

FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS TERRITORIALES

Germán García Galindo*

RESUMEN

Las finanzas públicas son los instrumentos que permiten alcanzar los objetivos que inspiraron la creación del Estado, como son la prestación de los servicios públicos esenciales, para garantizar la existencia de la sociedad en condiciones de dignidad humana, armonía y paz. De su adecuado manejo depende el nivel de bienestar que se puede suministrar a la población, por ello, es importante el estudio de este campo del conocimiento, como fundamento esencial de la política económica para la estabilidad de una nación.

El presente artículo abarca los conceptos de hacienda pública, las finanzas públicas, sus objetivos, el sistema de presupuesto del orden nacional, departamental y municipal, los principales impuestos, tarifas y porcentajes, así como los procedimientos para la preparación, elaboración, aprobación, ejecución y control de los presupuestos, las principales fuentes de recursos y la distribución del sistema general de participaciones que contribuye al fortalecimiento y descentralización de los recursos a las regiones.

PALABRAS CLAVE

*Transferencias
Política fiscal
Regalías
Impuestos*

1. INTRODUCCIÓN

En la política económica se hace referencia a todas las medidas de gobierno para alcanzar los objetivos propuestos en materia económica. Estos objetivos son: el crecimiento económico, la elevación del nivel de vida de la población, y la estabilidad y autonomía económica.

La política económica comprende a su vez las políticas fiscal, cambiaria y monetaria, cuya orientación debe ser consecuente y coordinada, de manera que no se presenten desequilibrios cuando se trata de privilegiar alguna de estas en detrimento de las demás, así entonces, se constituye en una compleja estructura del aparato estatal para el ejercicio del rol en la administración eficiente de los recursos públicos, tanto del sector central como de los que se transfieren, destinados a financiar la prestación de los servicios

* Administrador Público, Especialista en Finanzas Públicas, Magister en Administración, Magister en Gestión de Organizaciones-Universidad Québec-EAN-

en las entidades territoriales. De acuerdo con lo estipulado en la Constitución, se otorga la autonomía fiscal consistente en la facultad de decretar tributos, contribuciones y gastos para garantizar el normal funcionamiento de las administraciones, a la vez que se afianza el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal.

La complejidad del manejo macroeconómico de la Nación, requiere del esfuerzo coordinado de las tres ramas del poder público: corresponde a la rama legislativa el trámite y aprobación de las leyes; la rama ejecutiva mediante el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Dirección General de Presupuesto se ocupa del manejo de la política fiscal; y a cada uno de los establecimientos públicos se les encargó el suministro de bienes y servicios para la comunidad. La Junta Directiva del Banco de la República y la Junta Monetaria se encargan del control de la política monetaria y de los medios de pago. El poder judicial con su estructura se encarga de brindar al país un servicio colectivo, la justicia.

Las entidades territoriales se convierten en los principales protagonistas en el manejo de las finanzas públicas a los cuales la Constitución les encomendó la concertación de los planes de Desarrollo regionales con el plan de desarrollo nacional para optimizar uso de los recursos.

ABSTRACT

The public finances are the tools which permit to achieve the objectives that inspired the creation of the State, such as the rendering of essential public services to guarantee the existence of the society in real conditions of human dignity, harmony and peace. The level of population's wealthfare depends on the adequate management of this rendering of services, for this it is important to study this field of knowledge related to the essential foundations of the economic policy for national stability.

This article includes the concepts of the public property, its objectives, the budget system of national, departmental and municipal order; the principal taxes, fares and percentages, such as the procedures for the preparation, making, execution and budgets control, the main Source of funds and the distribution of the general system of the participation that contribute to strengthen and decentralize the regional resources.

KEY WORDS

*Transfers
Fiscal Politics
Royalties
Texes*

2. DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS TERRITORIALES

En un proceso de descentralización, las finanzas juegan un papel importante ya que a partir de su manejo autónomo por las Entidades Territoriales, posibilita realizar las obras necesarias para contribuir a mejorar el nivel de vida de sus habitantes.

En las finanzas territoriales se destaca el hecho de que la mayoría de las entidades tienen limitaciones para ponerse a tono con los cambios institucionales, dada la dependencia financiera de los recursos transferidos por la Nación y su débil capacidad administrativa y de gestión financiera que se refleja en la asignación ineficiente del gasto.

Los entes territoriales disponen de diferentes fuentes para financiar su

desarrollo a partir del Sistema de Financiamiento Territorial, como son las rentas propias, las transferencias, la cofinanciación proveniente de otros niveles administrativos, los recursos del crédito y los recursos privados, que pueden ser incorporados a los presupuestos territoriales respetando su autonomía.

Para la aplicación de los recursos, se debe asociar la gestión territorial con instrumentos modernos de planificación, mediante la coincidencia entre la planificación y el área financiera, lo cual se logra con la armonización y sujeción de los presupuestos de las entidades territoriales a los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, mediante la Planificación Financiera.

3. LAS TRANSFERENCIAS

Las transferencias son recursos que se trasladan a las entidades territoriales sin contraprestación en función de competencias y responsabilidades. El gobierno nacional fija los planes y políticas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan de Inversiones y deben ser incorporadas en virtud del principio de autonomía de las Entidades Territoriales estipulado en el Artículo 287 de la Carta, en armonía

con las disposiciones relacionadas con las funciones de las Asambleas Departamentales y Consejos Municipales, en materia de creación de tributos.

La distribución de las transferencias se efectúa de acuerdo con la Ley Anual de Presupuesto Nacional, directamente a los municipios mediante giros realizados por medio del Ministerio de Hacienda, el sistema general de participaciones,

y la participación en regalías. Los resguardos indígenas son considerados como municipios en la distribución de los ingresos corrientes de la Nación.

La distribución de los recursos se hace de acuerdo con dos criterios: el 60% en proporción directa al número de habitantes en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas y el 40% restante, en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en la calidad de vida.

Los ingresos corrientes de la Nación son distribuidos entre los sectores: educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico, subsidios para la población pobre, servicios públicos domiciliarios, sector agrario, grupos de población vulnerable, justicia, protección

al ciudadano, educación física, recreación y deporte, cultura, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, pago del servicio de la deuda adquirida para financiar inversiones físicas en las actividades anteriores, construcción y mantenimiento de redes viales municipales e intermunicipales y otros sectores que el CONPES estime convenientes.

Estas participaciones se asignan de acuerdo con los siguientes porcentajes: el 30% para educación; el 25% para salud; el 20% para agua potable y saneamiento básico; cuando no se haya cumplido la meta de cobertura de un 70% de la población con agua potable. Para educación física, recreación y deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre se destina el 5%, y en libre inversión conforme a los sectores antes mencionados el 20%.

4. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

De acuerdo con la Ley 715 de 2001, el Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales para la financiación de los servicios. La programación y distribución del Sistema General de Participaciones la realizan el CONPES, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Protección Social y otras Entidades del orden nacional.

El Sistema General de Participaciones se divide así:

- Para educación 58,5%;
- Para el sector salud 24,5%;
- De propósito general 17%.

Previo al giro de estas participaciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual deduce cada año montos equivalentes al 4% de dichos recursos que corresponden a asignaciones especiales que se distribuyen en:

- Alimentación escolar 0,5%;
- Resguardos indígenas 0,52%;
- Municipios cuyos territorios limitan con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la rivera de cada municipio el 0,08%;
- Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores el 2,9%.

Algunas normas que regulan el sistema general de participaciones son:

- Ley 863 de 2003: por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control, para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas; Art. 49.
- Ley 812 de 2003: por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.
- Ley 788 de 2002: por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones; Arts. 35 Parágrafo 2o. Inciso Final, 85, 103.
- Decreto 788 de 2002: por el cual se corrige un yerro de la 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 (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.

- Decreto 1512 de 2002: por el cual se corrige un yerro de la 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 (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.
- 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 (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. Según el artículo 4°, los recursos del Sistema General de Participaciones se distribuyen de la siguiente manera:
 - Sector educativo corresponderá al 58.5%,
 - Sector salud corresponderá al 24.5%,
 - De propósito general corresponderá al 17.0%

5. REGALÍAS

El artículo 360 de la Constitución establece las condiciones para determinar la explotación de los recursos naturales no renovables y los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos, respetando las regalías a los departamentos y municipios en donde se desarrollen explotaciones y transporte de dichos recursos y sus derivados.

Con los recursos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios mediante la Ley 141 de 1994, se crea el Fondo Nacional de Regalías, con recursos que se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales. Las regalías se dividen en directas e indirectas.

Las regalías directas son destinadas a los entes territoriales en cuyas jurisdicciones están ubicadas las explotaciones de recursos naturales no renovables, los municipios portuarios y en algunos casos los que están en el área de influencia de los municipios productores y portuarios.

Las regalías indirectas corresponden a los recursos provenientes de las regalías que no sean asignadas directamente a los departamentos y municipios

productores, siendo entregadas por el Fondo Nacional de Regalías y deben ser destinadas al fomento de la minería, energización y proyectos para la preservación del medio ambiente.

Las regalías son reguladas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien determina el ente recaudador de los recursos provenientes de Ecopetrol y Minercol. Los entes recaudadores giran al Fondo Nacional de Regalías el 32% de esos recursos y el 68% restante se destina a los Departamentos y Municipios Productores y Municipios Portuarios, con destino a proyectos contemplados en los Planes de Desarrollo de los Departamentos y Municipios (90%); interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con regalías (5%) y gastos de funcionamiento y operación (5%).

La Comisión Nacional de Regalías, es el ente encargado de aprobar los proyectos presentados por los entes territoriales y el encargado de verificar la correcta inversión de las regalías.

El Sistema Nacional de Cofinanciación, se complementa con el Comité Nacional de Cofinanciación como un órgano de carácter consultivo del gobierno, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, que se encarga de coordinar y definir los criterios y mecanismos que permitan el acceso, seguimiento y

correctivos a los recursos que se giren para proyectos de cofinanciación. Dentro de las Entidades del orden nacional que transfieren recursos a las entidades territoriales bajo la modalidad de cofinanciación se encuentran el Fondo Nacional de Desarrollo FONADE; Fondo Nacional de Caminos Vecinales FCV; Fondo Nacional Ambiental FONAM; y la Financiera de Desarrollo Territorial FINDETER. Para el acceso a los recursos manejados por estas entidades, los entes deben concursar por los recursos, mediante la presentación de proyectos y garantizar la disponibilidad de contrapartidas, teniendo en cuenta que corresponden a transferencias condicionadas.

En el siguiente cuadro se relacionan algunas de las entidades competentes en la distribución del Sistema General de Participaciones SGP:

ENTIDAD	COMPETENCIA
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Calcula y comunica al DNP los montos globales del SGP a la entidad distribuidora.
Entidades del nivel nacional (Mineducación, Minprotección Social, Contraloría, DANE, IGAC, etc.)	Certifican al DNP las variables de distribución (Matrícula, afiliados al SGSSS, población, área, etc.)
Departamento Nacional de Planeación	Realiza la distribución del SGP. Somete la distribución a la aprobación del CONPES. Comunica a las entidades territoriales y a los resguardos indígenas, su participación en el SGP
Consejo superior de Política Económica y Social CONPES	Aprueba la distribución del SGP.
Ministerio de Educación y de Protección Social	Realizan los giros de recursos del SGP a las entidades territoriales.

Los beneficiarios de las regalías y entes recaudadores de las mismas son los relacionados en el siguiente cuadro demostrativo, donde aparecen además los porcentajes de participación:

RECEPTORES DE REGALIAS	ENTIDADES TERRITORIALES:
	Departamentos y municipios productores, municipios portuarios y resguardos indígenas
Beneficiarios de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.FNR.	Entidades territoriales que presenten proyectos de desarrollo a la CNR
Objeto de la Comisión Nacional de Regalías-CNR.	Vigilar y controlar la correcta utilización de las regalías, compensaciones y la administración, distribución y asignación de los recursos del FNR
Fondo Nacional de Regalías (Regalías indirectas)	Recibe los recursos de regalías (32%) no asignados a departamentos y municipios productores y municipios portuarios. (regalías indirectas).
Regalías indirectas	Regalías, compensaciones giradas directamente a departamentos y municipios productores y municipios portuarios.
Ministerio de Minas y Energía	ECOPETROL (Hidrocarburo), MINERCOL (Minerales)
Giran:	Fondo Nacional de Regalías 32%. Departamentos y municipios productores y municipios portuarios 68%.

6. IMPACTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Mediante el manejo de las finanzas públicas, se pueden afectar algunos indicadores de la economía, tales como el ahorro, la inversión o el consumo público y privado; a manera de ejemplo, cuando los ingresos son mayores que los gastos existe un superávit público, es decir, el gobierno cuenta con un ahorro que se puede canalizar a incrementar la inversión y el consumo. En contraposición a esta situación favorable que predomina en el sector público, el sector privado se afecta en sus niveles de ahorro, inversión y consumo. La situación contraria se da

cuando los gastos del gobierno son mayores a sus ingresos provocando un déficit público. En este caso el ahorro, la inversión y el consumo del sector público se reducen y se incrementan los del sector privado.

Mediante las finanzas públicas el Estado cumple con las funciones de asignación, redistribución y estabilización de la actividad económica. La Hacienda Pública tiene en cuenta la forma en que se utilizan, administran y supervisan los recursos que se invierten en el gasto público.

7. POLÍTICA ECONÓMICA

La política fiscal, monetaria, de comercio exterior, son ejemplos de políticas económicas. La política monetaria, mediante decisiones sobre emisión de dinero, puede generar efectos sobre el crecimiento y dinamizar la economía, la inflación o las tasas de interés; la política fiscal, a través de las determinaciones de gasto público e impuestos, puede tener efectos sobre la

actividad productiva de las empresas y, en fin, sobre el crecimiento económico. La política comercial, o de comercio exterior, tiene efectos sobre los ingresos del Estado y, de esta forma, sobre el gasto que este mismo hace. En el siguiente cuadro se resumen algunos ejemplos de políticas económicas y los instrumentos utilizados para el logro de los objetivos trazados en materia económica por el gobierno

POLITICAS ECONÓMICAS	INSTRUMENTOS
Política fiscal	Tasas impositivas Gasto público Inversión pública
Política monetaria	Tasas de interés Emisión de moneda Encaje bancario Operaciones de mercado abierto
Política de comercio exterior	Tasa de cambio Arancel externo Promoción de exportaciones
Políticas de control directo	Control de precios y salarios Control de importaciones y exportaciones
Políticas institucionales y sectoriales	Reforma agraria Reforma administrativa Planeación económica Reforma industrial

8. POLÍTICA FISCAL

La política fiscal se sustenta en la intervención del Estado en la economía, buscando los siguientes objetivos:

- El respeto a la asignación de los recursos determinados por el mercado.
- La redistribución del ingreso y la riqueza
- La estabilización del poder adquisitivo de la moneda y su equivalente internacional.

- El incremento del empleo, la demanda y la producción.
- El desarrollo económico.
- La nivelación regional.

Son ejemplos de políticas fiscales los impuestos cuyas principales acciones tienen lugar bajo las políticas tributarias.

9. SISTEMA PRESUPUESTAL

Los aspectos generales del sistema presupuestal colombiano, contemplados en el Capítulo 3 del Título XII de la Constitución, son desarrollados por el Estatuto Orgánico de Presupuesto, integrado por las leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, en el decreto 111 de 1996 y sus modificaciones a través de las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003.

El Sistema Presupuestal articula elementos como el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y el presupuesto, cuya ejecución se sustenta en el plan anual de caja, PAC y el marco fiscal de mediano plazo. Dicho sistema comprende el proceso de formulación, elaboración, aprobación ejecución y control del presupuesto a nivel local, indicando las personas, organismos e instancias involucradas, sus fundamentos legales. Los alcaldes deben buscar la sostenibilidad financiera y fiscal del municipio, debiendo coordinar la programación, la iniciativa del gasto, su ejecución y control, cumpliendo las siguientes funciones:

- Presentar oportunamente al Consejo Municipal los proyectos, planes y programas.
- Ordenar el gasto de acuerdo con el plan de inversión.

- Presentar dentro del término legal el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos.
- Sancionar y promulgar los acuerdos.
- Reglamentar los acuerdos municipales.
- Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios.
- Definir el marco fiscal de mediano plazo y el plan financiero.

El Consejo Municipal tiene la potestad de autorizar los gastos que sean ejecutados por el gobierno.

La Oficina de Planeación Municipal, es la encargada de garantizar la ejecución del plan de desarrollo y hacer seguimiento y evaluación con la Secretaría de Hacienda del plan anual de inversión.

La Secretaría de Hacienda Municipal responde por el manejo financiero del municipio, promoviendo decisiones que en materia fiscal y financiera adopte el municipio, debiendo elaborar el marco fiscal de mediano plazo.

El Consejo de Política Económica y Social (CONPES) es el órgano rector de la política económica y social del Estado; atiende el proceso de aprobación de los

planes territoriales de desarrollo (Ley 152 de 1994 Artículo 37)

En el presupuesto municipal se integran los presupuestos del nivel central de la administración (consejo, contraloría, personería y establecimientos públicos descentralizados).

La ley 819 de 2003 creó el marco fiscal de mediano plazo, el cual tiene el plan financiero como base para iniciar el proceso de presupuesto y garantizar la sostenibilidad financiera de la entidad territorial en el mediano plazo, su perspectiva es de 10 años para la toma de decisiones fiscales y su responsabilidad reside en el Gobernador o Alcalde.

El proceso de aprobación del presupuesto municipal se sustenta en la aplicación del Estatuto Orgánico de Presupuesto (decreto 111 de 1996) y la ley 136 de 1994 y debe ser el servidor público quien lo formula, decide y ejecuta. (Artículo 34 ley 734 de 2002).

El alcalde elabora y presenta al consejo municipal el proyecto del presupuesto para su aprobación, los montos de ingresos y rentas del proyecto de presupuesto presentado, no pueden ser aumentados por el consejo municipal sin el concepto previo expresado en forma escrita y favorable del alcalde. (Artículo 62 y 63 decreto 111 de 1996)

El proceso de elaboración del presupuesto municipal comprende las siguientes etapas:

- Elaboración del marco fiscal.
- Plan financiero.
- Presentación del plan financiero al CONPES y CONFIS.
- Elaboración plan anual de inversiones.
- Definición del POAIM (plan operativo anual de inversión Municipal).
- Aprobación del POAIM por el CONPES.
- Luego de ser aprobado la Secretaría de Hacienda lo incluye en el presupuesto general del municipio.

Las dependencias de hacienda y planeación, bajo la dirección del alcalde, deben realizar los ajustes durante los últimos diez días del último periodo de sesiones del consejo municipal; el alcalde presenta el proyecto de acuerdo con el presupuesto municipal para la siguiente vigencia, de acuerdo con la fecha fijada en el estatuto municipal.

El proceso de aprobación del presupuesto municipal considera las siguientes fases:

- Inicia cuando el proyecto de acuerdo se presenta al consejo municipal.
- Discusión del proyecto en el primer y segundo debate de acuerdo con el reglamento del consejo municipal.

- Si no es aprobado en la fecha máxima establecida, el alcalde adopta mediante decreto el proyecto presentado.
 - Si no fue presentado el acuerdo del presupuesto, regirá el presupuesto del año anterior, expedido por decreto.
 - Si el acuerdo fue aprobado, en los cinco días hábiles siguientes se remite al alcalde para su sanción.
 - Si es sancionado por el alcalde, se debe publicar en los 10 días siguientes y enviado a revisión del gobernador, en los 5 días siguientes a la sanción.
 - Si no es sancionado por el alcalde, podría ser objetarlo por inconveniencia o ilegalidad, debe cumplir el siguiente proceso (Titulo V ley 136 de 1994 en concordancia artículos 114 y 115 decretó 111 de 1996).
 - Si se presenta la objeción por inconveniencia, el alcalde lo envía al consejo municipal, puede convocar sesiones extras hasta por cinco días, si el consejo acepta las objeciones lo remite de nuevo al alcalde; si no acepta, se envía al alcalde para su sanción en un plazo de ocho días y de no hacerlo, le corresponde sancionarlo al consejo.
 - Si se presenta objeción por ilegalidad el alcalde envía el proyecto de acuerdo en máximo 5 días al tribunal administrativo con sus respectivos motivos, quien se pronunciará en los 20 días hábiles siguientes, mientras decide el tribunal, rige el presupuesto presentado oportunamente por el alcalde.
 - Si el tribunal considera que las objeciones de ilegalidad tienen fundamento, el proyecto se archiva y rige el presupuesto del año anterior.
 - Si el tribunal considera que no tiene fundamento, lo remite al alcalde quien lo debe sancionar en los tres días siguientes.
- De acuerdo con el estatuto, el presupuesto del municipio puede ser adoptado en forma excepcional:
- La repetición del presupuesto del año anterior cuando no fue presentado oportunamente o cuando el tribunal administrativo lo declara nulo.
 - La adopción por decreto cuando no es aprobado oportunamente por el consejo municipal.
 - La adopción del acuerdo de presupuesto sancionado por el presidente del consejo municipal, cuando al ser objetado no son aceptadas dichas objeciones por el consejo y se remite al alcalde para su sanción pero este no lo sanciona; en este caso le corresponde al presidente del consejo sancionarlo.

Una vez expedido el acuerdo de presupuesto municipal, corresponde al alcalde producir el decreto de liquidación del presupuesto para la respectiva vigencia. La tesorería municipal responde por el manejo de los recursos mediante la cuenta única municipal y las cuentas especiales para las entidades territoriales. El presupuesto general del municipio se debe ejecutar conforme a la mensualización de los ingresos y pagos en la respectiva vigencia; para el efecto, se debe elaborar el programa anual mensualizado de caja (PAC) de conformidad con lo establecido en los artículos 73 y 74 del decreto 111 de 1996.

El PAC es el instrumento mediante el cual se establece el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única municipal y en las cuentas especiales, como la del sistema general de participaciones, incluye los pagos de los establecimientos públicos del orden municipal, en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir con sus compromisos.

En este sentido el PAC es un instrumento de gestión que requiere de un ejercicio de planeación riguroso, en el cual se integran las operaciones de caja, en especial del ingreso de los recursos y la adquisición de los compromisos, acorde a un cronograma mensual.

El municipio debe establecer un sistema de contabilidad mediante el cual se lleve un registro diario, mensual y anual de la ejecución del presupuesto y sus modificaciones bajo la directriz de la

Contaduría General de la República, quien ha establecido para el registro de las operaciones financieras, económicas y sociales, el libro diario mayor con libros principales y libros auxiliares. (Resolución 36 de Mayo de 1998):

- Libro registro de ingresos.
- Libro registro de aprobaciones, compromisos, obligaciones y pagos.
- Libro registro de vigencias futuras.
- Libro registro de reservas presupuestales.
- Libro registro de cuentas por pagar.

Los funcionarios que participan en el proceso presupuestal tienen responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal sobre sus actos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112 del decreto 111 de 1996.

Formas de control

- Control Político (Artículo 315 constitucional).
- Control fiscal y de gestión (artículo 88 ley 715 de 2001).
- Control interno (ley 87 de 1993).
- Control judicial (civil, penal) (ley 599 de 2000 y de mas códigos).
- Control disciplinario (ley 734 de 2002)
- Seguimiento y evaluación (Artículo 334 constitucional) (Ley 715 de 2001, artículos 89-90).
- Seguimiento y evaluación del nivel nacional (Artículo 79 ley 617 de 2001)
- Control Ciudadano (Ley 134 de 1993 artículo 100) (Artículo 220 Constitucional) (Ley 850 de 2003, Artículo 15).

De acuerdo con el carácter de destinación, los tributos pueden ser del orden nacional, departamental o municipal, aunque es preciso anotar que en el caso de los impuestos nacionales, gran porcentaje se distribuye entre los entes territoriales a través de las transferencias.

Los siguientes son impuestos del orden nacional:

Clase de impuesto	Tipo	Características	Base de liquidación
Renta y complementario de ganancias ocasionales	Directo	Grava las utilidades percibidas por las sociedades y los ingresos de las personas naturales. Grava todo ingreso que sea susceptible de incrementar el patrimonio.	33% de la renta líquida a las sociedades; para las personas naturales se aplica una tabla progresiva y un 20% como impuesto de ganancias ocasionales
Impuesto al Valor Agregado IVA	Indirecto	Impuesto que recae sobre la venta de bienes corporales muebles, la prestación de servicios y la importación de bienes.	Tarifa general del 16%, pero existen tarifas diferenciales del 2, 10, 20, 35%
Impuesto de Timbre	Indirecto	Es generado en la protocolización de todo contrato o instrumento público, suscrito entre particulares o entre el Estado y particulares,	Para el año 2009, es el 0.5% cuando la cuantía del contrato sea superior a 142.578 miles
Contribuciones Especiales: Gravamen a los movimientos financieros.	Indirecto	Grava las transacciones financieras que impliquen retiro de fondos de cuentas corrientes y de ahorros en bancos.	4 por mil
Impuesto al patrimonio	Directo	A partir del año 2007 y hasta el 2010, grava la posesión de riqueza cuyo valor sea igual o superior a 3.000 millones de pesos.	1.2%
Impuesto a las importaciones	Indirecto	Grava la introducción de mercancías extranjeras al territorio nacional.	Se aplica sobre el valor facturado de acuerdo con tarifas diferenciales de arancel.

Los siguientes son impuestos de orden departamental:

Clase de impuesto	Tipo	Características	Base de liquidación
Sobre vehículos automotores.	Directo	Recae sobre los vehículos que se encuentren matriculados en la jurisdicción del dpto. Comparte impuesto con los municipios.	Se aplica una tarifa fijada por el ministerio de transporte sobre el valor comercial del vehículo.
Impuesto al consumo de licores	Indirecto	Contribución que deben pagar como adición al precio final de licores nacionales e importados.	Precio de venta al distribuidor.
Impuesto al consumo de cigarrillos y tabacos	Indirecto	También corresponde a un valor adicional que se cobra.	Precio de venta al distribuidor.
Impuesto al degüello de ganado mayor	Indirecto	Tarifa que se cobra por el degüello de ganado mayor.	Se cobra medio salario mínimo diario por el sacrificio de cada cabeza de ganado (búfalos, reses, bueyes).
Impuesto de registro y anotación	Directo	Recae sobre todos los documentos e instrumentos públicos que requieran registro público.	Se aplica una tarifa de acuerdo con la cuantía del acto.
Impuesto al consumo de cervezas	Indirecto	Tiene las mismas características del impuesto al consumo de licores.	El precio al distribuidor incluye el impuesto y el IV.
Impuesto a los juegos de suerte y azar	Indirecto	Impuesto que se cobra a los ganadores de sorteos de loterías, rifas, apuestas y similares, con destino a financiar la salud.	Por lo general asciende al 17% del valor del premio.

El artículo 336 de la Constitución Nacional, establece, "... Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud. Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación..."

Los siguientes son impuestos de orden municipal:

Clase de impuesto	Tipo	Características	Base de liquidación
Impuesto predial	Directo	Grava la propiedad de los bienes inmuebles	Avalúo catastral al cual se le asigna una tarifa que oscila entre el 4 y el 12 por mil.
Impuesto de industria y comercio y complementario de avisos y tableros.	Directo	Actividad industrial, comercial o de servicios con establecimiento de comercio o sin él. El complementario de avisos y tableros se cobra con un recargo del 15% del impuesto de industria y comercio, para quienes se anuncien al público por cualquier medio.	Ingresos brutos menos las actividades exentas establecidas por autoridad competente y oscila entre 0 y 10 por mil.
Impuesto de circulación y tránsito.	Directo	Grava la propiedad de vehículos de servicio público.	Depende de la capacidad de pasajeros o de carga de cada vehículo. La tarifa es establecida por los Consejos municipales.
Impuesto a los espectáculos públicos.	Indirecto	Es el impuesto que se cobra por venta de boletería para ingreso a los espectáculos públicos.	El 10% del total de los ingresos por boletería, descontado el impuesto de industria y comercio.
Impuesto al degüello de ganado menor.	Indirecto	Valor que se cobra por el sacrificio de ganado menor en el perímetro del municipio.	10% de un salario mínimo legal diario por cada animal sacrificado (cerdos y otras especies menores).
Impuesto de delineación urbana.	Directo	Se causa por expedición de licencias de construcción.	El presupuesto total de la obra o refacción y su tarifa será el 1%.

Además de los impuestos nacionales, departamentales y municipales, se incluyen las contribuciones por valorización cuando se trata de construcción de obras públicas que generan desarrollo para la ciudad, también la sobre tasa a la gasolina, las llamadas estampillas que buscan financiar actividades específicas

de una entidad en particular y que son aprobadas por los gobiernos locales, las publicaciones, entre otras.

Si bien los impuestos progresivos deberían mantener la representatividad respecto a su recaudo, por la naturaleza misma de su concepción “gravar la

renta y la propiedad” para que, quienes más tienen más tributen, en los últimos años, el IVA ha tenido importante representatividad por su dinamismo en el recaudo y por la ampliación de productos y servicios gravados. Situación que no ocurre con el impuesto a la renta, que requiere mayores esfuerzos administrativos para controlar la evasión y elusión, enfatizando el control en las sociedades. No obstante lo anterior, la información estadística de la DIAN, da cuenta de importantes resultados respecto al aumento de los recaudos, gracias por demás a la implantación del sistema MUISCA.

A nivel departamental la mayor participación la tienen los impuestos indirectos, representados en los impuestos al consumo de licores nacionales y extranjeros, cervezas nacionales y extranjeras y de cigarrillos y tabacos, toda vez que constituyen bienes de consumo masivo. También se debe tener en cuenta que a nivel departamental el recaudo por impuestos directos está limitado a un porcentaje del impuesto de vehículos y a un porcentaje del impuesto de registro y anotación. Igual situación se presenta a nivel municipal donde los impuestos indirectos, sobre todo el de industria y comercio, mantiene mayor representatividad.

La Contraloría General de la República, ha afirmado que:

“Los resultados de la deuda del sector público en la vigencia de 2007 fueron bastante positivos, pues se redujo como proporción del PIB en 4,4 puntos porcentuales, al pasar de 59,8% al 55,4%. Esto se debió principalmente a dos hechos: una apreciación del peso colombiano en 2007 de 10% y un crecimiento de la economía colombiana de 7,5%. Estos resultados, unidos a una política de financiamiento consistente en reducir el endeudamiento con agentes externos y aumentarlo con los internos, provocaron la caída en ese indicador de la sostenibilidad de la deuda La deuda pública bruta del país, en términos nominales, pasó de \$191.725 millardos (59,85% del PIB) en 2006 a \$198.036 millardos (55,41% del PIB) a 31 de diciembre de 2007; con ello, aún cuando se observó un crecimiento nominal de \$6.311 millardos, la deuda como proporción del tamaño de la economía, se redujo en más de cuatro puntos porcentuales. De ese monto de la deuda bruta total, le correspondió al gobierno nacional central \$157.496 millardos (44,06% del PIB) y a las entidades descentralizadas del nivel nacional \$20.473 millardos (5,73% del PIB). Por su parte, los gobiernos regionales y locales presentaron un saldo igual a \$6.628 millardos (1,85%) y sus entidades descentralizadas, \$13.440 millardos (3,76% del PIB)”.

¹ La situación de la deuda pública colombiana. Contraloría General de la República, página 7.

Durante las últimas tres vigencias, los resultados del déficit fiscal fueron los siguientes:

- En el 2006, el consolidado de Colombia se ubicó en 0,8% y el del Gobierno Central llegó a 4,1%.
- Para el 2007 el déficit se ubicó en el 0,8%, en tanto que el déficit del Gobierno Central se ubicó en 3,2%.
- Para el 2008, el déficit fiscal consolidado fue 1,4%, mientras que la del Gobierno Central fue de 3,3%.

En relación con el recaudo de los impuestos nacionales, departamentales, municipales y distritales, tenemos lo siguiente:

- Impuestos nacionales: los de mayor recaudación corresponden al impuesto sobre los movimientos financieros (4por mil) y el impuesto al valor agregado (IVA). El menor recaudo corresponde al impuesto de comercio exterior e impuesto al patrimonio.
- Ingresos departamentales: los de mayor recaudación corresponden a impuesto al consumo de licores, los de menor recaudo a las estampillas departamentales.
- Impuestos municipales y distritales: los de mayor recaudo corresponden a impuesto de sobretasa a la gasolina e impuesto de industria y comercio. El de menor recaudo es el impuesto predial.

La insistencia en reducir el déficit ha tenido que tomar el camino de la racionalización del gasto público, alterando su composición y adelantando reformas institucionales que impiden o distorsionan la adecuada asignación de recursos.

Los títulos de la Tesorería General de la República (TES) creados mediante Ley 51 de 1.991, como un nuevo mecanismo para la financiación del déficit fiscal, se ha convertido en la principal fuente de financiación interna, cuya emisión corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito público.

Otros fundamentos jurídicos del déficit fiscal territorial corresponden a:

- La Ley 358 de 1997 que fija los procedimientos y reglas para el acceso al endeudamiento en las entidades financieras.
- La Ley 549 de 1999 que fué la encargada de crear un mecanismo para que los gobiernos locales ahorren recursos para pagar las pensiones de sus trabajadores por medio del Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).
- La Ley 617 del 2000 que fijó una serie de reglas que limitan los gastos de funcionamiento de departamentos y municipios de acuerdo con su tamaño y capacidad económica.

- Ley 819 de 2003 o Ley de Responsabilidad Fiscal.

Los ingresos estatales se clasifican así:

Los ingresos administrados por la Dirección de Impuestos Nacionales:

- Impuesto a la renta y complementario de ganancias ocasionales y remesas de utilidades al exterior.
- Impuesto a las ventas.
- Impuesto de timbre
- Retención en la fuente.
- Tributos aduaneros

Los ingresos no administrados por la Dirección de Impuestos Nacionales:

- Impuestos a las importaciones.
- Impuestos a las exportaciones de café (impuesto ad-valorem, retención cafetera e impuesto de pasilla y ripio).

- Impuesto a la gasolina y al ACPM.
- Impuesto al turismo.
- Impuesto al cine.
- Rentas petrolíferas y por otros hidrocarburos y minerales.
- Tasa aeroportuaria.
- Impuesto de timbre por salida al exterior.
- Tarifa de puertos.
- Peajes.
- Contribución al INTRA.
- Impuesto a las nóminas (aportes patronales, impuestos a la seguridad social, impuesto a la prevención social).
- Derechos notariales.
- Derechos de registro contribución de valorización.
- Cuotas de compensación militar.
- Remates de aduana.
- Cuenta especial de cambios.

10. DEUDA PÚBLICA

El marco legal de la deuda pública está constituido por las siguientes normas:

- Decreto 1222 de 1986 que reglamenta las operaciones de crédito público interno de los departamentos.
- Decreto 1333 de 1986 que reglamenta las operaciones de crédito interno público de los municipios
- Ley 80 de 1993 o Ley de la Contratación Pública y sus reformas que contienen normas generales sobre las operaciones de crédito público.
- Resolución externa número 21 de 1.993 del Banco de la República – Régimen Cambiario.
- Decreto 2681 de 1993, que reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1.993.

- Documento CONPES Número 2689 de 1994 en que se establecen políticas de garantías y contragarantías en los créditos avalados por la nación.
- Ley 358 de 1997, ley de endeudamiento territorial.
- Ley 550 de 1.999 en que se establece una reestructuración económica de los entes territoriales.
- Circular externa número 001 de 1997 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ahorro operacional AO: Ingresos corrientes + Recursos del Balance + Rendimientos Financieros – Gastos de Funcionamiento – Transferencias pagadas – Salarios, honorarios, prestaciones, seguridad social. Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito no superan el 40% del ahorro operacional.
- Ingresos corrientes IC:
Ingresos tributarios +
Ingresos no tributarios +
Regalías+
Compensaciones monetarias efectivamente recibidas +
Transferencias nacionales +
Participaciones en la rentas de la nación.

Para verificar la capacidad de endeudamiento territorial, se tienen en cuenta los siguientes indicadores:

11. CONCLUSIONES

El proceso de descentralización fiscal, las reformas a la distribución de recursos mediante la ley general de participaciones, el impulso a las políticas de mejora de la eficiencia en la aplicación de los recursos, el sistema de gestión de calidad, el MECI, las reformas a la ley de presupuesto, al estatuto de contratación estatal, el sistema de planeación, entre otros cambios, han contribuido a mejorar el ambiente para el desarrollo de las políticas públicas en las entidades

territoriales; sin embargo, los cambios en los equipos de gobierno traen como consecuencia la necesidad de capacitación de los servidores públicos en esas y otras materias, lo que representa una oportunidad para las instituciones de educación superior en la oferta académica orientada a robustecer los cuadros administrativos de las entidades municipales y departamentales, en la búsqueda de un servicio público más eficiente, oportuno, ético, transparente, participativo, inclusivo y de adecuada cobertura.

12. BIBLIOGRAFÍA

Banco de la República: Balance Fiscal Consolidado Gobiernos Territoriales- documento 2006.

Beltrán, G. y Torres. G. (2004): Finanzas Publicas, ESAP, Bogotá.

Budd, L. (1998): "Territorial competition and globalization: Scylla and Charybdis of european cities" Urban Studies. Vol. 35, núm. 4.

Caballero C. (1995): Archivos de Macroeconomía, Gobernabilidad y finanzas públicas en Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Cárdenas , A. (2006): Hacienda pública. Tercera Edición. ECOE Ediciones, Bogotá.

Cárdenas M. (2009) : Introducción a la economía colombiana . Segunda edición. Editorial Alfaomega, Bogotá. Páginas 220, 236.

Colombia Ministerio de Hacienda y Crédito Público.. Decreto 111 (15, enero, 1996) Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Bogotá, D.C.: Diario Oficial 42.692 de enero 18 de 1996.

Contraloría General de La República (2007): La situación de la Deuda Pública Colombiana .

Córdoba M. (2009): Finanzas Públicas , Soporte para el desarrollo del Estado. Bogotá, D.C.. ECOE Ediciones, segunda edición.

Finanzas públicas de Medellín (2004):. Documentos sobre Finanzas Territoriales..

García G, G. y Bolívar J.(2008): Fundamentos de Gestión Pública, Hacia un Estado Eficiente. Bogotá, D.C. Universidad EAN, segunda edición.

Hepworth, N.(1984): The finance of local government. Londres: George Allen and Unwin.

Krugman , P. (1996): Pop internationalism. Boston: The MIT Press.

Martínez, G. (1993): La administración estatal y municipal en México. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Muth, R. (1975): Urban economic problems. Nueva York: Harper and Row Publishers.

Ocampo J. (2007); "Historia economica de colombia" Edición Revisada y Actualizada. Editorial Planeta, Bogotá.

Ortega, R. (1996): "Federalismo y finanzas públicas municipales" en Mancilla, Sergio et al (coords.) El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio. Toluca: Gobierno del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México.

Pachón L., (2006): Diccionario de la Administración Pública Colombiana, Bogotá, D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda. Tercera Edición.

Ramírez J. (2007): Las finanzas publicas en colombia. Quinta edición. Librería Ediciones del Profesional LTDA., Bogotá.

República de colombia, constitución política de colombia 1991, Bogotá, D.C., Editorial Cupido, Edición actualizada 2007.

Restrepo, J. (2008): Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia, octava edición. Bogotá, Capitulo V.

Richardson, H. (1973): The economics of urban size. Londres: Saxon House,.

Rodríguez, F. (1991): Estado de México. Bienestar y territorio. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense.

Sáchica L, (1991): Constitución Política de la República de Colombia, biblioteca jurídica,.

Soria, R. (1995): Hacia un modelo alternativo en el financiamiento y prestación de los servicios municipales. México: BANOBRAS.

Tirado A, (1970): Introducción a la Historia Económica de Colombia, El Angora editores.