

EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

HERRAMIENTA ESTRATÉGICA DE PLANEACIÓN
FINANCIERA EN ENTIDADES TERRITORIALES



MINHACIENDA



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

www.minhacienda.gov.co

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Mauricio Cárdenas Santamaría

Viceministra General

María Ximena Cadena Ordóñez

Viceministro Técnico

Andrés Escobar Arango

Secretaria General

Claudia Isabel González Sánchez

Directora General de Apoyo Fiscal

Ana Lucía Villa Arcila

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial

Luis Fernando Villota Quiñones

Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

Néstor Mario Urrea Duque

Elaboración de este documento

Arcesio Valenzuela Ordoñez

Subdirección de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

Coordinador Grupo de Apoyo

Colaboración especial

Fernando Olivera Villanueva

Asesor

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP

Jose Lenin Galindo Urquijo

Asesor

Dirección de Inversión y Finanzas Públicas - DNP

Grupo de Finanzas Territoriales

Coordinador

Jose Alirio Salinas Bustos

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP

Consultor

Mauricio Iregui García

Diseño y Diagramación

Olga Milena Carantonio Márquez

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	4
1. Lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo	6
1.1. Información Financiera e Institucional requerida	6
1.2. Diagnóstico de la situación financiera e institucional de la ET	7
2. Contenidos del Marco Fiscal de Mediano Plazo - ET	7
2.1. Informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior	8
2.2. Estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior	8
2.3. Relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes	9
2.3.1. Saneamiento Contable	9
2.4. Costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior	13
2.5. Plan Financiero	13
2.5.1. Lineamientos generales de proyección del Plan Financiero	13
2.5.1.1. Los Ingresos	14
2.5.1.2. Diferenciar Usos Posibles	14
2.5.2. Los Gastos	17
2.5.2.1. Tipos de gasto en las ET	17
2.5.2.2. Consideraciones para la estimación de los gastos	20
2.6. Metas de superávit primario - nivel de deuda pública y análisis de su sostenibilidad.	26
2.6.1. Metas de superávit primario	26
2.6.2. Nivel de deuda pública y análisis de sostenibilidad - Cálculo de la Capacidad de Pago.	27
2.6.2.1. Aspectos a tener en cuenta en el cálculo de la capacidad de pago	28
2.6.2.2. Conceptos Básicos de la Ley 358 de 1997 Actualizados	30
2.7. Acciones y medidas específicas - cronogramas de ejecución	32
2.7.1. Posibles medidas:	32
2.7.1.1. Acciones de rápida ejecución e inmediato resultado y de impacto significativo.	33
2.7.1.2. Acciones de impacto a mediano y largo plazo.	33
2.7.1.3. Ajustes al Plan de Desarrollo y los demás instrumentos de planeación.	34
3. Plantilla de contenidos del MFMP - Criterios y rutas para utilizar la herramienta de elaboración y seguimiento del MFMP-ET	34

Guía Metodológica para la Formulación y Seguimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo

Introducción

Con la expedición de la ley 819 de 2003 de responsabilidad fiscal, se fortaleció el marco normativo de la disciplina fiscal compuesto además por las leyes 358 de 1997, 549 de 1999, 550 de 1999 y 617 de 2000. Estas leyes buscan que el proceso de descentralización ordenado desde la Constitución Política se afiance con departamentos y municipios fuertes desde el punto de vista fiscal, de tal manera que la autonomía territorial sea una realidad evidenciada en mejores ingresos, ahorro y capacidad de pago que junto a los recursos transferidos desde la Nación garanticen la inversión social que soporte el desarrollo de cada región del País.

Esta guía metodológica se sustenta en la siguiente premisa: “los programas de gobierno y los planes de desarrollo deben partir de considerar la situación fiscal de la entidad, so pena de incumplir las funciones del Estado y profundizar la problemática de ingresos, gastos y la acumulación de pasivos que pueda estar enfrentando la entidad”.

Así, abarca tres partes a saber: 1) explicar de manera didáctica y en un orden lógico los lineamientos y el contenido del Marco Fiscal de Mediano Plazo para Entidades Territoriales – MFMP-ET, 2) exponer de manera didáctica y resumida los procedimientos básicos para construir (paso a paso) un marco fiscal de mediano plazo teniendo en cuenta la situación institucional y

financiera de la entidad, los lineamientos de la política de disciplina fiscal, las alternativas de financiamiento del plan de desarrollo y las proyecciones financieras de mediano plazo, y 3) exponer una plantilla de contenidos del MFMP y los respectivos criterios y rutas para utilizar la herramienta de elaboración y seguimiento del MFMP-ET.

Por lo tanto, se trata de un documento que recoge los principales elementos de discusión y vuelca los resultados en formatos para construir el MFMP-ET y su respectivo seguimiento. Para un análisis más detallado de cada norma se recomienda revisar las cartillas que la Dirección General de Apoyo Fiscal ha desarrollado en extenso sobre cada Ley y que se encuentran a disposición del lector en la página de Internet del Ministerio de Hacienda y Crédito Público www.minhacienda.gov.co, en el link de “Apoyo Fiscal a Entidades Territoriales” de la pestaña “Gestión Misional”

Es preciso destacar que los lineamientos contenidos en este documento tienen un carácter indicativo y de orientación general. En consecuencia, corresponde a las entidades interesadas (académicos, prestamistas, y a las autoridades de las entidades territoriales) precisar el contenido específico de los instrumentos aquí señalados, de acuerdo con las características fiscales particulares que registre cada entidad territorial.

1. Lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo

El artículo 5 de la Ley 819 de 2003 establece que el MFMP-ET debe contener "a) El Plan Financiero...; b) Las metas de superávit primario..., así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución; d) Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública; e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior; f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial; y g) El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior."

En tal sentido, el MFMP-ET es un instrumento de planeación financiera y de gestión pública a 10 años, que se vuelve dinámico de acuerdo con el comportamiento de la situación financiera e institucional de la ET y por lo tanto los elementos que lo componen

tienen relevancia para la toma de decisiones por parte de la administración pública en la ejecución del Plan de Desarrollo.

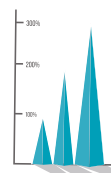
En general, el diseño del MFMP-ET tiene un orden lógico de acuerdo con la situación que afronta la ET, con el objetivo de construir un sendero factible a diez años previendo el comportamiento de los ingresos y de los gastos de la entidad territorial, garantizando el cumplimiento de las normas vigentes de endeudamiento (Ley 358 de 1997), límites del gasto (Ley 617 de 2000) y de responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003). Obviamente, encaminar las finanzas locales dentro de los límites de las leyes de disciplina fiscal significa autonomía fiscal y esta última es uno de los pilares que sustenta el proceso de descentralización.

Un MFMP-ET realista se construye a partir del conocimiento detallado de la situación financiera e institucional de la entidad territorial. No se trata solamente de construir un escenario financiero para relacionar los gastos actuales y estimar unos ingresos que permitan sufragarlos en el tiempo. El MFMP-ET es mucho más que el Plan Financiero con proyecciones ajustadas mostrando un equilibrio fiscal; a continuación se detalla el paso a paso para elaborar el instrumento para la toma continua de decisiones en la administración territorial:



1.1. Información Financiera e Institucional requerida

01



- a) Estatuto y calendario tributario, Estatuto de Presupuesto
- b) Ejecuciones de ingresos y gastos de las cuatro (4) vigencias anteriores y al corte de la programación (julio, agosto o septiembre)
- c) Presupuesto aprobado para la vigencia en curso, sus modificaciones al corte y la estimación para el cierre de vigencia
- d) Información contable: estados financieros
- e) Listado de rentas de destinación específica y rentas de libre destinación
- f) Certificados de vigencias futuras autorizadas
- g) Valor de nóminas de pensionados y cuotas partes de mesada pensional
- h) Costos planta de personal, aportes de seguridad social y parafiscales, Valor de los Contratos de Prestación de Servicios
- i) Acuerdos de pago y otros pagos del déficit
- j) Relación de acreedores ciertos y sus respectivos saldos adeudados
- k) Relación de obligaciones pensionales (mesadas corrientes, cuotas partes de mesada pensional)
- l) Información consolidada de la deuda pública vigente: Saldo de cada crédito adeudado, condiciones financieras, proyección de amortizaciones e intereses a cancelar en cada vigencia, durante la vigencia de cada crédito. El saldo de la deuda en moneda extranjera deberá estimarse de acuerdo con la proyección de la TRM establecida por el Banco de la República.
- m) Relación de pasivos contingentes.
- n) Plan de desarrollo vigente – evaluación de metas logradas y metas pendientes
- o) Plan de inversiones priorizado – POAI
- p) Proyecciones macroeconómicas del Banco de la República.

1.2. Diagnóstico de la situación financiera e institucional de la ET

02



El diagnóstico deberá referirse tanto al sector central como al descentralizado (empresas y establecimientos públicos) y deberá contener, al menos;

- Análisis de la evolución y composición de los ingresos y los gastos en los últimos cuatro (4) años y de la vigencia en curso; de la estructura y composición del superávit y/o del déficit actual (en este caso realizar descripción de los pasivos); del balance contable y; de las características de la deuda pública de la entidad (perfil, saldo, condiciones financieras, servicio, distribución de amortizaciones futuras, garantías).

Deben tenerse en cuenta las características de los ingresos en las ET, en las cuales existen los denominados Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD, que financian todo tipo de gasto debidamente presupuestado; y los ingresos con

destinación específica dada por la Constitución, las Leyes y los Actos Administrativos propios de las ET (Ordenanzas o Acuerdos, según sea el caso), con los cuales se deben financiar únicamente los gastos específicos asociados a la respectiva destinación específica dada por la norma y que estén debidamente presupuestados.

Por lo anterior, determinar la situación financiera de la entidad debe partir del análisis por fuentes y usos; es decir, comparando los ICLD con los respectivos gastos que se financian con esta fuente; los del SGP sectorial con los respectivos gastos sectoriales y así sucesivamente cada renta de destinación específica contra los respectivos gastos.

Ello permitirá evidenciar diferentes situaciones (superávit y/o déficit por fuentes) que en el resultado neto de la vigencia no se alcanzan a evidenciar

porque este muestra una sola situación (superávit total o déficit total).

- Análisis de la estructura organizacional de la entidad, de la evolución y situación actual de la planta de personal tanto por niveles ocupacionales, como por tipo de vinculación; el costo de la nómina, el régimen prestacional y salarial; los niveles educacionales, antigüedad y demás aspectos relacionados; aplicación de carrera administrativa; estudio de la convención colectivas y su impacto. Así mismo establecer si la forma de vinculación del personal contratado por prestación de servicios y supernumerarios ha generado o no prestaciones, si estas han sido canceladas, o si hacen parte del pasivo laboral.

Esta evaluación tiene por objetivo establecer los posibles problemas de la organización; la dimensión de la planta de cargos; el nivel de financiamiento respecto de los límites del gasto establecidos en la Ley 617 de 2000; la capacidad institucional, sus fortalezas y debilidades; determinar la existencia de pasivos

laborales, prestaciones y de seguridad social, etc.

- Descripción de las principales características de la administración tributaria y financiera, en las que se haga referencia a la adopción o no de las normas financieras actualizadas sobre impuestos (código de rentas o estatuto tributario), presupuesto, plan financiero y PAC (estatuto orgánico de presupuesto), y contabilidad (plan general de la contabilidad pública) y al grado de coordinación de las áreas y funciones de la administración financiera (rentas, presupuesto, tesorería y contabilidad).
- Identificación de las principales deficiencias de la gestión tributaria, estado de actualización de los registros de contribuyentes, bases gravables y tarifas; los procesos de declaración y liquidación aplicados; los mecanismos de recaudación, cobranza y fiscalización utilizados.

Para efectuar el diagnóstico financiero utilice el módulo 1 de herramienta No. 11 del Kit Territorial en www.kiterritorial.co

2. Contenidos del Marco Fiscal de Mediano Plazo ET

2.1. Informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior



Con base en el diagnóstico aludido anteriormente, a manera de conclusiones, formalice un resumen ejecutivo de la situación financiera e institucional, determinando las principales situaciones describiendo las fortalezas y/o problemas que afronta la ET; esto le ayudará a establecer el plan de acciones realista y las relaciones de las actuaciones de la administración territorial.

De igual manera, se puede establecer, en el primer año de gobierno, el alcance del Plan de Desarrollo aprobado para el periodo de gobierno, las posibilidades de cumplimiento de las metas y, en algunos casos, la necesidad de replantear ajustes oportunos al Plan de

Desarrollo para enfocarlo de acuerdo con la situación de la ET, la cual puede ser, entre otras:

- a) La ET genera superávit fiscal moderado; cumple con los límites del gasto establecidos en la Ley 617 de 2000; tiene pasivos ciertos que no afectan de manera significativa¹ la capacidad fiscal; los pasivos contingentes están fondeados y una decisión adversa no afecta la capacidad fiscal; el cálculo actuarial está cubierto en un porcentaje superior al 90%; el saldo de la deuda es moderado y aún se cuenta con capacidad autónoma de endeudamiento; se cuenta con vigencias futuras que no afectan las disponibilidades de recursos futuros.

¹. La ET tiene pasivos ciertos que son financiables en el corto plazo y aún quedan disponibles financieros para cumplir con las metas del plan de desarrollo.

b) La ET presenta situaciones alternas de déficit y superávit; el cumplimiento de los límites del gasto es intermitente; tiene pasivos ciertos que pueden afectar de alguna manera² la capacidad fiscal; los pasivos contingentes están fondeados, pero una decisión adversa afecta la capacidad fiscal; el cálculo actuarial está cubierto en un porcentaje superior al 50%; el saldo de la deuda es moderado, pero no se cuenta con suficiente capacidad de endeudamiento; se cuenta con vigencias futuras que no afectan las disponibilidades de recursos futuros.

c) La ET genera déficit fiscal de manera recurrente; tendencia a incumplir los límites del gasto; pasivos ciertos en aumento y procesos ejecutivos con medidas cautelares (embargos); pasivos contingentes y demandas judiciales recurrentes sin contar con un fondeo; el cálculo actuarial está cubierto en un

porcentaje inferior al 50%; el saldo de la deuda está en límite de la capacidad autónoma de endeudamiento; se cuenta con vigencias futuras que afectan las disponibilidades de recursos futuros.

d) La ET presenta algunas de las situaciones descritas en los literales anteriores y se encuentra ejecutando un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

e) La ET presenta algunas de las situaciones descritas y se encuentra ejecutando un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en los términos de la Ley 550 de 1999.

El resumen ejecutivo debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas.

2.2. Estimación del costo fiscal de las exenciones existentes en la vigencia anterior



A los resultados de la vigencia anterior, en las ET se suma un hecho que está relacionado con los ingresos y que pueden llegar a afectar a futuro las finanzas en la medida en que la administración decida mantener y/o plantear exenciones tributarias en su jurisdicción.

El segundo aspecto que debe cuantificarse para la formulación del MFMP es el costo fiscal de las exenciones tributarias que la ET tiene vigentes al corte de la vigencia anterior; sin embargo, en la eventualidad en que la administración territorial prevea otorgar exenciones tributarias a futuro, se deberán efectuar previamente los cálculos del costo fiscal o tributario de tales exenciones.

“El concepto de costo tributario hace referencia al recaudo que el fisco deja de percibir producto de la aplicación de tratamientos tributarios preferenciales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. Los costos tributarios³, así definidos, son herramientas alternativas de intervención estatal, que buscan conseguir resultados similares a los que se podrían obtener mediante el gasto público directo. Este componente del MFMP tiene por objetivo medir el impacto de las decisiones adoptadas el año anterior y/o en años anteriores, que impliquen beneficios tributarios, bien sea exenciones o incentivos tributarios para lo cual se deben tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

2. La ET tiene pasivos ciertos que son financiables en el mediano plazo y quedan algunos disponibles financieros para cumplir con las metas del plan de desarrollo.

3. (...) No obstante, la medición del impacto fiscal de los costos tributarios es sin duda una tarea compleja, y por ello, muchas veces postergada a pesar de que revisten de enorme importancia. El gasto presupuestario directo, al ser más visible, suele ser objeto de extensos debates y análisis, sobre todo con ocasión de la discusión del presupuesto público. Por el contrario, los incentivos tributarios rara vez son sometidos a evaluaciones y discusiones que determinan el impacto sobre la economía de la entidad que los adoptará.

(...) Por lo anterior, es necesario formular una metodología de evaluación y estimación de los costos tributarios, la cual ofrecerá mecanismos para valorar el esquema inicial del tributo, la estructura adoptada por la entidad territorial y los efectos del ejercicio de la autonomía materializados en los costos o descuentos tributarios. Esta será una herramienta para que las entidades territoriales desarrollen criterios de medición y puedan decidir objetivamente si se justifica la permanencia de los beneficios tributarios establecidos en sus correspondientes jurisdicciones.

Teniendo en cuenta que la posibilidad de otorgar beneficios tributarios de mayor impacto se presenta en los impuestos predial e industria y comercio, la metodología se dirigirá principalmente a estos, sin perjuicio de la posibilidad de ser replicada para otros impuestos. Metodología para medir el impacto fiscal de las normas tributarias municipales en Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pág. 4.

- Monto de la exención o incentivo
- Plazo
- Beneficiarios
- Cumplimiento del objetivo por el cual se otorgó la exención o incentivo
- Revisión de su continuidad en el tiempo

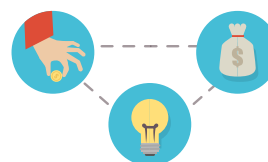
No se trata solamente de relacionar el costo fiscal de las exenciones tributarias por cumplir con el requisito en la formulación del MFMP; la información obtenida en este punto es fundamental para la estimación o proyección de los ingresos en una perspectiva de 10 años, porque se deberán descontar de los ingresos los respectivos montos por exenciones que se proyecten a futuro debido a que estos valores se dejarán de recibir. En el caso en que las proyecciones de los ingresos

ya consideren los impactos fiscales de exenciones tributarias, se deberá hacer la respectiva anotación en los supuestos y sus cuantificaciones.

Para determinar el costo fiscal de las exenciones tributarias utilice la herramienta No. 12 del Kit Territorial en www.kiterritorial.co, en la cual encontrará la “Metodología para medir el impacto fiscal de las normas tributarias municipales en Colombia”, elaborada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_6112762.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

2.3. Relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes



En la ordenación del gasto sobrevienen con frecuencia dos problemáticas que en algunos casos afectan inclusive el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo de la ET, los límites del gasto, y en general limitan la gobernanza y el cumplimiento de las competencias de la entidad:

- a) La existencia o acumulación de pasivos ciertos o exigibles, y
- b) Los pasivos contingentes

Sin embargo, saber cuánto se debe, también significa identificar las contingencias que pueden afectar las finanzas en el futuro inmediato al volverse acreencias determinadas por fallos judiciales. Para lograrlo, los responsables de la información financiera y jurídica deben contar con el apoyo del resto de la administración y utilizar todas las herramientas legales que brinda la Ley 716 de 2001 y sus normas reglamentarias para avanzar en el saneamiento contable de la entidad.



2.3.1. Saneamiento Contable

El proceso de saneamiento de la información contable se ejerce a través del Comité Técnico de Saneamiento Contable del cual hacen parte desde el representante legal hasta secretarios de despacho y demás funcionarios de las diferentes dependencias. La Administración debe verificar que este órgano esté constituido, de lo contrario proceder a su creación a través de acto administrativo. El marco legal básico en el cual se debe desarrollar este proceso está compuesto por los decretos, circulares externas y cartas circulares expedidos por el Ministerio de Hacienda y la Contaduría General de la Nación⁴.

Para lograr los beneficios del proceso de saneamiento, los funcionarios en coordinación con el Comité Técnico adelantarán procedimientos como la inspección de archivos físicos, circularización a terceros que puedan aportar información útil para el proceso que por alguna circunstancia no está en poder de la administración y en general todas las acciones, que como conocedores de la realidad local, establezcan los servidores públicos como miembros del Comité Técnico.

Las decisiones que se tomen como resultado del proceso (incorporación de activos o pasivos, cancelación

4. Leyes 716 de 2001 y 863 de 2003; decretos 1282, 1914 y 1915; circulares Nos. 037, 050 y 056, cartas circulares Nos. 033, 042, 043, 048. Ver en www.contaduria.gov.co

contable de saldos, reclasificación de partidas, etc.) se adoptarán por medio de un acto administrativo el cual constituye soporte para los registros que efectué el Contador.

a) Pasivos ciertos o exigibles

Los pasivos ciertos o exigibles son aquellos compromisos que habiendo cumplido todo el ciclo presupuestal y recibió los bienes y/o servicios a satisfacción, la ET no ha efectuado el respectivo pago en vigencias anteriores; es decir, que no existe para la administración pública, discusión alguna sobre la certeza de tener que realizar el pago.

La determinación de los pasivos ciertos o exigibles debe considerar la diferencia entre estos y las cuentas por pagar que presenta la ET a un determinado corte de la vigencia. Por definición, las cuentas por pagar corresponden a los compromisos adquiridos en la vigencia anterior, cuyos bienes y/o servicios se recibieron a satisfacción al 31 de diciembre de la vigencia fiscal en que se causaron y la administración no efectuó el respectivo pago al beneficiario, pero la ET cuenta con el recurso financiero correspondiente en la cuenta bancaria que sea del caso.

En tanto que las cuentas por pagar consideran el hecho de contar con el recurso financiero en tesorería que las respaldan, las demás obligaciones que no tienen el respectivo respaldo financiero se consideran pasivos ciertos o exigibles, o acreencias ciertas y exigibles, las cuales deberán ser determinadas a un corte de periodo específico.

Otro aspecto a tener en cuenta es que los pasivos ciertos o exigibles pueden tener procesos ejecutivos en curso en las diferentes instancias judiciales; por lo cual, estos pasivos no dejan de ser ciertos o exigibles y deberán tener su respectivo tratamiento dependiendo de la situación que presenten, ya sea que tengan como respaldo medidas cautelares o embargo de rentas y/o bienes de la ET, y estas medidas cautelares hayan capturado recursos financieros o no.

Para determinar los pasivos ciertos o exigibles tenga en cuenta si la entidad territorial se encuentra ejecutando un acuerdo de reestructuración de pasivos en ley 550 de 1999 o un programa de saneamiento fiscal y financiero; en cuyos casos, los pasivos ciertos o exigibles corresponden a los saldos de acreencias que la ET tiene al corte establecido.

En caso de no estar en alguna de las situaciones descritas:

- i. Realice una clasificación por cada vigencia fiscal, desde la más antigua hasta la más reciente.
- ii. Clasifique las acreencias por tipo de acreencia: Funcionamiento o Inversión.
- iii. Establezca los grupos de acreencia: a) Laborales y Pensionales, b) Entidades Públicas y de Seguridad Social, c) Entidades Financieras y d) Demás acreencias.
- iv. Establezca si la entidad tiene formalizado acuerdos de pago de pasivos ciertos negociados con anterioridad.

Para determinar en detalle los pasivos ciertos, utilice los formatos que encontrará en la herramienta No. 13 del Kit Territorial en www.kiterritorial.co

Tenga en cuenta que los valores de los pasivos ciertos o exigibles determinados deberán considerarse en la situación financiera e institucional de la ET y que en el momento de formular el Plan Financiero se tendrán en cuenta para plantear fórmulas de pago.

b) Los pasivos contingentes

Los pasivos contingentes⁵ 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, la relación de pasivos contingentes deberá tener una

5. Ley 819 de 2003 - Artículo 3°. "Pasivos contingentes. Las valoraciones de los pasivos contingentes nuevos que resulten de la celebración de operaciones de crédito público, otros contratos administrativos y sentencias y conciliaciones cuyo perfeccionamiento se lleve a cabo con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 448 de 1998, serán aprobadas por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se manejarán de acuerdo con lo establecido en dicha ley. La valoración de los pasivos contingentes perfeccionados con anterioridad a la vigencia de la citada Ley 448 de 1998, será realizada por el Departamento Nacional de Planeación, con base en procedimientos establecidos por esta entidad."

valoración numérica y su existencia obliga incluso a crear un fondo para contingencias cuyo valor dependerá del monto de las contingencias y de la probabilidad de que se conviertan en una realidad.

Las contingencias se generan por el riesgo de la ocurrencia de cualquiera de los siguientes hechos, entre otros:

- Que deba pagarse la deuda u obligaciones de un tercero por haberse otorgado un aval o garantía
- Que se pierda un juicio, litigio o demanda judicial y a consecuencia de ello deba pagarse una suma de dinero a un tercero.
- Que la entidad territorial deba cubrir la garantía otorgada en procesos de contratación para el desarrollo de proyectos con participación privada, concesiones.
- Que la entidad territorial deba cubrir una garantía otorgada en contratos de crédito

El perfeccionamiento de estas contingencias sería:

- Cuando se firma el aval o garantía para el tercero.
- Cuando se admite la demanda.
- Cuando la entidad territorial firma contratos de concesión con garantía de ingresos mínimos para el concesionario.
- Cuando la entidad territorial otorga una garantía a un contrato de crédito.

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 819 de 2003, las valoraciones de los pasivos contingentes, se refieren a tres áreas:

i. Pasivos Contingentes que se refieren a Contratos Administrativos:

Lo que tiene que ver con el régimen de las obligaciones contingentes vigentes en los contratos administrativos y específicamente para el tema relacionado con la celebración de contratos de concesión, está expuesto en el Decreto 423 de 2001, reglamentario de la Ley 448 de 1998.

El manejo de pasivos contingentes vigentes en la celebración de contratos administrativos aplica para todas la entidades estatales; por lo tanto, las entidades que celebren contratos administrativos de concesiones⁶ y que éstos hagan parte de la Política de Riesgo Contractual del Estado (Documentos Conpes 3107 y 3133 de 2001), obligatoriamente deberán incluir en sus presupuestos, en la sección del servicio de la deuda, las apropiaciones necesarias para atender el pago de las obligaciones contingentes.

Los recursos apropiados para tales fines deberán ser manejados a través del Fondo de Contingencias Contractuales de las Entidades Estatales, el cual constituye una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Fiduciaria la Previsora. La valoración será efectuada por las respectivas entidades responsables de los contratos.

La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adoptará las metodologías aplicables a los contratos estatales para determinar el valor de las obligaciones contingentes que en ellos se estipulen

Cuando la entidad territorial proyecte celebrar un contrato en el cual se estipulen obligaciones contingentes, deberá con antelación a la apertura de la correspondiente licitación o a la celebración del contrato si no se requiere licitación, presentar a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los documentos en los que aparezcan las obligaciones contingentes que van a asumir, el cronograma de pagos correspondiente a tales obligaciones y el concepto de la autoridad de planeación

6. Por ejemplo: La entidad estatal decide realizar un proyecto vial por el sistema de concesión. Para ello, hace unos cálculos técnicos determinados y encuentra que la inversión es viable siempre y cuando se garantice un flujo de 5.000 vehículos semanales. La entidad privada decide licitar para obtener la construcción y el manejo del proyecto, pero pide garantías económicas en caso de que el flujo vehicular efectivo no alcance el número estimado para que el proyecto sea rentable. La entidad estatal garantiza entonces que si no se presenta el flujo de los 5.000 vehículos, colocará de sus ingresos el valor faltante. Por ejemplo, si el flujo real es de 3.000 vehículos a la semana, la entidad territorial entregará a la entidad privada el pago equivalente por los 2.000 vehículos faltantes.

Dependiendo de las circunstancias económicas y sociales en los que se desenvuelva la ejecución del proyecto, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo la entidad territorial deberá proveer un fondo de contingencia para cumplir el contrato con la entidad privada cuyo monto dependerá del menor valor que se pueda dar respecto del flujo que se pactó en el contrato de concesión vial. De igual manera deberá hacer para todas las contingencias que estime se podrían presentar en los próximos diez años.

acerca del sometimiento de las respectivas obligaciones contingentes a la Política de Riesgo contractual del Estado.

Estas valoraciones serán aprobadas por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ii. Pasivos contingentes en operaciones de crédito público

En lo atinente al manejo de pasivos contingentes en operaciones de crédito público, La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a partir de técnicas de evaluación del riesgo crediticio, ha avanzado en el desarrollo metodológico⁷ para la valoración de las obligaciones contingentes a que están expuestas las entidades que otorgan garantías en contratos de crédito, no obstante, la reglamentación para establecer los procedimientos en cuanto a la forma en que operará el manejo de los mismos, está en proceso de desarrollo.

iii. Pasivos contingentes originados en sentencias y conciliaciones

En lo que a sentencias y conciliaciones se refiere, el Gobierno Nacional ha promulgado una metodología para dar cumplimiento con lo establecido en la ley 819 de 2003.

Tal como lo establece el Decreto 423 de 2001 en sus artículos 49, 50 y 51, toda entidad estatal sometida a las disposiciones de la Ley 448 de 1998 que pretenda celebrar un contrato en el cual se estipulen obligaciones contingentes, deberá presentar a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los documentos en los que aparezcan las obligaciones contingentes que va a asumir, en los que se incluirá el respectivo cronograma que proyecte las sumas correspondientes a tales obligaciones.

Las normas sobre el asunto estipulan que en ausencia de metodologías, cuando las entidades estatales vayan a contraer obligaciones contingentes en relación con las

cuales la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no haya establecido una metodología de valoración, éstas, deberán exponer unas cifras de valoración de tales obligaciones conforme a una metodología adecuada al respectivo proyecto, la cual será analizada y aprobada por dicha Dirección atendiendo la naturaleza del contrato y los criterios señalados en el artículo 11 del decreto 423 de 2001.

Queda así expuesto que la responsabilidad acerca de la valoración de las obligaciones contingentes está en cabeza de las entidades y que la aprobación de la misma será efectuada en la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁸.

En ausencia de una metodología de aplicación específica para ET, se deberán utilizar las metodologías que ha publicado la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, la cuales guardan relación con la dinámica de las ET en cuanto a la existencia de procesos judiciales y otros temas como el las Asociaciones Público Privadas.

Ver “Metodología Valoración Pasivos Contingentes por Procesos judiciales y conciliaciones judiciales en contra de entidades estatales”, publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<http://www.irc.gov.co/webcenter/content/conn/MHCPUCM/path/Contribution%20Folders/SitioWeb/irc/es/riesgo/valoraciondepasivoscontingentes/Cartilla%20Valoraci%C3%B3n.pdf>

Anexo encontrará el respectivo formato para la valoración de pasivos contingentes por procesos judiciales. (ver formato en la herramienta del kit)

Así mismo, ver “Pasivos Contingentes – Metodologías del Caso Colombiano”, publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público,

7. Con las metodologías de valoración, se podrá dar cumplimiento a cabalidad al artículo 6° de la Ley 358 de 1997, según el cual “...las obligaciones contingentes provenientes de la operaciones de crédito público se computarán por un porcentaje de su valor...”. De esta manera se incorporan dichas obligaciones en los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales y consecuentemente en los respectivos presupuestos.

8. Tomado de la Cartilla de Aplicación para Entidades Territoriales - Ley 819 de 2003, publicada por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Estas guías las encontrará en la herramienta No. 14 del Kit Territorial en www.kiterritorial.co

http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_6180609.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

2.4. Costo final de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior



La estimación de los costos fiscales de las ordenanzas o acuerdos que decreten gasto público, en la vigencia anterior, se hará a cada una de estas. Dicha estimación, deberá identificar si su efecto es recurrente en el tiempo o si por el contrario corresponde a un período determinado; en todos los casos, se debe determinar la base de cálculo y los criterios sobre los cuales se hacen dichas estimaciones.

Es de tener en cuenta que las ordenanzas o acuerdos

que establecen gasto público recurrente o por un tiempo determinado a futuro, generan un impacto que limita la capacidad fiscal durante el lapso de tiempo que esta medida perdure; en tal sentido, se deberán cuantificar los valores que garanticen el cumplimiento de los citados actos administrativos.

En las proyecciones del gasto del plan financiero se tendrán en cuenta estos efectos.

2.5. Plan financiero⁹



De acuerdo con el artículo 7 del Decreto 111 de 1996, el “Plan Financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades... Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el programa anual de caja y las políticas cambiaria y monetaria”. En tal sentido, a través de este instrumento es posible establecer el monto de los recursos disponibles para la ejecución del Plan de Desarrollo y el monto total por año del periodo de gobierno.

El Plan Financiero, además de ser un elemento estratégico del MFMP, es un componente fundamental del sistema presupuestal que sirve de base para elaborar el presupuesto anual y el Plan Operativo Anual de Inversiones; por lo tanto, debe ser aprobado por el respectivo órgano de política fiscal, antes de

la presentación del presupuesto ante la Corporación Administrativa, y el mismo órgano lo evaluará y/o modificará en forma definitiva antes del 10 de diciembre de cada año.

Con los elementos anteriores, se tienen datos relevantes para continuar con la elaboración del Plan Financiero; el paso siguiente es la formulación del Plan Financiero, el cual no solamente consiste en la estimación de ingresos y gastos; el diseño de esta herramienta es un proceso que demanda la revisión de todas las variables que la componen, como por ejemplo estar al tanto de los pasivos que tiene la entidad, hacer seguimiento a los procesos jurídicos en contra de la administración en todos los niveles, conocer al detalle la estructura actual de ingresos y gastos y establecer claramente si se cumplen los límites legales al endeudamiento, a la sostenibilidad de la deuda y al gasto de funcionamiento.

2.5.1. Lineamientos generales de proyección del Plan Financiero

2.5.1.1. Los Ingresos



Se comienza con el análisis de ingresos porque se considera vital entender que la posibilidad de financiar

determinado nivel de gasto sea de funcionamiento o de inversión depende de la capacidad para generar

⁹. Contenido en el artículo 4° de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994

ingresos propios (impuestos principalmente) y del monto de transferencias (Sistema General de Participaciones) u otros recursos que realmente puedan entrar a las arcas públicas.

La estimación a diez años de los ingresos dependerá del tipo de recurso que entra a las arcas de la entidad. Recuerde que las proyecciones de ingresos deberán tener

en cuenta la existencia o no de exenciones tributarias o beneficios para los contribuyentes que pueden llegar a disminuir los recaudos; aquí es importante tener en cuenta los resultados del diagnóstico financiero, en cuanto a la evolución, comportamiento, composición y demás criterios aludidos en el numeral 1.2 de los lineamientos del MFMP.

2.5.1.1.1. Impuestos

El procedimiento mínimo es realizar la proyección del ingreso con un criterio conservador; es decir, asumiendo que la renta mantendrá el comportamiento de las últimas vigencias o como mínimo se incrementará al ritmo de la inflación esperada. Además, es importante conocer su comportamiento estacional (verificar el recaudo mensual dentro de las tres últimas vigencias).

En el mediano plazo, la mejor estimación es aquella que tiene en cuenta un análisis más profundo de cada impuesto. Por ello, se recomienda conocer si la estructura de cada tributo (sujetos pasivos, tarifas, los hechos generadores, etc.) está acorde con la normatividad vigente, y proceder, en caso de que sea necesario, a actualizar el estatuto tributario.

Revisada esta parte, debe observarse la situación de los elementos de cada tributo. Por ejemplo, establecer plenamente el potencial de contribuyentes y desde ahí identificar a aquellos que están cumpliendo plenamente con sus obligaciones. Al contar con la base potencial y con la parte que efectivamente paga el impuesto, es posible conocer a los evasores y morosos para definir

la mejor manera para que contribuyan efectivamente y recuperar cartera no cancelada en vigencias anteriores. Igualmente, es posible analizar la estructura de tarifas del impuesto y comparar los resultados con la situación de otras entidades en condiciones socio – económicas similares¹⁰.

Otra tarea que muestra excelentes resultados es revisar la bondad del proceso de discusión y cobro de cada impuesto. Ello, para definir si el costo del recaudo es eficiente o si es posible fortalecer de alguna manera dicho proceso en la entidad.

De todas maneras, tenga en cuenta que aunque la reforma de estatutos tributarios o el establecimiento de programas de fiscalización son las medidas por excelencia para el mejoramiento de los ingresos, el solo compromiso de la administración o la simple promulgación de las reformas no modifican los supuestos de la estimación de los impuestos. Estos últimos tan solo cambian como consecuencia de los resultados alcanzados en el nivel efectivo de recaudos.

2.5.1.1.2. Ingresos No tributarios

Se trata de ingresos como las tasas, las multas, las contribuciones o los arrendamientos, que tienen libre destinación o destinación específica y generalmente participan con un porcentaje bastante pequeño de los ingresos propios de las entidades territoriales. La principal manera de aumentar el financiamiento

propio de los entes locales, debiera ser a través de los pagos requeridos a quienes se favorecen directa e indirectamente - en algunos casos - con la prestación de los bienes y servicios públicos. Precisamente, son estos ingresos, los que se obtienen a través del cobro de tasas y tarifas.

2.5.1.1.3. Sistema General de Participaciones

Los recursos que el nivel nacional transfiere y que hacen parte del sistema general de participaciones son una entrada externa, cuyos criterios de distribución están

establecidos en la Constitución Política y en la ley 715 de 2001. Con dichos criterios el Departamento Nacional de Planeación anualmente realiza la distribución de

10. Para un análisis más profundo de este tema vea las compilaciones que de los ingresos tributarios ha hecho la Dirección General de Apoyo Fiscal y los manuales de fiscalización y cobro I y II, documentos que puede encontrar en la página de Internet del Ministerio de Hacienda y Crédito Público www.minhacienda.gov.co

los recursos. Por ello, la mejor alternativa para estimar estos ingresos la constituye conocer las reglas básicas contenidas en las normas mencionadas e indagar por las estimaciones que al respecto comunique el DNP.

Aunque proyectar con la inflación esperada siempre es un recurso, puede afinarse la estimación tomando en cuenta que los criterios de distribución del sistema están determinados por elementos estructurales. Por ejemplo, la población atendida, la población por atender, la equidad en el caso de la participación de educación; la pobreza relativa, la proporción entre población urbana y rural, la eficiencia fiscal y eficiencia administrativa en el caso de la participación de propósito general.

Finalmente, tenga en cuenta que el artículo 49 de la Ley 863 de 2003 modificó el parágrafo 3o del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, por lo que la distribución de la participación de propósito general deberá tener en cuenta un 4% para deporte, un 3% para cultura y un 10% para el Fondo de Pensiones de las Entidades

Territoriales (FONPET), porcentaje último que no se girará a la entidad, sino a su cuenta en dicho Fondo. En esta parte vale la pena llamar la atención respecto a que establecer la categoría y enviar el decreto a través del cual se asume la misma al Ministerio del Interior será fundamental para establecer el monto de la asignación de los recursos del sistema general de participación para su cuenta en el FONPET. Al respecto, el parágrafo del artículo 49 de la Ley 863 de 2003 establece:

“En caso de que la categoría de un distrito o municipio no pueda ser certificada por el Ministerio del Interior y Justicia y no se encuentre en la categorización expedida por la Contaduría General de la Nación, en primer lugar, se considerará la categoría certificada por dichas entidades para la vigencia anterior, y en última instancia, el Departamento Nacional de Planeación procederá a estimar dicha categoría, la cual, en este caso, solo tendrá efectos para la distribución del porcentaje destinado al Fonpet de que trata este parágrafo”.

2.5.1.1.4. Sistema General de Regalías

La proyección de los ingresos del Sistema General de Regalías SGR debe fundamentarse en la información correspondiente al Plan de Recursos, anexo del presupuesto bienal del SGR que al respecto publique el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), para cada fondo y beneficiario y para las bienalidades respectivas. Tenga en cuenta que las regalías provienen de la explotación de recursos no renovables, por lo que dichos ingresos muy seguramente serán decrecientes en el tiempo y su recaudo dependerá en buena medida de la producción y de los precios del recurso en los mercados externos. Además, tenga en cuenta que el Acto Legislativo 05 de 2011 constituyó el Sistema

General de Regalías, por lo cual se deberán seguir las reglas del citado Sistema, reguladas por la Ley 1530 de 2012 y el Decreto 1082 de 2015.

La información del Presupuesto Bienal, del Plan de Recursos y del Plan Bienal de Caja del Presupuesto del SGR, puede ser descargada en el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones “SICODIS”, herramienta elaborada por el DNP que presenta información, agregada y detallada, correspondiente a las distribuciones de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) realizadas por el DNP, en el enlace: <https://sicodis.dnp.gov.co>.

2.5.1.1.5. Otros

No proyecte ingresos provenientes de contrapartidas cuyos desembolsos no hayan sido plenamente aprobados. Recuerde que los recursos por este

concepto dependen de la gestión que se haga, misma que comienza por la inscripción de los proyectos en el Banco de Proyectos de inversión.

2.5.1.2. Diferenciar Usos Posibles

Es importante tener en cuenta que salvo los ingresos corrientes de libre destinación, las otras fuentes de ingreso de las entidades territoriales tienen una

destinación específica dada desde la Constitución Política en algunos casos o desde las leyes en otros.

2.5.1.2.1. Ingresos de Libre Destinación

Son aquellos recursos cuyo uso no está direccionado desde la Constitución, la Ley o acto administrativo de la entidad territorial. Normalmente están constituidos por los ingresos propios (generados autónomamente) de origen tributario y no tributario. En los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª se puede contar además con el 42% de la participación de propósito general y en los nuevos departamentos con la participación en el IVA y las transferencias hechas por el Ministerio del Interior y la Justicia. Igualmente sucede con los recursos girados al Departamento Archipiélago de San Andrés,

Providencia y Santa Catalina en virtud de la Ley 1ª de 1972.

Estos ingresos se pueden utilizar para financiar el gasto de funcionamiento en los porcentajes establecidos por la Ley 617 de 2000, límites que dependen de la categoría del departamento o del municipio. La parte de estos ingresos que no se emplean en sufragar gasto de funcionamiento, se puede utilizar para financiar la cancelación de pasivos acumulados de vigencias anteriores, el servicio de la deuda pública y / o gastos de inversión¹¹.

2.5.1.2.2. Ingresos con destinación específica

Se trata de aquellas fuentes de ingresos cuyo recaudo ha sido destinado desde la Constitución, las Leyes de la República y en algunos casos desde acuerdos

u ordenanzas, a financiar sectores específicos normalmente en inversión. Entre éstos tenemos:

2.5.1.2.2.1. Con destinación forzosa a inversión

Es el caso de los recursos del Sistema General de Participaciones que han sido orientados exclusivamente a sufragar gasto social en educación y salud, agua potable y saneamiento básico, cultura, recreación, deporte y FONPET y cuya utilización y porcentajes de destinación está claramente reglamentada en las Leyes 549 de 1999, 715 de 2001¹² y 863 de 2003.

Se incluyen aquí los recursos que se puedan obtener

por el esquema de contrapartida, las donaciones y los que tienen destinación exclusiva a financiar gastos en el sector salud (por ejemplo, los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, el porcentaje del impuesto al consumo de la cerveza, las transferencias de Etesa, etc.) últimos que se consideran como pertenecientes al Sistema de Seguridad Social en Salud.

En este apartado también es posible incluir el cobro de cuotas partes pensionales¹³.

2.5.1.2.2.2. Reasignables

Son aquellos recursos como la sobretasa al ACPM, las estampillas, el componente de libre inversión de la participación de propósito general del sistema general de participaciones¹⁴ o el producto de la venta de activos, entre otros, que han sido destinados por la Ley a financiar gastos en inversión y otro tipo de gasto

específico, pero que se diferencian de los de forzosa inversión porque el artículo 12 de la Ley 617 de 2000 autorizó a reorientarlos para financiar saneamiento fiscal de las entidades territoriales siempre y cuando se cumpla con ciertas reglas que tienen que ver con la adopción formal de un programa de saneamiento

11. Recuerde que a partir de la expedición de la Ley 617 de 2000 los gastos de funcionamiento que no sean pagados en la vigencia, seguirán computando como gastos de funcionamiento en la vigencia en que se cancelen (párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 617 de 2000), por lo que su pago tendrá que cubrirse con el porcentaje máximo de ingresos corrientes de libre destinación que autorice la Ley para la respectiva categoría.

12. Obviamente, se excluye el 28% de la participación de propósito general que los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª pueden utilizar para financiar sus gastos normales de funcionamiento.

13. Es un hecho que las entidades territoriales están recibiendo anualmente el cobro de cuotas partes para contribuir con la pensión de los funcionarios que en su momento hicieron parte de la nómina y que hoy han adquirido ese derecho laborando para otros empleadores. Sin embargo, a nivel territorial es débil la gestión que se hace para cobrar cuotas partes a otras entidades en las que laboraron los funcionarios que hoy han adquirido el derecho a la pensión trabajando para la entidad. La obtención de estos recursos puede alimentar el Fondo Local de Pensiones o para aliviar el pago de mesadas, cuotas partes y la emisión de bonos pensionales.

14. El artículo 76 de la Ley 715 de 2001 permite utilizar estos recursos para financiar el costo de un proceso de ajuste fiscal y la cancelación de pasivos cuya vigencia sea anterior al 31 de diciembre de 2000. Igualmente, permite garantizar deuda contratada para financiar el costo del proceso de ajuste.

fiscal y financiero en el que sustente la necesidad y conveniencia de reorientar dichas rentas¹⁵.

En algunos casos se encuentra que el recaudo obtenido por la sobretasa a la gasolina, que es un ingreso de

libre destinación, ha sido orientado desde un acuerdo u ordenanza a financiar gasto en inversión, normalmente en infraestructura vial. Estos recursos, eventualmente también pueden ser reorientados a financiar el saneamiento de la entidad territorial.

2.5.1.2.2.3. Otros Ingresos

En esta parte se quiere resaltar la existencia de recursos de capital que son producto de la gestión financiera de la entidad territorial y que están sujetos a factores externos que impiden que su estimación sea cierta. Se trata básicamente de los rendimientos financieros, la venta de activos, los excedentes financieros y las utilidades de las empresas departamentales, distritales o municipales.

Estos recursos por su naturaleza no son recurrentes y aunque pueden ser de libre destinación no deben soportar gasto corriente. La práctica fiscal no los acepta como soportes válidos de una estimación de gasto a mediano plazo, por lo que se recomienda no proyectarlos como fuente del marco fiscal de mediano plazo. Una vez estén en caja se podrán vincular a la financiación del gasto de inversión, pero no antes.

2.5.2. Los Gastos



Los gastos se analizan en segundo lugar, porque como se dijo en el apartado de ingresos, las erogaciones dependen fundamentalmente de las posibilidades efectivas de ingresos que tiene la entidad. Este principio que se conoce como “el de la restricción presupuestal” es primordial para evitar descalabros financieros soportados en un cálculo poco serio de las posibilidades fiscales de la entidad territorial. Al respecto, ya hay una regla formal, por lo menos para el gasto de funcionamiento, y la constituye el límite que de acuerdo con la categoría de la entidad territorial ha

establecido la Ley 617 de 2000¹⁶.

Debe tenerse en cuenta que la estimación de los gastos tiene sus implicaciones dependiendo de la situación financiera e institucional que afronta la ET., a mayores problemas financieros, menor es la capacidad de autofinanciamiento; es decir, que los gastos deben proyectarse de acuerdo con las disponibilidades de recursos financieros y de acceso a fuentes alternas, al igual que las prelación o tipos de gasto.

2.5.2.1. Tipos de gasto en las ET

Al igual que sucede con los ingresos, la estimación de los gastos a diez años dependerá del tipo de gasto que se requiera proyectar.

En las ET existen gastos que pueden denominarse “Fijos” por la naturaleza misma de la entidad, como los gastos de personal de planta, la nómina de pensionados, los seguros y los servicios públicos, entre otros; y “Variables de acuerdo con las decisiones que tome la administración, como el servicio de la deuda y la inversión. El volumen o monto de los gastos, depende de la capacidad financiera de la entidad.

De igual manera, existen gastos que son de obligatoria proyección cuando la administración pública ha tomado

la decisión de ejecutar proyectos con cargo a vigencias futuras y/o cuando se han aprobado y sancionado, en vigencias anteriores, Ordenanzas o Acuerdos que prevén gastos futuros.

Así mismo, dada la situación financiera e institucional de la entidad, la estimación de los gastos deberá tener en cuenta otros aspectos como el pago de los pasivos ciertos y la provisión de un fondo de contingencias (aspectos obligatorios para las ET que se encuentran ejecutando Acuerdos de Reestructuración de Pasivos en Ley 550 de 1999 y aquellas que se han comprometido a ejecutar Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero).

15. Al respecto, es de suma importancia revisar el decreto 192 de 2001, en particular el artículo 11.

16. Para profundizar en la interpretación y la jurisprudencia relativa a la aplicación de la Ley 617 de 2000, le sugerimos revisar las cartillas de la Ley 617 que ha publicado la Dirección General de Apoyo Fiscal y que se encuentran disponibles en www.minhacienda.gov.co

2.5.2.1.1. Asociados a la Nómina

Todos aquellos gastos que se relacionan con el pago de los emolumentos a los que tienen derecho los servidores públicos, deben tener en cuenta el tipo de vinculación del servidor y el perfil profesional en el que se desempeña.

Hay que tener especial cuidado con proyectar adecuadamente el valor del salario y las contribuciones a la seguridad social y parafiscales inherentes a la nómina de los empleados públicos, pues el incremento de éstos está supeditado al decreto anual que expide el gobierno nacional. En este caso, la estimación (más no el incremento) debe hacerse como máximo con la proyección que hace el Banco de la República de la inflación esperada¹⁷.

Si bien la estimación real de todos los ítems reviste sumo cuidado, es necesario tener bien presente la proyección de los gastos por cesantías. Aquí debe identificarse si

el servidor está cobijado por el régimen retroactivo o el régimen anualizado.

La estimación del costo de la planilla de trabajadores oficiales debe tener en cuenta todas las contraprestaciones acordadas en la convención colectiva de trabajo. No sobra advertir que los compromisos de la convención tan solo cobijan a los trabajadores oficiales para lo cual debe identificarse plenamente la veracidad del tipo de vinculación del servidor.

En las entidades territoriales aún se realizan las llamadas órdenes de prestación de servicios. Por ello, aunque la recomendación es eliminar dicha práctica, de existir una nómina de este estilo, debe contabilizarse adecuadamente su costo. Ello requiere de un sondeo exhaustivo de la documentación en todas las dependencias de la administración, pues no es extraño encontrar incluso contrataciones de tipo verbal que pueden afectar la proyección del gasto.

2.5.2.1.2. Gastos Generales

La estimación de los gastos de este tipo puede hacerse soportada en el comportamiento histórico y teniendo en cuenta la inflación esperada. Sin embargo, a mediano plazo es importante diagnosticar el procedimiento presupuestal y contractual que se utiliza para realizar este tipo de erogaciones. Los resultados de los estudios normalmente demuestran ineficiencia y sobrecostos que pueden ser eliminados mediante su centralización y el diseño por ejemplo de planes generales de compras

para toda una vigencia, o estableciendo prioridades en el consumo de los servicios públicos.

Es importante tener en cuenta que en determinadas circunstancias el gasto de inversión puede generar gastos generales asociados que eventualmente no podrían ser financiados con rentas de destinación específica al sector que los causa.

2.5.2.1.3. Transferencias

El cálculo de las transferencias a los organismos de control político, fiscal y disciplinario está reglado en las Leyes 617 de 2000 y 716 de 2001. Cuando se necesite es importante tener en cuenta la inflación esperada como elemento adicional en su estimación.

Tenga en cuenta que el artículo 14 de la Ley 617 de 2000 prohíbe al sector central realizar transferencias que no hayan sido autorizadas por una ley de la República a las empresas de licores, a las loterías y las instituciones de naturaleza financiera.

La estimación de las transferencias hechas para financiar las nóminas de pensionados debe basarse en el costo de la nómina actual. Es así porque a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993 las entidades territoriales no pueden asumir directamente nuevos pensionados, salvo en los casos previstos por el régimen de transición.

Aunque el artículo 51 de la Ley 863 de 2003 establece que...

¹⁷. Se recomienda a los administradores territoriales revisar los lineamientos sobre incrementos salariales que desarrolla el documento CONPES 3265 del 19 de enero de 2004.

“Para el cubrimiento de las obligaciones por concepto de bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales, los entes territoriales podrán utilizar hasta el cincuenta por ciento (50%) del saldo disponible en la cuenta del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999, aun cuando la reserva constituida no haya alcanzado el ciento por ciento (100%) del pasivo pensional. Conforme al reglamento que establezca el Gobierno Nacional, estos recursos podrán transferirse directamente a las entidades administradoras en nombre de los entes territoriales emisores, previa autorización del representante legal respectivo.”...,

Sin perjuicio de la posibilidad de acceder a los recursos del Fonpet, es fundamental conocer el monto de la deuda actuarial para definir las alternativas más convenientes para aprovisionarla¹⁸.

Para conocer el monto del pasivo y el nivel de cubrimiento del mismo, consulte la información publicada en la pestaña de “Seguridad Social” del Link “Gestión misional” de la página www.minhacienda.gov.co.

Un aspecto fundamental a estimar por parte de la administración y que puede influir grandemente en el flujo normal de pagos de la entidad lo constituye el cobro de las cuotas partes pensionales y la necesidad de emitir bonos pensionales. Aunque en el mediano plazo se define la estrategia para darle solución a las contingencias que se presenten por esta razón mediante la identificación del pasivo actuarial, se hace necesario analizar cómo ha sido el comportamiento reciente de estos cobros, identificando el tipo de funcionarios, el tiempo en que fueron vinculados, hasta qué fecha trabajaron allí, etc., todo ello para establecer y prever posibles nuevos cobros en las siguientes vigencias.

La Ley 100 de 1993 y el Decreto 1296 de 1994 establecieron la obligatoriedad de constituir los fondos de pensiones territoriales cuando se necesiten. El Decreto 810 de 1998 señaló de qué manera deben fondearse los patrimonios autónomos que respalden esos fondos, los que no pueden ser solo de papel o para justificar estructuras organizacionales. Además, la existencia de patrimonios autónomos permite pagar mesadas, bonos y cuotas partes contra recursos distintos a los ingresos corrientes.

2.5.2.1.4. Servicio de la Deuda

Corresponde este gasto al pago del capital, los intereses y algunos gastos asociados a la cancelación de la deuda pública que mantiene la entidad territorial. Su estimación depende de las condiciones contractuales en

que se pactó cada crédito tales como la tasa de interés, el plazo, el periodo de gracia y la programación de los desembolsos.

2.5.2.1.5. Inversión

La estimación de estos gastos está directamente relacionada con la puesta en práctica del programa de gobierno a través del Plan de Desarrollo. Aunque el objetivo de esta metodología no es profundizar en los procesos de identificación y formulación de proyectos que harán realidad el programa de gobierno, si se considera prudente advertir que previa a esta etapa es necesario identificar la restricción presupuestal que existe para encaminar los proyectos.

Al respecto, se recuerda que no basta con identificar la destinación de las rentas, también es fundamental conocer sus vínculos contractuales con proyectos de

inversión anteriores, con el servicio de la deuda o con el saneamiento fiscal. Es de tener en cuenta que ante el menoscabo de la situación fiscal territorial, las ET pueden utilizar, previa la autorización de la respectiva Corporación Administrativa, las facultades que les dio el artículo 12 de la Ley 617 de 2000 para sanear sus finanzas a través de la reorientación de las rentas que se identificaron anteriormente como “reasignables”.

Una vez conocidas y estimadas las fuentes reales de inversión, será posible definir mediante el proceso social, técnico y político establecido en la Ley 152 de 1994, el gasto de inversión para los próximos 10 años.

¹⁸ La Dirección de Regulación y de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público provee la asesoría y las herramientas para hacer el cálculo del pasivo actuarial.

2.5.2.1.6. Vigencias Futuras Ordinarias y Excepcionales para ET

El uso de las VF a nivel territorial está regulado en las leyes 819 de 2003, artículo 12 (ordinarias) y 1483 de 2011, artículo 1º (excepcionales). Las VF son un instrumento de planeación presupuestal de operaciones del gasto, que consiste en autorizaciones para adquirir compromisos que afectarán presupuestos de una o varias vigencias fiscales siguientes a la vigencia en que se aprueban. En tal sentido, la planeación presupuestal de implica la definición de las fuentes que financiarán los citados compromisos.

Igualmente, para el financiamiento de los gastos que se comprometan con cargo a VF, posiblemente se requiera la contratación de operaciones de crédito público, que son propias de las operaciones de ingreso, para lo cual se deberán cumplir los requisitos establecidos tanto para las VF como para la contratación de los créditos que las financiarán.

El mecanismo de VF puede ser usado para comprometer gastos en los diferentes sectores de inversión y/o la adquisición de bienes y/o servicios estratégicos para garantizar el funcionamiento y continuidad de la operación en la administración, tales como el servicio de vigilancia, aseo, suministro de bienes y/o servicios

que permitan obtener beneficios por descuentos significativos en sus precios, y aquellos que demandan una continuidad operativa y por necesidades del servicio su contratación no se vea afectada por el procedimiento del cierre de vigencia y se deba

Tenga en cuenta que los montos que se aprueben y comprometan con cargo a VF generan inflexibilidades presupuestales, porque los gastos de funcionamiento y/o inversión que se ejecutarán por este mecanismo, se deberán presupuestar en cada vigencia fiscal para garantizar que se cumpla con el proceso presupuestal y por lo tanto se disminuyen las disponibilidades de las fuentes de financiamiento del gasto.

Para una mayor revisión del tema de las VF, consultar el documento “Vigencias Futuras e Inflexibilidad Fiscal en los Gobiernos Territoriales”, publicado por la Dirección de Apoyo Fiscal en:

http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-041834%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleas ed

2.5.2.2. Consideraciones para la estimación de los gastos

A continuación se presentan algunas consideraciones para proyectar los gastos en la formulación del MFMP:

- a) De acuerdo con los criterios que establece la Ley 617 de 2000, revisar la categoría presupuestal de la ET y proyectarla para los 10 años del Plan Financiero. Por lo general el supuesto de proyección es que la ET mantiene la misma categoría de la vigencia en que se elabora el plan financiero. Una estimación de variaciones en la categoría deberá prever las variaciones y ajustes en los gastos de funcionamiento de acuerdo con los límites establecidos para cada categoría que se proyecte.
- b) Con base en la categoría presupuestal proyectada y dependiendo del monto de ICLD de cada vigencia

estimada, proyecte y verifique el límite de los Gastos de Funcionamiento de la administración y de cada uno de los órganos de control, según sea el caso.

- c) La estimación de los gastos de funcionamiento tiene como premisa fundamental el cumplimiento de los límites establecidos en la Ley 617 de 2000; con lo cual se debería cumplir el precepto del artículo 3º de la citada ley: “los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben 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”.

d) Lo anterior indica que la situación financiera de la ET determina el nivel de disponible de ICLD y de los recursos de destinación específica.

e) Continuar con la estimación de los demás gastos implica tener en cuenta si la ET tiene pasivos (déficit) de vigencias anteriores; en cuyo caso, se requiere formular el respectivo plan de pagos y/o evaluar las alternativas de solución a la problemática (saneamiento fiscal) consultando la voluntad de los acreedores para aceptar arreglos o acuerdos de pago.

f) La experiencia en el saneamiento fiscal y financiero de las ET demuestra que en presencia de una fórmula de pagos que conlleve dos o más vigencias fiscales, se corre el riesgo de no aceptación general por parte de los acreedores y por lo tanto la afectación de la gobernabilidad por demandas judiciales y/o medidas cautelares (embargos).

g) En tal sentido, la administración requerirá adoptar medidas de saneamiento fiscal acorde, entre las cuales pueden incluir la Reestructuración de Pasivos en aplicación de la Ley 550 de 1999.

h) Incorporación de Pasivos Acumulados de Vigencias Anteriores y Contingencias:

Con base en el diagnóstico de la situación financiera e institucional de la entidad, aludido en el numeral 2 de los Lineamientos para la Formulación del MFMPET y los datos del componente No. 3 del MFMPET, determine los valores que se asignarán en cada vigencia para el pago de los pasivos exigibles y el valor definido para capitalizar el fondo de contingencias que permitirá minimizar impactos financieros a futuro por las decisiones judiciales

Para el caso de las ET que se encuentran ejecutando o requieren ejecutar Acuerdos de Reestructuración de Pasivos en Ley 550 de 1999, los valores proyectados de acreencias deben corresponder a los del escenario financiero del acuerdo de pasivos. En los demás casos, al plan financiero del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

i) Inflexibilidades financieras derivadas de las Vigencias Futuras – VF - aprobadas:

La evaluación de las ejecuciones presupuestales, el avance de ejecución del plan de desarrollo y en especial de los proyectos de inversión que están en curso, junto con la situación financiera e institucional, deben responder a la pregunta: ¿Existen Vigencias Futuras aprobadas?

Una respuesta positiva implica realizar la revisión detallada de cada una de las VF aprobadas para determinar el valor y la(s) fuente(s) de financiación para cada vigencia fiscal y proceder a proyectar en el Plan Financiero el respectivo monto según corresponda.

Es posible que la respuesta sea que no hay VF aprobadas; sin embargo, se debe revisar en detalle las estrategias de ejecución del Plan de Desarrollo para establecer si en la presente o en las próximas vigencias se acudirá a este mecanismo, con el propósito de proyectar los respectivos valores y garantizar con ello las inflexibilidades que tendrá el plan financiero.

j) Antes de continuar, se deberán revisar nuevamente los límites de gasto de funcionamiento y los disponibles por cada fuente; esto con el fin de realizar los ajustes que sean del caso para proseguir con el componente de inversión.

2.5.2.2.1. Comparar los Ingresos con los Gastos, sujeto a restricciones

Identificados y estimados los tipos de ingresos y necesidades de gasto, se hace necesario hacer un cruce entre las fuentes y los usos para establecer si los recursos según su destinación son suficientes para financiar los gastos de funcionamiento y de inversión de la entidad. Recuerde que la importancia de este ejercicio radica en que una parte importante de los recursos de las entidades territoriales ha sido destinada desde la Constitución,

las leyes o actos administrativos territoriales a financiar exclusivamente uno o determinados tipos de gasto. Por ejemplo, la participación de educación del sistema general de participaciones tan solo puede ser utilizada para financiar gastos de ese sector y no de otro. Por ello, no es posible afirmar que hay recursos suficientes para financiar las transferencias al concejo si la fuente de la que se dispone es la participación de educación.

Lo anterior debe hacerse porque salvo los llamados “ingresos corrientes de libre destinación”, la mayoría de las otras fuentes de ingreso de las entidades territoriales tiene una destinación específica dada desde la Constitución Política en algunos casos o desde las leyes en otros. Estas destinaciones, salvo contadas excepciones¹⁹, implican que en el mejor de los casos sea posible cancelar pasivos por concepto de un determinado gasto con la renta autorizada por las normas para sufragar ese tipo de gastos. Por ejemplo, no es permitido utilizar recursos destinados a financiar el sector salud para cancelar gastos en infraestructura vial y mucho menos sus pasivos. Podría ser posible utilizar esos recursos de salud (siempre y cuando no provengan del sistema general de participaciones para salud) para cancelar pasivos acumulados de vigencias anteriores en el mismo sector²⁰.

Un análisis adicional consiste en identificar los saldos, los posibles usos y las afectaciones contractuales y legales de los recursos que estén en caja en la tesorería, en cuentas bancarias y en inversiones financieras de corto y mediano plazo.

Así, conocidas las fuentes que se pueden destinar libremente al funcionamiento y aquellas que se deben utilizar exclusivamente en el financiamiento de

determinado sector de inversión, se procede a definir el tipo de gasto que cada cual podrá financiar.

2.5.2.2.2. Comparar el cumplimiento de los límites.

2.5.2.2.3. Identificar y garantizar los compromisos contractuales y presupuestales existentes en los diversos sectores de inversión. Por ejemplo, vigencias futuras para determinado proyecto de inversión estratégica o concesión, o para el servicio de la deuda pública.

2.5.2.2.4. En la medida que ya ha sido identificado el pasivo exigible y contingente, se hace necesario establecer la programación de pagos del mismo de tal manera que se respeten las destinaciones específicas de las normas y se garantice la cancelación en un período razonable de tiempo para que los acreedores no paralicen el normal funcionamiento de la administración a través de tutelas y embargos.

2.5.2.2.5. Finalmente, financiado el gasto recurrente, cubiertos los compromisos de vigencias futuras y el servicio de la deuda vigente, definida la forma como se cancelarán las acreencias acumuladas de vigencias anteriores y las contingencias, se podrá establecer el monto de los recursos libres de afectación que se utilizarán en la financiación de gastos de inversión.

2.5.2.2.6. Estimación de Recursos Complementarios para aumentar gastos de inversión sujeto a restricciones:

Una vez hecho el cruce entre ingresos y gastos respetando las destinaciones específicas, se visualizan para la administración las posibilidades reales de financiar “nuevos gastos de inversión”²¹.

El resultado del cruce entre ingresos y gastos puede evidenciar una o varias de las siguientes situaciones: 1) No existen fuentes propias para financiar nuevos gastos

de inversión; 2) No hay crisis fiscal, pero las fuentes para iniciar nuevos gastos de inversión están copadas; o 3) El ahorro disponible no es suficiente para financiar la totalidad del Programa de Gobierno; 4) Casos extremos de crisis fiscal; 5) El ahorro es suficiente para financiar el programa de gobierno volcado en el plan de desarrollo. Veamos.

19. Los recursos del sistema general de participaciones de educación y salud, no se pueden utilizar para cancelar pasivos de esos sectores acumulados al 31 de diciembre de 2001.

20. Al respecto debe tenerse en cuenta que tan solo en procesos de ajuste fiscal reglados de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 del Decreto 192 de 2001 es posible aplicar cabalmente la autorización dada en el artículo 12 de la Ley 617 de 2000 para reorientar rentas de destinación específica a sufragar los pasivos acumulados de vigencias anteriores y los costos de un ajuste fiscal o para aplicar la autorización del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 que permite financiar un proyecto de fortalecimiento institucional que implique sufragar los costos de un proceso de ajuste fiscal o cancelar pasivos causados antes del 31 de diciembre de 2000.

21. Se utiliza la expresión “nuevos gastos de inversión” porque se debe entender que existe gasto de inversión que ha venido siendo financiado normalmente por la entidad y sobre el que la nueva administración tendrá mucho que hacer pero en el campo de la eficiencia. Son ejemplos, el gasto recurrente en educación (pago de docentes), salud (profesionales de la salud, régimen subsidiado, etc.) otros (financiamiento de Umatas y Comisarías de Familia), etc.

2.5.2.2.6.1. No existen fuentes propias para financiar nuevos gastos de inversión

En esta situación podemos encontrar entidades con diferentes realidades.

El caso extremo es el de aquellas entidades cuya acumulación de pasivos de vigencias anteriores es tan alta que todo el proceso normal de funcionamiento y de inversión está paralizado por la presencia generalizada de fallos judiciales en contra. Por ejemplo, tutelas que protegen los derechos fundamentales de pensionados que no reciben su mesada, embargos contra las cuentas en las que se manejan determinadas rentas públicas con el fin de asegurar el pago de acreencias a servidores públicos de la administración por el no pago oportuno

de sus salarios, a proveedores por la no cancelación del monto final de un contrato o a entidades de seguridad social por el no giro de los aportes de pensiones, salud o riesgos profesionales.

Otro ejemplo es el de aquellas entidades que sin presentar acumulación de pasivos de vigencias anteriores, han copado el uso de sus fuentes disponibles para inversión.

Obviamente, la recomendación es diferente en los dos casos y también diferirá para las entidades que se encuentran entre las dos situaciones descritas.

2.5.2.2.6.2. No hay crisis fiscal, pero las fuentes para iniciar nuevos gastos de inversión están copadas

Mientras las fuentes para financiar inversión estén copadas, lo más responsable es evitar embarcar a la entidad en la ejecución de un Plan de Desarrollo que podría desestabilizar la situación fiscal de la administración y ubicarla en las condiciones descritas en el literal anterior.

Una opción clara es trabajar en la “eficiencia” con que se viene realizando la inversión que tiene financiamiento. Administrar los recursos de manera tal que con la misma cantidad sea posible mejorar la prestación de los bienes y servicios que demanda la comunidad, puede traer mejores dividendos que iniciar nuevos proyectos sin que se cuente con fuentes reales para financiarlos.

Si lo anterior no es suficiente, para financiar nuevo gasto de inversión ²² deberá tener en cuenta que la estimación

de ingresos y gastos a diez años debe mostrar que la entidad tendrá en todas las vigencias capacidad legal de pago, que de acuerdo a su categoría cumplirá con los límites de gasto del sector central y de transferencias a la corporación administrativa y a los órganos de control y que su deuda será sostenible pues su ahorro primario anual será superior a las necesidades de pago de intereses y si es del caso de amortizaciones de la deuda pública en cada vigencia.

Adicionalmente debe tenerse muy en cuenta que el incumplimiento de los indicadores de la leyes de disciplina fiscal por parte de una entidad territorial tiene entre otras consecuencias que la Nación esté formalmente impedida para brindar apoyo a la misma (Artículos 80 de la Ley 617 de 2000 y 19 de la Ley 819 de 2003).

2.5.2.2.6.3. El ahorro disponible no es suficiente para financiar la totalidad del programa de Gobierno

Las entidades en esta situación cuentan normalmente con recursos libres de afectación que, en primer lugar, provienen de cumplir con los límites de gasto de la Ley 617 de 2000 ya descritos anteriormente (llamados ahorro propio); en segundo lugar, provienen del sistema general de participaciones de educación,

salud y propósito general; en tercer lugar, provienen de regalías directas y / o compensaciones por la explotación de recursos naturales no renovables; en cuarto lugar, provienen de la sobretasa a la gasolina ²³; y en quinto lugar provienen del impuesto al transporte de hidrocarburos.

²² En este caso le aplica la reflexión presentada en el siguiente apartado (2).

²³ Tan solo en los casos en que la sobretasa ha sido destinada por acto administrativo territorial a financiar gastos de inversión.

Sin embargo, los mismos no son suficientes para financiar el programa de gobierno y por ello deben gestionar fuentes complementarias como los recursos de contrapartida, las donaciones y el endeudamiento.

Respecto a los recursos de contrapartida y las donaciones lo fundamental es conocer el procedimiento formal para acceder a este tipo de fuentes. Es importante, en el caso de los municipios, ponerse en contacto con la secretaría de planeación departamental, entidad que les asesorará en cuanto al procedimiento para encaminar un proyecto a través del banco de proyectos y sobre las posibilidades de apoyo al interior del Departamento.

Asimismo, sin perjuicio de acudir a los ministerios sectoriales, es importante establecer contacto con el Departamento Nacional de Planeación, entidad que

le suministrará la asesoría necesaria sobre el tipo de proyectos que se pueden financiar con dichas fuentes y su capacidad de apalancar proyectos.

El endeudamiento público surge ante la necesidad de financiar la parte del plan de desarrollo que no se puede atender con el ahorro propio y las rentas destinadas por la constitución y la Ley al gasto de inversión. Aunque podría entenderse que lo principal es identificar dichas necesidades de financiamiento, es de suma importancia tener en cuenta que el nivel de endeudamiento está restringido por la capacidad de la entidad para asumir el costo financiero de determinado monto de crédito. Así, es posible encontrar entidades con altas necesidades de recursos de crédito para financiar su plan de desarrollo, pero con una muy baja capacidad de pago de la deuda.

2.5.2.2.6.4. Casos extremos de crisis fiscal

En el ejemplo extremo de crisis fiscal, la prioridad para la comunidad y para la administración es el saneamiento de sus pasivos. Ningún programa de gobierno que se traduzca en Plan de Desarrollo desconociendo los problemas fiscales de la entidad podrá ser cumplido sin profundizar la crisis fiscal de la entidad.

En estos casos deberá recurrirse a las herramientas legales contenidas en las Leyes 358 de 1997²⁴, 550 de 1999²⁵ y 617 de 2000 para diseñar programas de ajuste que garanticen la viabilidad fiscal de la entidad y el cumplimiento de sus competencias en materia de provisión de bienes y servicios públicos autorizados en la Constitución y en la Ley.

El estricto cumplimiento de la Ley 617 de 2000 permite como mínimo la no generación de déficit adicional por funcionamiento y en el mejor de los casos garantiza

ahorros importantes de ingresos propios que pueden ser destinados a estos menesteres.

Si dichos ahorros no son suficientes y la magnitud del pasivo hace imposible diseñar un plan de pagos creíble, se debe estudiar seriamente la posibilidad de formalizar un programa de saneamiento fiscal y financiero en los términos del decreto 192 de 2001 (artículo 11)²⁶ y haciendo uso de la autorización contenida en el artículo 12 de la Ley 617 de 2000 reorientar rentas “reassignables” por el tiempo que ello sea necesario al saneamiento fiscal de la entidad.

En el peor de los casos la solución a la problemática del pasivo puede estar en la promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999.

2.5.2.2.6.5. El ahorro es suficiente para financiar el programa de gobierno volcado en el plan de desarrollo

La evaluación de la capacidad fiscal y el resultado de unas proyecciones responsables de ingresos y gastos, pueden determinar la existencia de disponibles

financieros o ahorro suficientes para financiar los proyectos de inversión establecidos en el Plan de Desarrollo, lo cual deberá evaluarse en conjunto

24. Para un análisis detallado de la implicaciones de la Ley 358 de 1997 y su metodología de cálculo lo invitamos a revisar el documento “lineamientos para el análisis de la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales”, disponible en www.minhacienda.gov.co, asimismo, el anexo a este documento que actualiza dichos cálculos con los cambios introducidos por las leyes 795 y 819 de 2003.

25. Los lineamientos básicos sobre los acuerdos de reestructuración de pasivos han sido esbozados en la cartilla “Ley 550 de 1999” disponible en www.minhacienda.gov.co

26. Al respecto, se sugiere revisar las cartillas publicadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal sobre la puesta en marcha de un programa de ajuste. Ver el documento “Lineamientos para el análisis de la capacidad de pago de las entidades territoriales” en www.minhacienda.gov.co.

con las demás herramientas como el Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI y el Plan Indicativo, para incorporar en las estimaciones del gasto, los montos en cada vigencia del periodo de gobierno según las metas establecidas, siguiendo el procedimiento contemplado en la Ley 152 de 1994 sobre el plan de desarrollo,

Sin embargo, es necesario velar por el cumplimiento de las normas de disciplina fiscal de tal manera que el cumplimiento de las expectativas de las entidades en esta situación se sustente en el respeto a los indicadores de límite al gasto de funcionamiento de la Ley 617 de 2000, de endeudamiento de las Ley 358 de 1997 y de responsabilidad fiscal de la 819 de 2003.

2.5.2.2.6.6. El financiamiento de la inversión a través de Asociaciones Público Privadas - APPs

El artículo 1 de la Ley 1508 de 2012 define que “las Asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio

Entre otros aspectos, las APPs ²⁷ “se caracterizan por: (i) tener una larga duración; (ii) definir sus objetos alrededor de proyectos, lo que conlleva la previsión de actividades como el diseño, construcción y mantenimiento de la infraestructura pública sobre la que verse el contrato y/o los servicios asociados; (iii) contar con financiación privada o público-privada; (iv) establecer como forma de remuneración el otorgamiento del derecho a la explotación de la infraestructura o servicio, aunque en algunos casos es posible pactar el desembolso de recursos públicos; (v) condicionar la remuneración a niveles de calidad; (vi) trasladar parte importante de los riesgos al contratista – por ejemplo, los asociados al diseño, niveles de demanda, deterioro y mantenimiento de la infraestructura - según su capacidad y experiencia; y (vii) distribuir las tareas entre las partes de acuerdo con su experiencia y ventaja competitiva”

En tal sentido, este es un instrumento a considerar en el proceso de financiación y ejecución de los proyectos de inversión del plan de desarrollo, que para su aplicación en las entidades territoriales, además del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 1508 de 2012 y demás normas reglamentarias, deberá tenerse en cuenta sus efectos en la capacidad fiscal de la entidad,

en especial los establecidos en el artículo 27 de la citada ley:

Ley 1508 de 2012: “Artículo 27. Requisitos para proyectos de Asociación Público Privada que requieren desembolsos de recursos públicos en entidades territoriales. En las entidades territoriales el desarrollo de este tipo de proyectos se regirá, además, por las siguientes reglas:

- 1. Para la suscripción de los contratos a que se refiere la presente ley, la entidad territorial deberá acreditar el cumplimiento de los límites de gasto y deuda establecidos en la Ley 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003 y, los requisitos definidos en la Ley 448 de 1998 sobre aprobación de riesgos y pasivos contingentes. En aquellos casos en que los contratos sean cofinanciados por la Nación se requerirá, además, el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.*
- 2. Para todos los efectos, los ingresos futuros comprometidos en este tipo de contratos afectarán la capacidad de pago definida en la Ley 358 de 1997 y las normas que la modifiquen y complementen.*
- 3. La entidad territorial deberá identificar la fuente de financiación del contrato de tal manera que los ingresos corrientes comprometidos en la financiación del mismo serán descontados de los ingresos corrientes empleados para calcular los indicadores de capacidad de pago, establecidos en la Ley 358 de 1997. Los recursos de crédito que puedan ser necesarios para financiar las vigencias futuras comprometidas se sumaran al saldo de la deuda que determinen los indicadores de capacidad de pago, fijados en la Ley 358 de 1997.*

²⁷ Sentencia C-595/14

4. Cuando el proyecto se financie con cargo a ingresos corrientes de libre destinación, los mismos, no podrán ser considerados como de libre disposición en los términos de la Ley 617 de 2000.

5. Solo se podrán desarrollar proyectos de asociación público privada consistentes con los objetivos de los planes de desarrollo territorial.

6. No se podrá celebrar este tipo de contratos durante el último año de gobierno.

7. Las vigencias futuras que se expidan deberán cumplir las normas vigentes que regulan la materia y los parámetros previstos en el presente artículo.

Parágrafo 1°. Los contratos que se celebren en virtud de la presente ley deberán registrarse ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y reportarse en el Formulario Único Territorial, FUT, y en el Registro Único de Asociación Público Privada, RUAPP.”

De lo anterior se concluye que la utilización del mecanismo de APPs en las ET requiere el estudio previo de los efectos financieros; para lo cual, en la estructuración del MFMP se deben evaluar los componentes de límites del gasto, capacidad de endeudamiento y los disponibles financieros para garantizar los recursos que posiblemente la ET aportará al proyecto.

2.6. Metas de superávit primario-nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.

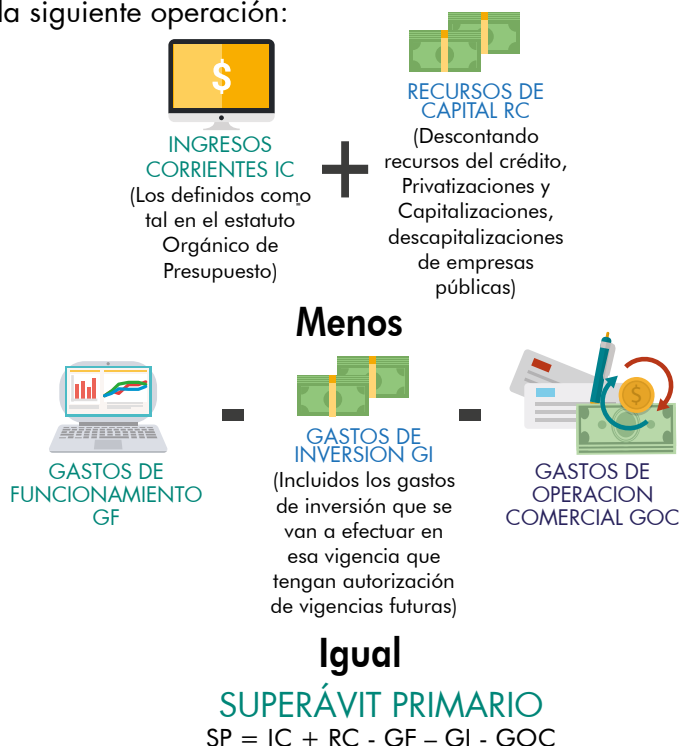


El siguiente componente del MFMP hace referencia a la metas de superávit primario, de ahí que la Ley 819 amplió la forma de medir la sostenibilidad del

endeudamiento a través la relación que existe entre el pago de intereses y el ahorro primario.

2.6.1. Metas de superávit primario

Para determinar el Superávit Primario tanto de la vigencia del proyecto de presupuesto en discusión como para las vigencias proyectadas en el marco fiscal de mediano plazo, la entidad territorial deberá efectuar la siguiente operación:



Es de tener en cuenta que esta fórmula se aplica directamente en la ayuda de la herramienta del MFM, por lo tanto el valor que se incluye en este aparte del contenido del MFMP es el valor que para cada vigencia fiscal se genera en las proyecciones.

Ahora bien, no se trata solamente de aplicar una fórmula para establecer unos valores, lo importante es garantizar un endeudamiento sostenible, de tal manera que en el tiempo que se cumplan las siguientes relaciones, las cuales también se observan en la herramienta del MFMP:



No obstante lo anterior, es necesario que la entidad evalúe cuatro aspectos que si bien no son formales si están presentes dentro de su realidad fiscal y afectan su capacidad de pago: 1) la posibilidad real de refinanciar la deuda, 2) el hecho de que la entidad se endeuda con tasas de interés variable, 3) la existencia de déficit acumulado de vigencias anteriores y 4) la financiación sectorial de la inversión.

Si bien el indicador de sostenibilidad de la deuda sugiere que lo importante es mantener un ahorro primario suficiente para financiar el pago anual de los intereses de la deuda, dicho límite se establece en el entendido de que el pago del capital adeudado es fácilmente negociable en el tiempo. Es decir, que es perfectamente posible renegociar su pago con las entidades financieras o que es factible acudir al mercado de capitales a través de la emisión de bonos para buscar el pago del capital.

Por ello, es fundamental que la entidad evalúe su posición en el mercado crediticio e identifique si le es fácil que las entidades financieras conviertan la renegociación del pago del capital en una práctica normal o emitir bonos. Si la conclusión es que ello no le es posible, se recomienda construir el marco fiscal de mediano plazo de tal manera que el ahorro primario proyectado sea suficiente no solo para cancelar los intereses, sino también para amortizar el capital de la deuda.

El indicador sería:

Superávit Primario

$$\frac{\text{Superávit Primario}}{(\text{Intereses} + \text{Amortizaciones})} * 100 = 100\%$$

Respecto al pasivo, es fundamental tener en cuenta que aunque la norma no involucra la existencia de acreencias acumuladas de vigencias anteriores en el cálculo de la capacidad de pago, es muy importante tener en cuenta que la existencia del mismo alterará el flujo normal de pagos de la entidad en el momento en que se decida a cancelarlo o porque sea obligada a hacerlo a través de procesos jurídicos²⁸.

Respecto a la financiación sectorial, tenga en cuenta que las destinaciones específicas establecidas desde la Constitución y la Ley para algunos recursos hacen que la garantía real para servir un crédito no esté siendo medida totalmente por los indicadores de endeudamiento.

Por ejemplo, la administración puede estar interesada en financiar un proyecto de inversión en cultura por \$3.000 millones y al revisar sus indicadores de endeudamiento se encuentra que está en instancia de endeudamiento autónomo, pero que las rentas que puede utilizar para cancelar el servicio de la deuda (amortizaciones e intereses) no son suficientes para firmar el contrato de empréstito. Esto sucede porque los indicadores de endeudamiento califican la capacidad global de pago, pero no la capacidad sectorial.

Por último, es imprescindible identificar las garantías de cada una de las operaciones realizadas como un elemento que permitirá establecer el grado de libertad para comprometer gasto con las rentas que se emplean para servir la deuda²⁹.

2.6.2. Nivel de deuda pública y análisis de sostenibilidad - Cálculo de la Capacidad de Pago

El artículo 364 de la Constitución Política dispuso como principio general que el endeudamiento de las entidades territoriales no puede exceder su capacidad de pago. La Ley 358 de 1997 desarrolla este mandato constitucional y asocia de manera directa la capacidad de pago a la generación de ahorro operacional.

La incorporación del concepto de ahorro operacional

obedece a la necesidad de medir el potencial de recursos de que dispone una entidad territorial para cubrir el servicio de la deuda y los proyectos de inversión, una vez financiados los gastos fijos³⁰.

Los indicadores previstos por la Ley para calcular el nivel de endeudamiento, son:

²⁸ Ver el apartado relacionado con el análisis del tema del pasivo.

²⁹ Aunque formalmente la garantía no es necesariamente la fuente de pago del servicio de la deuda, las destinaciones específicas dadas desde la Constitución y la Ley así como la práctica comercial han llevado a que la garantía sea también fuente de pago de la deuda pública contratada.

³⁰ Los necesarios para garantizar la normal operación y funcionamiento de la entidad, así como los derivados de decisiones judiciales o legales.



La aplicación de estos conceptos permite determinar si el flujo del crédito compromete o no la estabilidad financiera de la entidad deudora en el corto, mediano o largo plazo. El primer indicador hace una evaluación de la liquidez con que cuenta una entidad para responder por el compromiso financiero en el corto plazo; el segundo considera la sostenibilidad de la

deuda en un período de tiempo mayor a un año.

La aplicación de la Ley 358 de 1997 fue reglamentada entre otros actos mediante los Decretos 696 de 1998 respecto del endeudamiento en el sector central y 610 de 2002 sobre el endeudamiento del sector descentralizado, decretos que fueron compilados en el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del libro 2 del Decreto Único del Sector Hacienda No. 1068 de 2015.

2.6.2.1. Aspectos a tener en cuenta en el cálculo de la capacidad de pago

- La Ley 715 de 2001 modificó la base para calcular el ahorro operacional al definir que el sistema general de participaciones destinado a gasto social en Educación y Salud no puede ser utilizado para apalancar nuevo endeudamiento. En consecuencia, los ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento de los que trata la Ley 358 de 1997 no deben contemplar los recursos que entran por la participación en educación y salud, ni los gastos que se financian con los mismos.
- El artículo 114 de la Ley 795 de 2003 derogó los artículos 4º y 5º de la Ley 358 de 1997. Esto significa que a partir de la vigencia de dicha norma no existe la instancia de endeudamiento intermedia (semáforo amarillo). Por ello, se entiende que la instancia de endeudamiento crítica (semáforo rojo) comienza cuando el indicador intereses sobre ahorro operacional es mayor al 40% y / o cuando el indicador saldo de la deuda sobre ingresos corrientes es superior al 80%.

En este sentido debe leerse el artículo 14 de la ley 819 de 2003 cuando envía a la entidad territorial a realizar los procedimientos que exige la Ley 358 de 1997 una vez se ha superado la instancia de endeudamiento autónomo. Así, si al realizar los cálculos que exige la ley 358 de 1997, la entidad territorial y la institución financiera encuentran que el indicador de solvencia supera el 40% o el de sostenibilidad el 80% deberán entender que la operación tendrá que contar con la respectiva autorización de endeudamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- La Ley 819 de 2003 incorporó nuevos elementos al cálculo de los indicadores de endeudamiento.

- El artículo 14 establece que la capacidad de pago de las entidades territoriales se analizará para todo el período de vigencia del crédito que se contrate y que la proyección de los intereses y el saldo de la deuda tendrán en cuenta los porcentajes de cobertura de riesgo de tasa de interés y de tasa de cambio que serán definidos trimestralmente por la Superintendencia Bancaria.

Actualmente, el principal riesgo financiero que afronta el portafolio de la deuda de las entidades territoriales es el de tasa de interés y de tipo de cambio. El portafolio de su deuda interna está contratado a tasa variable (DTF) y el saldo de la deuda externa está influido por la tasa de cambio. Así, la cuantificación del riesgo está directamente relacionada con el comportamiento de la DTF y de la TRM.

Estas tasas presentan variaciones históricas que las caracterizan como las más volátiles del mercado. Por ello, la ley de responsabilidad fiscal exige que al calcular los indicadores de endeudamiento se tenga en cuenta esta característica y se creó una especie de colchón que mida al momento de la contratación de la operación de crédito si la entidad territorial podrá cubrir el pago de los intereses de dicho crédito cuando las tasas DTF o TRM sufran cambios importantes.

- El Artículo 15 reglamentó los créditos de tesorería en las entidades territoriales al establecer que se destinarán exclusivamente a atender insuficiencia de caja de carácter temporal durante la vigencia fiscal y deberán cumplir con las siguientes exigencias:

- No podrán exceder la doceava de los ingresos corrientes del año fiscal;
- Serán pagados con recursos diferentes del crédito;
- Deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 20 de diciembre de la misma vigencia en que se contraten;
- No podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería en mora o sobregiros.

- El Artículo 16 estableció que a partir del 1o de enero de 2005, sin perjuicio de lo establecido las normas de endeudamiento territorial, para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2 será requisito la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgos, vigiladas por la Superintendencia de Valores en la que se acredita la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento.

- El Artículo 17 definió que las entidades territoriales deberán invertir sus excedentes transitorios de liquidez en Títulos de Deuda Pública Interna de la Nación o en títulos que cuenten con una alta calificación de riesgo crediticio o que sean depositados en entidades financieras calificadas como de bajo riesgo crediticio. Sin embargo, podrán seguir colocando sus excedentes de liquidez en Institutos de Fomento y Desarrollo siempre y cuando estos últimos obtienen la calificación de bajo riesgo crediticio (ver Decreto reglamentario 2463 de 2014)

- El artículo 19 prohibió a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de las Leyes 358 de 1997 y 819 de 2003. En consecuencia, la Nación no podrá prestar recursos, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos de los señalados en la Constitución Política.

- El Artículo 20 estableció que ninguna entidad territorial podrá realizar operaciones de crédito

público que aumenten su endeudamiento neto cuando se encuentren en mora por operaciones de crédito público contratadas con el Gobierno Central Nacional o garantizadas por este.

- El Artículo 21 definió que las instituciones financieras y los institutos de fomento y desarrollo territorial para otorgar créditos a las entidades territoriales, exigirán el cumplimiento de las condiciones y límites que establecen la Ley 358 de 1997, la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003. Los créditos concedidos en infracción de lo dispuesto, no tendrán validez y las entidades territoriales beneficiarias procederán a su cancelación mediante devolución del capital, quedando prohibido el pago de intereses y demás cargos financieros al acreedor. Mientras no se produzca la cancelación se aplicarán las restricciones establecidas en la Ley 819 de 2003.

- La Ley 1483 de 2011 igualmente adicionó el concepto de las vigencias futuras en la determinación de la capacidad de endeudamiento, al indicar que “los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada”.

- Cuando la ET tiene saldo de deuda pública vigente, para los efectos de medir la capacidad de endeudamiento, es necesario tener a disposición la relación detallada de cada uno de los créditos con la siguiente información para efectuar las proyecciones de amortizaciones e intereses de la deuda:

- Registro de deuda pública (Minhacienda) para verificar que la base de datos se encuentre debidamente actualizada³¹
- Sector al cual se destinó el crédito
- Renta(s) entregadas en garantía

³¹ Ley 533 de 199: “ARTICULO 13. El artículo 16 de la Ley 185 de 1995, quedará así:

ARTICULO 16. Se deberán incluir en la base única de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Crédito Público, las operaciones de crédito público, sus asimiladas y las operaciones de manejo de deuda, que celebren las entidades estatales con plazo superior a un año, aquellas contratadas con plazo inferior y que por efectos de la celebración de operaciones de manejo superen dicho plazo y, aquellas que incluyan derivados, en este último caso independientemente del plazo.

La información referente a saldos y movimientos de dichas operaciones, se deberá suministrar mensualmente dentro de los primeros diez (10) días calendario del mes siguiente al mes que se reporte, de acuerdo con las instrucciones que para tal efecto imparta la Dirección General de Crédito Público.

Sin perjuicio de lo previsto en los incisos anteriores, cuando se trate de operaciones de crédito público interno de las entidades descentralizadas del orden nacional, las territoriales y sus descentralizadas, la inclusión en la base única de datos será requisito para el primer desembolso”

- Tipo de deuda (interna o externa)
- Descripción / objeto / proyectos financiados
- Entidad financiera, Nación o Infis, con los cuales se tiene contratada la deuda.
- Fecha de firma del contrato
- Moneda
- Monto aprobado moneda crédito
- Plazo / Periodo de gracia
- Periodo de vencimiento (mensual, bimensual, trimestral, etc.)
- Tipo tasa interés (tasa)
- Valor pignorado / Porcentaje de pignoración
- Porcentaje garantizado por la Nación, en caso de

tener garantía nación.

- Desembolsos, saldo, intereses, comisiones y amortizaciones en la vigencia
- Montos de vigencias futuras ordinarias y excepcionales comprometidas y sus respectivas fuentes de financiamiento
- Resolución de la Superintendencia Financiera que determina los porcentajes de cobertura de riesgo en tasas de interés y tasa de cambio.
- Proyecciones de indicadores macroeconómicos establecidos por el Banco de la República, en especial el Índice de Precios al Consumidor – IPC.

2.6.2.2. Conceptos básicos de la Ley 358 de 1997 Actualizados

Teniendo en cuenta lo anterior, así como la doctrina establecida hasta la fecha, se encuentra que para cada uno de los años en que esté vigente el crédito a

contratar los conceptos básicos de la Ley 358 de 1997 son:

2.6.2.2.1. Intereses a calcular anualmente y durante toda la vigencia del nuevo crédito. Deben incluir la cobertura de riesgo establecida trimestralmente por la Superintendencia Bancaria

Los pagados durante la vigencia + los causados que van a ser pagados en el resto de la vigencia + los de los créditos de corto plazo + los de sobregiros + los de

mora + los del nuevo crédito que deban ser cancelados en la vigencia.

2.6.2.2.2. Saldo anual de la deuda a calcular Ley 358 de 1997 Actualizados

Saldo de capital a 31 de diciembre de la vigencia anterior + desembolsos efectivamente realizados a la fecha de cálculo + desembolsos por realizar en el resto de la vigencia, incluidos los del nuevo crédito - amortizaciones efectivamente realizadas a la fecha de cálculo - amortizaciones por realizar en el resto de la vigencia, incluidas las del nuevo crédito³²

Para los casos en que la ET tenga contratada deuda pública externa o el nuevo crédito a contratar sea externo, las proyecciones del saldo de la deuda y los intereses de la citada deuda deberán considerar las coberturas de tasa de cambio establecidas trimestralmente por la Superintendencia Financiera.

2.6.2.2.3. Saldo de deuda de la vigencia anterior

Saldo de capital sobre los créditos vigentes a 31 de diciembre del año anterior.

32. Para efectos del artículo 15 de la Ley 358 de 1997, se entiende como deuda neta como la suma del saldo de la deuda de la vigencia anterior + desembolsos realizados a la fecha de cálculo – amortizaciones realizadas a la fecha de cálculo.

2.6.2.2.4. Ahorro Operacional

Es el resultado de restar de los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales³³. Sobre estos conceptos es necesario hacer algunas precisiones:

a) Ingresos Corrientes para la capacidad de endeudamiento

La información sobre ingresos corrientes corresponde a los ingresos presupuestados y efectivamente recaudados por la entidad territorial en la vigencia fiscal inmediatamente anterior. Para estos efectos, las Leyes 358 de 1997 y 715 de 2001 consideran ingresos corrientes³⁴:

- Los tributarios
- Los no tributarios
- Las compensaciones monetarias efectivamente recibidas
- El Sistema General de Participaciones de Propósito General
- El Sistema General de Participaciones Agua Potable y Saneamiento Básico
- Los rendimientos financieros de los ingresos tributarios, lo no tributarios, del SGP – Propósito General y de Agua Potable y Saneamiento Básico)
- Los recursos del balance de los ingresos tributarios, lo no tributarios, del SGP – Propósito General y de Agua Potable y Saneamiento Básico)

b) Vigencias Futuras ordinarias y/o excepcionales

Como se indicó antes, los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento; sin embargo, en el ámbito territorial es posible comprometer vigencias futuras que se financian con recursos que

no afectan la capacidad de endeudamiento por ser ingresos que legalmente no pueden comprometerse para el financiamiento del servicio de la deuda.

En tal sentido, es coherente que las vigencias futuras ordinarias y/o excepcionales comprometidas, que se descuentan, son las financiadas con los ingresos que hacen parte de los ingresos corrientes de la capacidad de endeudamiento:

- * Los tributarios
- * Los no tributarios
- * Las compensaciones monetarias efectivamente recibidas
- * El Sistema General de Participaciones de Propósito General
- * El Sistema General de Participaciones Agua Potable y Saneamiento Básico
- * Los rendimientos financieros de los ingresos tributarios, lo no tributarios, del SGP – Propósito General y de Agua Potable y Saneamiento Básico).
- * Los recursos del balance de los ingresos tributarios, lo no tributarios, del SGP – Propósito General y de Agua Potable y Saneamiento Básico)

c) Gastos de Funcionamiento y Transferencias pagadas

La información sobre gastos de funcionamiento comprende los gastos efectivamente pagados y los causados durante la vigencia fiscal inmediatamente anterior. Tales gastos corresponden a los gastos de personal (salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social), los gastos generales y las transferencias que por todo concepto realice la entidad territorial, incluidos aquellos que se encuentren presupuestados como gastos de inversión autorizados y financiados con el sistema general de participaciones de propósito general.

2.6.2.2.5. Evaluación de la capacidad de pago

2.6.2.2.5.1. Instancia de Endeudamiento Autónomo (semáforo verde)



Una entidad territorial tendrá capacidad de pago (semáforo verde), cuando los indicadores dispuestos por la ley, incluido el nuevo crédito, presenten los

siguientes niveles en cada uno de los años de vigencia de este último:

³³ Parágrafo artículo 2°, Ley 358 de 1997.

³⁴ Parágrafo artículo 2°.

**Intereses deuda / ahorro operacional 40% y,
Saldo deuda / ingresos corrientes < 80%**

En este evento, la entidad territorial podrá contratar el

nuevo crédito autónomamente, es decir, no requerirá autorizaciones distintas a las dispuestas en las leyes vigentes³⁵.

2.6.2.2.5.2. Instancia de Endeudamiento crítico (semáforo rojo)



La entidad territorial presenta un nivel de endeudamiento crítico (semáforo rojo), cuando los indicadores rebasan los siguientes niveles en cualquiera de los años en que se pagará el crédito nuevo:

**Intereses deuda / ahorro operacional > 40% o,
Saldo deuda / ingresos corrientes > 80%**

Nótese que cuando uno cualquiera de estos dos indicadores supera los porcentajes señalados la entidad estará en nivel de endeudamiento crítico, independientemente del valor que presente el otro indicador. En esta instancia todas las entidades están obligadas a solicitar autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para celebrar operaciones de crédito público, y, en consecuencia, comprometerse con el cumplimiento de un Programa de Ajuste.

2.7. Acciones y medidas específicas-cronogramas de ejecución



El último de los componentes se elabora con base en los otros seis elementos que hacen parte del MFMP, de tal manera que conociendo en detalle la situación financiera e institucional de la ET y habiendo tomado las decisiones del caso sobre las medidas que se deben

adoptar, el paso siguiente es establecer el Plan de Acciones, el cual debe detallar las medidas específicas y el tiempo en que se ejecutarán, los responsables, las acciones de control y los posibles correctivos para el logro de los objetivos.

2.7.1. Posibles medidas

A partir de la problemática identificada el marco fiscal de mediano plazo debe sustentarse en un plan que establezca las acciones, medidas y metas que conducirán a cumplir con los límites de gasto y endeudamiento legales y / o a mejorar la situación fiscal y administrativa de la entidad territorial. Las acciones y medidas deberán estar orientadas, entre otros, al logro de los siguientes objetivos:

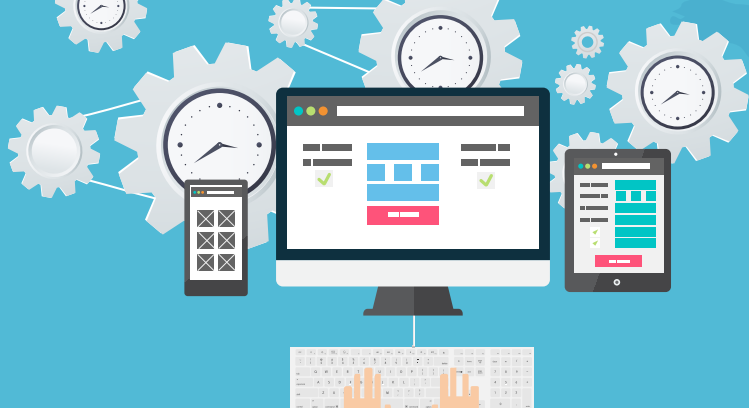
- a) Incrementar el recaudo de ingresos
- b) Disminuir y racionalizar gastos;
- c) Cumplir los indicadores y los límites de las leyes de disciplina fiscal
- d) Generar ahorro corriente positivo y superávit total en todos y cada uno de los años de vigencia del programa;
- e) Mejorar el perfil de la deuda y las condiciones

de repago.

- f) Fortalecer la eficiencia en las áreas de gestión de personal, financiera y administrativa.
- g) Considerar ajustes al Plan de Desarrollo para adecuar las metas a la capacidad fiscal de la ET.
- h) Replantear el POAI y/o el Plan Indicativo.

Las acciones y medidas que se planteen deben ser viables y efectivas para mantener en el tiempo el cumplimiento de los indicadores legales o dar solución a la problemática que impida cumplir con la estimación y el logro de los objetivos planteados. Es deseable que su diseño supere la visión coyuntural y que busque resultados perdurables. El Plan de acción, de acuerdo con la visión que de la situación fiscal de la entidad se tenga, podría contener dos tipos de acciones.

35. El artículo 17 de la Ley 358 de 1997 señala que las autorizaciones mencionadas en dicha ley, no exoneran a las entidades territoriales del cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para la celebración de cualquier operación de crédito público. Algunas de esas disposiciones son el artículo 41, parágrafo 2º., de la Ley 80 de 1993; el Decreto 2681 de 1993; los artículos 276 a 287 del Decreto Ley 1333 de 1986 y los artículos 214 a 227 del Decreto Ley 1222 de 1986.



2.7.1.1. Acciones de rápida ejecución e inmediato resultado y de impacto significativo

Son ejemplos de este tipo de acciones las siguientes:

- a) Realizar operaciones de manejo de la deuda pública vigente en condiciones más favorables para la entidad, es decir, mejorar el perfil de la deuda,
- b) Depurar y recuperar cartera de los contribuyentes más representativos,
- c) Ajustar el presupuesto a las posibilidades reales de la entidad y reducir rápidamente aquellos gastos que no cuentan con financiación o aquellos gastos redundantes o injustificados (congelación de nóminas, remuneración de servicios técnicos), racionalización de las plantas de personal adecuándolas a las verdaderas necesidades de la administración.

2.7.1.2. Acciones de impacto a mediano y largo plazo.

Como ejemplo de este tipo de acciones tenemos:

- a) Reformas a la administración tributaria (actualización de censos de contribuyentes, adopción de programas de fiscalización y control, eliminación de trámites innecesarios, refuerzos al régimen de sanciones, racionalización del régimen de exenciones y descuentos, simplificación de tarifas);
- b) Aplicación de normas actualizadas en materia financiera (código de rentas, estatuto orgánico de presupuesto, y plan general de la contabilidad pública); Organización de una administración financiera integrada y en consonancia con las funciones básicas de una administración moderna (rentas, presupuesto, tesorería y contabilidad);
- c) Rediseño de la estructura orgánica de la administración central, descentralizada, órganos de control y corporación de elección popular³⁶.
- d) Modernización de la estructura administrativa sin o con supresión de cargos³⁷;
- e) Establecimiento de un sistema adecuado de gestión de personal (procedimientos de selección, evaluación, promoción y control, elaboración de manuales de procesos y procedimientos, etc.);
- f) Actualización de la historia laboral de los empleados y cálculo del pasivo pensional de la entidad;
- g) Capitalización de los fondos de pensiones territoriales;
- h) Cobro de cuotas partes pensionales.
- i) Revisión de la legalidad de las pensiones vigentes.
- j) Enajenación de activos y otros derechos, y fomento a la participación privada en la prestación de servicios

³⁶ Al respecto, la Dirección General de Apoyo Fiscal ha diseñado la Cartilla "de Estrategia Institucional" que está a su disposición en www.minhacienda.gov.co

³⁷ Tenga en cuenta que estas decisiones deben estar soportadas en estudios técnicos y previa revisión de cumplimiento de todos los requisitos que establece de ley según el tipo de vinculación de los servidores públicos territoriales.

2.7.1.3. Ajustes al Plan de Desarrollo y los demás instrumentos de planeación.

Como se ha indicado, la ejecución del Plan de Desarrollo está limitado por la capacidad fiscal de la ET, en tal sentido, el MFMP es una herramienta de planeación estratégica para la toma de decisiones oportunas, que pueden llegar a requerir el replanteamiento parcial o total del Plan de Desarrollo para encausarlo a las propuestas del programa de gobierno en el marco de la capacidad fiscal de la ET.

Una vez se decida la necesidad de ajustar el Plan de Desarrollo, según sea el caso, previos los trámites ante la respectiva Corporación Administrativa, se deberán ajustar los demás instrumentos de planeación como el

POAI y/o el Plan Indicativo.

Finalmente, se deberá establecer un cronograma de ejecución que contemple cada una de las acciones seleccionadas, con el fin de puntualizar las metas, las actividades, los responsables y el tiempo para ejecutarlas, de manera que se pueda verificar su avance y cumplimiento.

Recuerde que la ejecución de algunas acciones demanda gastos o costos³⁸ que deben quedar igualmente cuantificados en el plan de acción e incluidos el plan financiero en el rubro correspondiente.

3. Plantilla de contenidos del MFMP - Criterios y rutas para utilizar la herramienta de elaboración y seguimiento del MFMP-ET ET



Con el propósito de aplicar los lineamientos generales para la formulación del MFMP en las ET, se sugiere elaborar el documento a partir de la Plantilla del MFMP_ET que se encuentra en la Herramienta del Kit Financiero.

38. tales como el valor de las gastos que se deben pagar como consecuencia de la posible supresión de cargos, los pasivos laborales adeudados a dicho personal, la compra de equipos, etc.

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Incluya los años 20__ - 20__

ENTIDAD TERRITORIAL (Incluya el nombre de la ET)

1. Contexto y Antecedentes

Detallar brevemente los aspectos socioeconómicos de la ET, como por ejemplo:

Indique la región de la cual hace parte la ET de acuerdo con lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018; la superficie y la composición territorial y la referencia de las principales ventajas y desventajas geográficas.

La cantidad de población según el DANE y su composición porcentual entre urbana y rural; la distribución económicamente activa¹, el nivel de ocupación y desempleo, etc.

Datos actualizados sobre el comportamiento del PIB generado por la ET (variación promedio anual histórica, variaciones en términos reales respecto del último año) estimaciones del comportamiento de la actividad económica; fortalezas y debilidades por sectores de producción, indicando las razones que explican las variaciones y las composiciones entre producción de bienes y servicios.

Efectos y participación en el comportamiento de la inflación, principales sectores que participan en las variaciones del IPC.

Niveles, composición y variaciones de la pobreza, comportamiento del coeficiente de Gini, etc.
Referencia sobre los porcentajes de coberturas de educación, salud agua potable, saneamiento básico y servicios, comparando estas coberturas con el promedio nacional.

Indicar si la ET ha suscrito o adoptado Programas de Saneamiento Fiscal en aplicación de las Leyes 617 de 2000 y/o 550 de 1999, el concepto y nivel de

ejecución. La referencia sobre la aplicación o no de medidas preventivas o correctivas en el marco del monitoreo, seguimiento y control a la ejecución de los recursos del SGP, y su nivel de cumplimiento. Así mismo, la indicación sobre el cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto, endeudamiento y la cobertura del pasivo pensional con los aportes al Fonpet

Para el caso que aplique, referenciar el nombre de la firma y la calificación de riesgo, así como el resumen del contenido del concepto.

2. Diagnostico Financiero e Institucional

Tenga en cuenta los lineamientos referenciados en el numeral 1.2 de la Guía Metodológica para la Formulación y Seguimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, en adelante La Guía.

Para efectuar el diagnóstico financiero utilice el módulo 1 de herramienta No. 11 del Kit Territorial en www.kiterritorial.co

3. Contenidos del Marco Fiscal de Mediano Plazo

3.1 Informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior

Incluya en este punto, a manera de conclusiones, el resumen ejecutivo de la situación financiera e institucional referenciado en el numeral 2.1 de La Guía.

¹ Las personas económicamente inactivas son aquellas menores de 15 años y mayores de 59. Esta composición de la población por edades representa para la ET la posibilidad de contar con un bono poblacional que podría convertirse en un determinante de prosperidad económica siempre que logre impulsar su aparato productivo a través de la diversificación de sus actividades productivas.

3.2 Estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias

Determine en primer lugar si existen exenciones y/o beneficios tributarios, para lo cual tenga en cuenta las indicaciones del numeral 2.2 de La Guía.

Relacionar en el anexo No. 1 los Actos Administrativos, la fecha de expedición, el tiempo de duración, la estimación del costo fiscal y los demás efectos sobre los ingresos de la ET.

3.3 Relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial

Tome como referencia para este punto el contenido del numeral 2.3 de La Guía.

3.3.1 Pasivos ciertos o exigibles

Detallar en el anexo No. 2 los pasivos ciertos o exigibles

3.3.2 Pasivos contingentes

Utilice el anexo No. 3 para relacionar los pasivos contingentes y su valoración.

3.3.2.1 Pasivos Contingentes por Contratos Administrativos

3.3.2.2 Pasivos Contingentes en operaciones de crédito público

3.3.2.3 Pasivos Contingentes originados en sentencias y conciliaciones

3.4 Costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior

Para este punto utilice los lineamientos del numeral 2.4 de La Guía.

Utilice el anexo No. 4 para detallar el costo fiscal de las Ordenanzas o Acuerdos que determinan gastos.

3.5 El Plan Financiero

Utilice los lineamientos contenidos en el numeral 2.5 de La Guía

Indicar, para cada componente, los supuestos que sustentan las proyecciones del plan Financiero contenido en el Anexo No. 5.

3.5.1 Estimación de los Ingresos

3.5.1.1 Ingresos Corrientes de Libre Destinación - ICLD

Además de los supuestos de la proyección, relacione las metas de ICLD.

3.5.1.2 Ingresos con Destinación Específica por Acto Administrativo

Además de los supuestos de la proyección, relacione los Actos Administrativos (Ordenanzas o Acuerdos) que determinan destinaciones específicas sobre los ingresos tributarios, no tributarios y/o transferencias.

Así mismo, indique los sectores a los cuales se orientan las citadas rentas con destinación específica, su relación con el financiamiento del Plan de Desarrollo, los impactos o beneficios y la sostenibilidad en el tiempo.

3.5.2 Estimación de los Gastos

Indicar, para cada componente, los supuestos que sustentan las proyecciones del plan Financiero contenido en el Anexo No. 5.

3.5.3 Gastos de Funcionamiento

3.5.3.1 Metas de los límites del gasto de funcionamiento de la administración

3.5.3.2 Metas de los límites del gasto de órganos de control

3.5.3.3 Vigencias Futuras en Gastos de Funcionamiento

Relacione los montos de VF aprobadas para gastos de funcionamiento, de acuerdo con lo indicado en el numeral 2.5.1.6 de La Guía.

3.5.4 Gastos de Inversión

3.5.4.1 Vigencias Futuras en Gastos de Inversión

Relacione por cada sector los montos de VF aprobadas para gastos de inversión, incluyendo la respectiva fuente de financiamiento.

En caso de que el Plan de Desarrollo vigente considere la ejecución de proyectos que superen una o más vigencias fiscales, se deberá tener en cuenta este aspecto para proyectar los respectivos montos de VF.

3.5.5 Servicio de la Deuda

Incluya los supuestos de las proyecciones del servicio de la deuda pública vigente o la deuda pública que estime contratar para el financiamiento del Plan de Desarrollo.

Tenga en cuenta que en este punto se deben incorporar los efectos de las tasas de cobertura de riesgo en tasa de interés y tasa de cambio.

3.6 Las metas de superávit primario, el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad

Con base en los lineamientos del numeral 2.6 de la Guía y las proyecciones de ingresos y gastos del Anexo No. 5, incluir en este punto las metas del Superávit Primario y su relación con los intereses de la deuda y con el servicio total de la deuda pública.

3.6.1 Las metas de superávit primario

Siga los lineamientos del numeral 2.6.1 de La Guía.

3.6.2 Nivel de deuda pública y análisis de su sostenibilidad

Tome en cuenta los lineamientos del numeral 2.6.2 de la Guía.

3.7 Acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución

Con base en los lineamientos del numeral 2.7 de La Guía y los supuestos del Plan Financiero, detalle en este punto el Plan de acciones para el cumplimiento de las metas.

Teniendo en cuenta los resultados del diagnóstico financiero e institucional y la capacidad fiscal de la entidad, considere las siguientes situaciones:

¿La entidad Territorial se encuentra ejecutando Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en aplicación de la Ley 550 de 1999 o la Ley 617 de 2000?

En caso afirmativo, el Plan de Acciones deberá ser consistente con los compromisos y obligaciones del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en Ley 550 de 1999, o del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, sin perjuicio de que se puedan establecer acciones adicionales para acelerar o mejorar el cumplimiento y ejecución del Acuerdo o del Programa.

¿La entidad Territorial requiere la adopción de un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero?

De acuerdo con la dimensión de la problemática financiera e institucional, la elaboración del Plan de Acciones deberá considerar la decisión que tome la administración para acogerse a un Acuerdo de Pasivos en ley 550 de 1999 o un Programa en ley 617 de 2000; para lo cual, cada uno de los citados instrumentos tiene sus propios requisitos.

3.7.1 Acciones de rápida ejecución e inmediato resultado y de impacto significativo

3.7.2 Acciones de impacto a mediano y largo plazo

3.7.3 Ajustes al Plan de Desarrollo, Replantear el POAI y/o el Plan Indicativo y los demás instrumentos de planeación.



MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Carrera 8 No. 6C- 38. Bogotá D.C., Colombia - Correo electrónico: atencioncliente@minhacienda.gov.co
Línea Nacional: 01 8000 910071 - Teléfono en Bogotá: (57 1) 381 1700 - (57 1) 602 1270
Fax: (57 1) 381 2183 - Código Postal: 111711 - NIT: 899.999.090-2
Horario de atención: lunes a viernes, 8:00 a.m. a 5:00 p.m