financiero y las reservas de los trabajadores para pensiones, que están colocados en gran parte en deuda pública interna, lo que hace que desde la estabilidad macroeconómica hasta el derecho a la pensión dependa de una sostenibilidad fiscal cada vez más precaria.







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

El proceso de descentralización en América Latina ha venido desarrollándose desde finales de la década de los setenta y principios de los años ochenta, bajo el contexto de la globalización y acompañado de la presencia de intereses sociales y políticos provenientes del nivel local. Autores como Morelli, consideran que

"Los procesos de descentralización emprendidos en los años 80, procesos de orden prevalentemente administrativos, con excepción de la elección popular de alcaldes, reportan éxitos parciales, pues indudablemente constituyen el desarrollo institucional y social de las entidades territoriales. Sin embargo, ese esquema es liderado por los organismos de financiación internacional y basado en ideologías neoliberales. [...]" (Morelli, 2001:139-140)







BICENTENARIO de la independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## QUE PASA EN LATINOAMÉRICA

 En los países latinoamericanos la descentralización se materializó por medio de reformas legales que se han consolidado en la constitución de cada uno de éstos países (Brasil (1998), Colombia (1991), Chile (1979, 1991), Ecuador (1979, 1995 y 1998) y Perú (1979)). Sin embargo, esto no ha sido suficiente, pues dicho proceso ha requerido fortalecimiento a través de leyes secundarias, las cuales han regulado temas como el uniformismo, la intermediación, las competencias, la democracia local, las finanzas y el territorio.



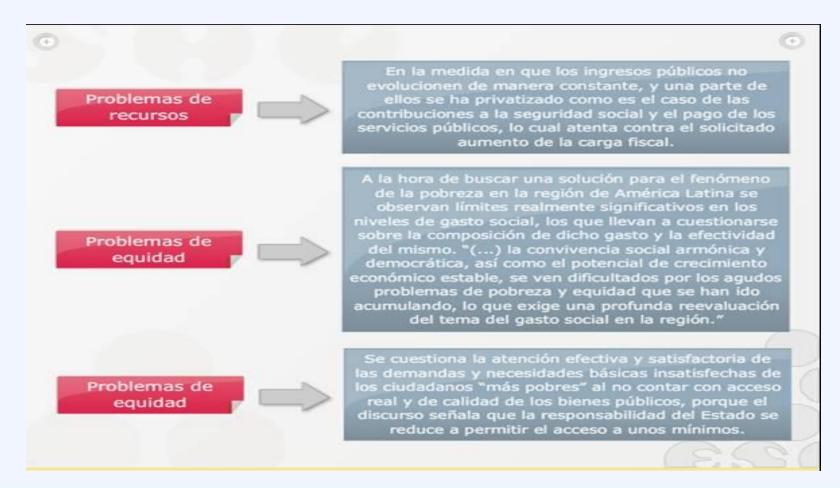




BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## QUE PASA EN LATINOAMÉRICA









República de Colombia



## **ECONÓMICA**

#### INGRESO = GASTO + AHORRO

Las familias obtienen un ingreso del cual, parte es destinado para atender sus gastos de manutención, y parte para el ahorro. Al mirar los gobiernos, la ecuación establece:

En las dos ecuaciones, se tienen elementos iguales, por tanto se procede a igualar las dos ecuaciones y vemos que éstas no se alteran.

Veamos:

GASTO + AHORRO = GASTO INVERSIÓN

#### INGRESO = GASTO + AHORRO

El ingreso de los gobiernos se destina en parte para financiar el funcionamiento del Estado y en parte para financiar la inversión, que no es otra cosa que la ampliación de las coberturas en los servicios a cargo del Estado y a favor de las comunidades.

Tenemos entonces, que el ahorro es igual a la inversión.

AHORRO = INVERSIÓN

El ingreso es el ingreso, tanto en las familias como en los gobiernos, por tanto es procedente la igualdad. Si a la citada igualdad le eliminamos la misma incógnita a ambos lados de la igualdad, ésta no se altera. Veamos:

GASTO + AHORRO = GASTO + INVERSIÓN







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## **ECONÓMICA**

A las entidades territoriales, el modelo les exige generar ahorro para atender los respectivos gastos de inversión.

El ahorro, siguiendo la misma ecuación, se determina así:

AHORRO = INGRESO - GASTO

Por consiguiente, la entidad territorial tiene como fuente de generación de ahorro, el incremento en los ingresos o la austeridad en sus gastos.





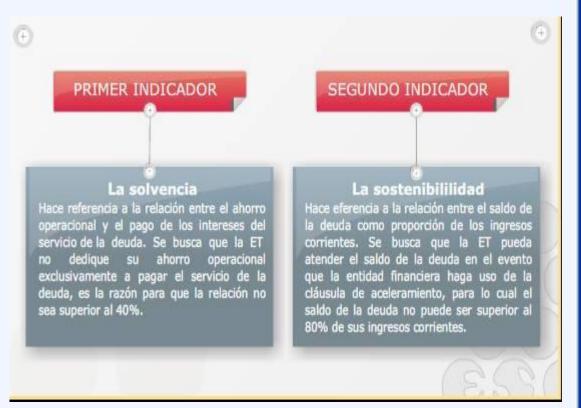


República de Colombia



## **ECONÓMICA**

Como el ajuste fiscal es requisito del CW, y las entidades territoriales presentan un grave desajuste, se expide la Ley 358 de 1997, por medio de la cual se regula el crédito público hacia las entidades territoriales. Se definen las condiciones para acceder al crédito y a su vez se establecen planes de desempeño para estabilizar las finanzas de la entidad y hacerlas sujetas de crédito









República de Colombia



## **ECONÓMICA**

#### Tenga en cuenta que...



Cuando la entidad territorial cumple con los dos indicadores tiene semáforo en verde, el cual le permite acceder libremente a los recursos del crédito

El destino de los recursos del crédito, están determinados en el inciso tercero del parágrafo único del artículo segundo de la ley 358 de 1997 el cual establece:

"Las operaciones de crédito público de que trata la presente Ley deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión. Se exceptúan de lo anterior los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta. Para los efectos de este parágrafo se entenderá por inversión lo que se define por tal en el Estatuto Orgánico del Presupuesto







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

## **ECONÓMICA**

El ajuste también está en el destino de los recursos.

 Cuando la entidad territorial no cumple con los dos indicadores tiene semáforo en rojo, el cual le impide acceder libremente a los recursos del crédito y lo obliga a desarrollar un Plan de Desempeño, en los términos y condiciones establecida en la Ley.

Los planes de desempeño, se soportan sobre el logro de dos objetivos concretos a saber:

#### Objetivos

a. Reducir los gastos. Para tal fin se utiliza la fórmula de reducir los gastos de personal, lo cual tiene como efecto multiplicador hace crecer los gastos de funcionamiento, esta medida es acompañada por una reforma laboral que obliga a que la seguridad social sea atendida de la misma manera que la de los empleados y trabajadores privados.

b. Incrementar los ingresos. Las entidades territoriales inician el fortalecimiento de sus ingresos corrientes atendiendo la ampliación de la base así como el incremento en las tarifas impositivas

#### Fenga en cuenta que...



La forma y el plazo para cumplir con el Plan de Desempeño, se establecen para cada entidad y son revisables y contrastables de manera periódica por la entidad financiera prestamista.







BICENTENARIO de la independencia de Colombia 1810-2010

## **ECONÓMICA**

República de Colombia

- La segunda norma de ajuste fiscal, la ley 617 de 2000, pone límite a los gastos de funcionamiento de los departamentos, distritos y municipios así como de las asambleas y contralorías departamentales, los concejos, personerías y contralorías municipales y distritales. Los límites los fija como porcentaje de sus ingresos corrientes.
- Los citados límites son de obligatorio cumplimiento y se establecen sanciones para los gobernantes y las entidades que los superen







República de Colombia



## **ECONÓMICA**

- Por último el gobierno nacional expide la ley 819 de 2003, la cual obliga a la expedición del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual es un instrumento de Planificación Financiera que le permite a los gobernantes determinar con anterioridad cual será el destino financiero de sus acciones actuales. Cual es el impacto del incremento en las coberturas de servicios públicos, o la amenaza jurídica de sus acciones contractuales y de sus actos administrativos.
- La obtención de la disciplina fiscal en las entidades territoriales le permite a la nación cumplir sus compromisos con los organismos multilaterales.
- Para proteger a los más pobres, la Constitución estableció el gasto público social como prioridad en la presupuestación y en la ejecución. Determinó que el porcentaje de participación de dicho gasto en el presupuesto no puede disminuirse.
- El Gasto Público Social se define como las apropiaciones presupuestales para atender las necesidades básicas insatisfechas en:
- Salud
- Educación
- Agua potable
- Saneamiento Ambiental
- Vivienda de interés Social.
- Para determinar los beneficiaros del gasto público social, se adelanta en todo el territorio nacional la encuesta del SISBEN, que determina el nivel de pobreza, así como la necesidad insatisfecha y la manera de asignar el subsidio que la mitigue.
- Es la puerta humana al modelo de economía de mercado, la cual no ha podido resolver la eficiencia con la generación de empleo







República de Colombia



# GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTACIÓN

#### **Principios constitucionales Tributarios**

#### La tributación en las entidades territoriales

Las entidades territoriales regulan su actuación en materia tributaria a través de la expedición de sus estatutos tributarios.

Los estatutos tributarios de las entidades territoriales, constan de dos partes:

 Primera parte: Contiene las normas sustantivas de cada uno de los impuestos, tasas y contribuciones de los cuales es titular



" Autor: www.flickr.com/fluzo

Segunda parte: que contiene las normas que regulan el procedimiento tributario.

#### Sostenibilidad Fiscal

La sostenibilidad fiscal es un **equilibrio perfecto** entre los ingresos, los gastos y la incertidumbre del mercado, proyectados hacia el futuro







BICENTENARIO de la independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

# GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTACIÓN

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS

Legalidad	La Constitución Política puso énfasis en el principio de legalidad de los impuestos como ejercicio del poder con sujeción a la ley."ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: () 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley".  El constituyente dejo la potestad tributaria en el congreso y en la ley sin importar los niveles de gobierno y destino de los recursos.
Equidad	La equidad tributaria hace referencia a que contribuyentes con un mismo ingreso real y circunstancias similares paguen el mismo impuesto. Dos sujetos en igualdad de condiciones deben tributar igual.  "ARTICULO 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad."
Progresividad	El mismo artículo 363 de la Constitución Política estable la progresividad tributaria como un mecanismo para lograr la equidad pero esto no quiere decir que todos los impuestos deben diseñarse con tarifas progresivas, cuya alícuota aumenta a medida que aumenta la base. Lo impuestos progresivos se relacionan con la capacidad de pago del contribuyente.
Irretroactividad	El citado artículo 363 establece que en materia fiscal las normas se aplican hacia el futuro y no hacia el pasado.
Eficiencia	En materia tributaria el recaudo de los impuestos se debe hacer con el menor costo administrativo y la menor carga económica. Hay dos tipos de gastos que se ocasionan por impuestos:  "Los que incurre el fisco por el manejo y control de los tributos.  "Los que incurre el contribuyente por los trabajos relacionados con el pago de los impuestos y los de terceros respecto de los cuales actúa como sujeto recaudador o retenedor.







República de Colombia



# GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTACIÓN

#### La Tributación en las Entidades Territoriales

La Constitución Política en su artículo primero estableció la autonomía de las entidades territoriales:

"ARTICULO 10. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

En ese orden de ideas, las entidades territoriales no tienen iniciativa legal para administrarsus propios asuntos, la actuación de sus corporaciones administrativas de elección popular se limita:









República de Colombia



# GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTACIÓN

Las entidades territoriales regulan su actuación en materia tributaria a través de la expedición de sus estatutos tributarios. En el departamento es una ordenanza y en el municipio es un acuerdo.

Los estatutos tributarios de las entidades territoriales, constan de dos partes la primera contiene las normas sustantivas de cada uno de los impuestos, tasas y contribuciones de los cuales es titular y una segunda parte, que contiene las normas que regulan el procedimiento tributario.

El impuesto, la tasa y la contribución tienen diferencias sustanciales a saber:









República de Colombia



# **ECONÓMICA**

#### Sujeto activo

Titular del derecho. La entidad territorial.

#### Sujeto pasivo

Sobre quien recae la obligación. Se tiene un sujeto pasivo económico, quien efectivamente paga el impuesto y en ocasiones un sujeto pasivo jurídico, que es el agente recaudador o retenedor.

#### Sujeto pasivo

Sobre quien recae la obligación. Se tiene un sujeto pasivo económico, quien efectivamente paga el impuesto y en ocasiones un sujeto pasivo jurídico, que es el agente recaudador o retenedor.

#### El hecho generador

La actividad o bien que genera el impuesto, generador del impuesto y sobre el cual tasa el impuesto.

#### La base gravable

Es el monto de los ingresos, de la transacción, o costo del bien o servicio

#### La tarifa

Es el porcentaje o milaje que se aplica a la base gravable para obtener la liquidación del impuesto a pagar.

#### La causación

Es el momento a partir el cual se hace exigible el pago del impuesto.

#### El plazo

Es el tiempo que la administración le entrega al contribuyente para que atienda la obligación tributaria, una vez se ha causado el impuesto.

#### Los tratamientos preferenciales

Es el régimen aplicable a ciertas actividades o contribuyentes en los que la administración demuestra interés para que el impuesto a su cargo no se genere, se exceptué o se descuente o rebaje.







República de Colombia



# GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTACIÓN

La sostenibilidad fiscal es un equilibrio perfecto entre los ingresos, los gastos y la incertidumbre del mercado, proyectados hacia el futuro.

Los Ingresos

Las fuentes de financiamiento de los gobiernos son los Impuestos, las tasas, multas, contribuciones y derechos; aquellos cuyo recaudo depende de la respective entidad se denominan rentas endógenas y las que provienen de otra gestión se denomina rentas exógenas. Las primeras son de libre destinación y las segundas son de destinación específica.

Indistintamente sea su origen se destinan para financiar los bienes y servicios que por mandato de la ley están obligados, es lo que se denominan accesos y coberturas, las cuales se presupuestan en el gasto como secciones y estas se subdividen en funcionamiento e inversiones.

Por separado se presupuestan los gastos de financiamiento y las amenazas financieras que pueda tener la entidad tanto jurídica como financiera, son los denominados **pasivos exigibles** y **pasivos contingentes**.

Al igualar los accesos, las coberturas, los gastos financieros, y los pasivos exigibles y contingentes con el flujo de los ingresos durante un periodo de tiempo determinado — 10 años del Marco Fiscal de Mediano Plazo — encontramos tres resultados posibles equilibrio, déficit o superávit.

Equilibrio	Déficit	Superávit 🖼				
Es la situación óptima, es el denominado ajuste fiscal, en donde los accesos y coberturas se encuentran plenamente financiados y los riesgos se encuentran controlados, y en caso de fallos adversos existen las provisiones necesarias.	situación óptima, denominado te fiscal, en donde ccesos y rturas se entran amente iciados y los los se encuentran rolados, y en caso illos adversos ten las provisiones  Los costos de los accesos y coberturas superan los ingresos disponibles o en su defecto un fallo adverso en las contingencias ocasionaría desequilibrio. En este caso se hace necesario adelantar un proceso severo de ajuste fiscal,					





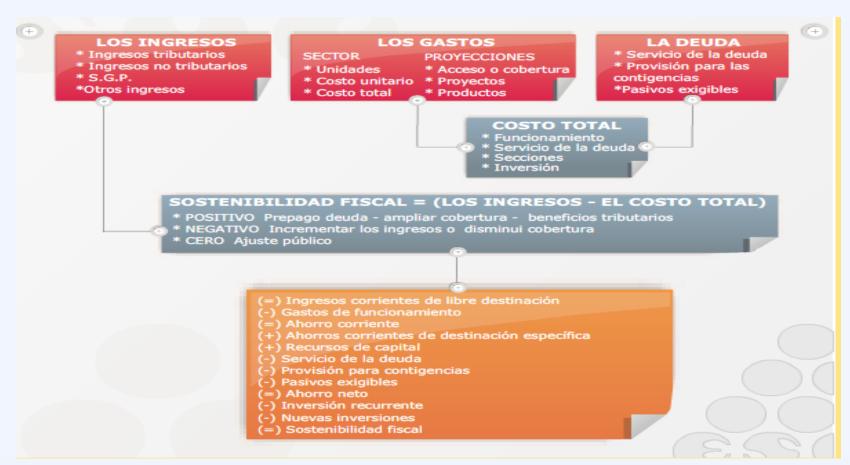


BICENTENARIO de la independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

# GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTACIÓN

Modelo de Sostenibilidad Fiscal









#### Escuela Superior de Administración Pública República de Colombia

BICENTENARIO de la independencia de Colombia 1810-2010

GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTACIÓN

# Se presentan los componentes de un plan financiero plurianual para una entidad territorial que exprese su sostenibilidad fiscal







República de Colombia



# GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTACIÓN

ODED A CYÉ.	CONCEPTO	AÑOS									
OPERACIÓN		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
SUMA	Ingresos corrientes de libre destinación.										
MENOS	Gastos de funcionamiento (administración central, concejo, personería, contraloría, transferencia para funcionamiento de los establecimientos públicos)										
IGUAL	Ahorro corriente										
MÁS	Recursos de capital (excepto los del crédito y los de destinación específica)										
MENOS	Servicio de la deuda, provisión para pasivos contingentes, pasivos exigibles.										
IGUAL	Ahorro neto										
MÁS	Ingresos con destinación específica (ingresos corrientes de destinación específica, sistema general de participaciones, regalías)										
IGUAL	Ahorro disponible para invertir										
MENOS	Metas de inversión según el plan de desarrollo.										
MÁS	Necesidades de financiamiento.										
IGUAL	Situación fiscal déficit o superávit.										







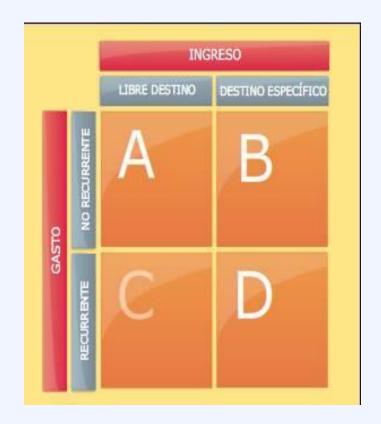
ción Pública de la Independencia de Colombia

República de Colombia

BICENTENARIO e la Independencia de Colombia 1810-2010

# GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTACIÓN

El incremento de los ingresos se logra bien sea a través de la ampliación de la base o del incremento de las tarifas. La ampliación de la base hace referencia a la incorporación de nuevos contribuyentes y al control a la evasión y a la elusión. La disminución de los gastos se debe hacer teniendo en consideración el tipo de gasto y su fuente de financiamiento, como se describe en el cuadro siguiente









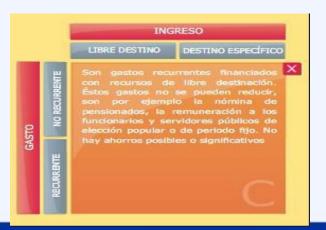
# Escuela Superior de Administración Pública BICENTENARIO

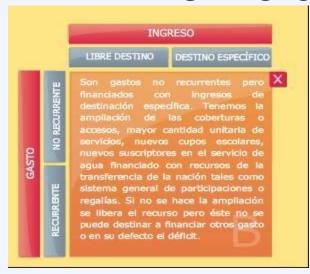
República de Colombia



# GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTACIÓN















BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

# GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTACIÓN

#### Tenga en cuenta que...



La reducción de los gastos se hace sin poner en riesgo el normal funcionamiento de la entidad, conservando como mínimo los actuales niveles de cobertura y accesos a los servicios públicos.







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

# ORDENACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

La base legal de la ordenación del gasto la encontramos en **el artículo 345** de la constitución política, cuando dice:

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".

La ordenación del gasto se encuentra reglada en la norma orgánica de presupuesto – **decreto 111 de 1996** – por los artículos 68 y siguientes, para lo cual, cada organización pública debe establecer el trámite, el procedimiento y los funcionarios competentes que intervienen en el mismo. Veamos los pasos mínimos legales que deben cumplir.







BICENTENARIO de la independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

# ORDENACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

"Art. 71.- Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. (...)

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados. (...)

Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones".

#### Tengamos en cuenta...



La exigencia de un certificado de disponibilidad presupuestal, como requisito previo para afectar las apropiaciones presupuestales, requiere que al interior de las organizaciones, exista una dependencia de presupuesto, con un responsable de la misma, que sea el encargado de certificar por escrito que el objeto a contratar, se encuentra en el presupuesto de la entidad y a su vez, que en la cuenta existe apropiación disponible para respaldar dicho compromiso







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

# ORDENACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

- Como la inexistencia del certificado de disponibilidad presupuestal o su equivocada elaboración genera responsabilidad personal, el funcionario responsable de llevara la contabilidad presupuestal y certificarla, debe tener la asignación de la función de manera formal, bien sea en el manual de funciones generales y especificas del cargo, o en la asignación directa de las mismas por parte del funcionario competente para asignarlas.
- Para cumplir con la ley, el CDP debe tener una numeración consecutiva y además la fecha de su expedición; para cada vigencia fiscal se debe tener una numeración independiente.
- La vigencia del certificado la puede definir de manera autónoma cada entidad, pero si a 31 de diciembre de cada año el CDP no respalda gasto alguno pierde vigencia por concluir la anualidad.







República de Colombia

NARIO a de Colombia 810-2010

## ORDENACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El certificado de Registro Presupuestal

Una vez adquirido el compromiso, se requiere para su ejecución el correspondiente Certificado de Registro Presupuestal, según lo determina los numerales 13 y 14 de la ley 80 de 1993 al establecer:

- "13. Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.
- 14. Las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados". Lo anterior se respalda con lo ordenado por el inciso segundo del artículo 71 del decreto 111 de 1996.
- "Art. 71.- (..) Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos. (..)







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

# ORDENACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

#### Tengamos en cuenta ...



El certificado de registro presupuestal, al igual que el CDP, debe ser firmado por el responsable de llevara la contabilidad presupuestal, para efectuar dicho registro, se debe tener a la vista el correspondiente compromiso, para verificar el cumplimiento del principio presupuestal de la especialización, constatando que el CDP expedido corresponda al compromiso adquirido y que es susceptible de registrarse.

El registro presupuestal del compromiso, no hace solidario a quien realiza el registro por el proceso precontractual y contractual propiamente dichos. Este proceso es responsabilidad del competente contractual según la organización que tenga la respectiva entidad.

El certificado debe contener la fecha de su realización así como un número consecutivo, que establezca sin lugar a dudas que el registro es posterior a la disponibilidad y que esta es anterior al compromiso.

Se debe a su vez expresar el nombre del beneficiario – contratista - , el objeto contratado y su monto.







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

# ORDENACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

. La ejecución

La ejecución de los gastos, se hace con estricta sujeción al Programa Anual mensualizado de Caja PAC, tal como lo establece el **artículo 73 del precitado decreto 111 de 1996**. Veamos:

"Art. 73.- La ejecución de los gastos del Presupuesto General de la Nación se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja -PAC-. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él (...)"







BICENTENARIO de la Independencia de Colombia 1810-2010

República de Colombia

# ORDENACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El diagrama del proceso de ejecución pasiva del presupuesto – Ordenación del gasto y del pago

se describe:









República de Colombia



# ORDENACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

#### Errores más frecuentes

- a. Exceder la apropiación disponible.
- b. Afectar los rubros que no corresponden con el objeto del gasto.
- c. Ordenar gastos no autorizados en el presupuesto.
- d. Comprometer vigencias futuras sin autorización legal.
- e. Omitir o expedir irregularmente los certificados de disponibilidad y de registro presupuestal.
- f. Prolongar la vigencia fiscal.
- g. Ordenar gastos sin facultad legal.
- h. No ejecutar el presupuesto, ni sus planes y programas de inversiones.
- Omitir o expedir irregularmente el PAC.
- Ordenar o efectuar pagos sin el lleno de los requisitos legales.
- k. Ordenar o efectuar pago múltiple de la misma obligación.
- Omitir o retardar pago de obligaciones legalmente contraídas.
- m. No efectuar los descuentos ni girar en forma oportuna las transferencias de ley.
- n. Omitir o llevar de manera inadecuada la contabilidad presupuestal



