

Octaviano A. Herrera Mesa

Finanzas Públicas

PARA EL SIGLO XXI

ELABORACIÓN TÉCNICA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

SANEAMIENTO FISCAL
LEY 617 DE 2000

SANEAMIENTO FINANCIERO
LEY 819 DE 2003

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

PRESUPUESTO DE TESORERÍA (PAC)

CIERRE PRESUPUESTAL, FINANCIERO Y CONTABLE
DE LA EMPRESA OFICIAL EN COLOMBIA.

Segunda Edición 2006 ✓



LIBRERÍA JURÍDICA
SANCHEZ R. LTDA.

Contenido

	Pág.
LISTADO DE CUADROS	15
LISTADO DE GRÁFICOS	16
PRESENTACIÓN	17
INTRODUCCIÓN	19

CAPITULO 1

MARCO CONCEPTUAL Y NATURALEZA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1.1. Conceptualización de las Finanzas Públicas	21
1.2. Naturaleza de las Finanzas Públicas	23
1.3. Objetivos de las Finanzas Públicas	27
1.3.1. <i>Dotar a la comunidad de cierta cantidad de bienes colectivos</i>	27
1.3.2. <i>La redistribución del ingreso</i>	28
1.3.3. <i>La estabilización de la economía</i>	28
1.3.4. <i>El desarrollo económico</i>	29
Conclusiones	30

CAPITULO 2

INTERVENCIONISMO DE ESTADO Y FINANZAS PÚBLICAS

2.1. Escuela Clásica, Liberal o Leseferista.	34
2.1.1. <i>Paradigmas del Estado no intervencionista</i>	35
2.2. Escuela Intervencionista.	36
2.2.1. <i>Esferas del intervencionismo de Estado</i>	37
2.2.2. <i>Paradigmas del Estado intervencionista</i>	41
2.3. Escuela Neoliberal.	41
2.3.1. <i>Paradigmas neoliberales</i>	43
Conclusiones	43

CAPITULO 3

LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS.

3.1. El Ingreso Público	45
3.1.1. <i>Clasificación del ingreso público</i>	45
3.2. El Gasto Público	49
3.2.1. <i>Desarrollo conceptual del gasto público</i>	50
3.2.2. <i>Clasificación del gasto público</i>	52
3.2.2.1. <i>Clasificación económica</i>	52
3.2.2.2. <i>Clasificación por objeto del gasto</i>	52
3.2.2.3. <i>Clasificación institucional</i>	52
3.2.2.4. <i>Clasificación funcional</i>	53
3.2.3. <i>Identificación y definición de los rubros de gastos</i>	53
3.2.3.1. <i>Gastos de funcionamiento</i>	53
3.2.3.2. <i>Servicio de la deuda pública</i>	54
3.2.3.3. <i>Inversión</i>	54

CAPITULO 4

CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA FISCAL. TEORÍA IMPOSITIVA DEL ESTADO

4.1. Conceptualización	57
4.2. Fuentes del Sistema Fiscal	58
4.2.1. <i>La requisita directa de recursos económicos</i>	58
4.2.2. <i>Emisión de moneda legal</i>	58
4.2.3. <i>Deuda pública</i>	58
4.2.4. <i>Precio de la empresa pública rentable</i>	59
4.2.5. <i>Impuesto precio definido</i>	59
4.2.6. <i>Impuestos</i>	59
4.3. La Teoría Impositiva del Estado	59
4.3.1. <i>Generalidades del tributo</i>	59
4.3.1.1. <i>Impuestos</i>	60
4.3.1.2. <i>Tasas</i>	60
4.3.1.3. <i>Contribuciones</i>	61
4.3.2. <i>La obligación tributaria</i>	61
4.3.3. <i>Principios reguladores de la tributación</i>	61
4.3.4. <i>Elementos esenciales del tributo</i>	62
4.3.4.1. <i>Base legal</i>	62
4.3.4.2. <i>Hecho imponible</i>	63
4.3.4.3. <i>Hecho generador</i>	63
4.3.4.4. <i>Sujeto activo</i>	63

4.3.4.5. Sujeto pasivo	63
4.3.4.6. Base gravable	63
4.3.4.7. Tarifa	63
4.3.5. <i>Impuestos nacionales</i>	63
4.3.6. <i>Impuestos departamentales</i>	64
4.3.7. <i>Impuestos municipales.</i>	64
4.3.8. <i>La política fiscal.</i>	67

CAPITULO 5 EL PRESUPUESTO MUNICIPAL.

5.1. Conceptualización.....	69
5.2. Objetivos del sistema presupuestal.	71
5.3. La planeación y el presupuesto municipal.	71
5.4. Etapas del proceso presupuestario.	72
5.4.1. <i>Formulación.</i>	73
5.4.2. <i>Presentación, aprobación y sanción del proyecto de presupuesto al Concejo Municipal</i>	74
5.4.3. <i>Liquidación del presupuesto</i>	76
5.4.4. <i>Ejecución del presupuesto</i>	78
5.4.5. <i>Evaluación y control de gestión presupuestal.</i>	83
5.5. Marco Constitucional, Legal y Administrativo del Presupuesto.	86
5.5.1. <i>Sistema presupuestal municipal</i>	86
5.5.2. <i>Principios del sistema presupuestal.</i>	90
5.5.3. <i>Presupuesto de rentas y recursos de capital.</i>	91
5.5.3.1. Ingresos corrientes	91
5.5.3.1.1. Tributarios	91
5.5.3.1.2. No tributarios	91
5.5.3.2. Transferencias y participaciones	91
5.5.3.3. Ingresos de capital	92
5.5.3.3.1. Financieros	92
5.5.3.3.2. Contables	92
5.5.3.3.3. Otros	92
5.5.4. <i>Presupuesto de gastos o apropiaciones.</i>	94
5.5.4.1. Gastos de funcionamiento.	94
5.5.4.1.1. Servicios personales.....	94
5.5.4.1.2. Gastos generales.....	95
5.5.4.1.3. Transferencias.....	95
5.5.4.2. Servicio de la deuda.	95
5.5.4.2.1. Deuda interna.	95
5.5.4.2.2. Deuda externa.	95

5.5.4.3. Inversiones	95
5.5.4.3.1. Inversión administrativa	95
5.5.4.3.2. Inversión física	96
5.5.4.3.3. Inversión social.	96
5.5.5. <i>Repetición del presupuesto.</i>	97
5.5.6. <i>Modificaciones al presupuesto.</i>	98
5.5.7. <i>Régimen de apropiaciones y reservas presupuestales.</i>	100
5.5.8. <i>Situaciones financieras a escala municipal.</i>	101
5.5.8.1. Superávit o déficit presupuestal de ingresos	101
5.5.8.2. Superávit o déficit presupuestal de gastos.	101
5.5.8.3. Superávit o déficit de ejecución presupuestal.	101
5.5.8.4. Superávit o déficit de tesorería	102
5.5.8.5. Superávit o déficit fiscal.	102

CAPITULO 6

SISTEMA DE FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES

6.1. Conceptualización y Significado.	105
6.2. Antecedentes Históricos.	106
6.2.1. <i>Ley 12 de 1986</i>	110
6.2.2. <i>Ley 60 de 1993</i>	112
6.3. Sistema General de Participaciones Territoriales para Inversión Social	117
6.3.1. <i>Principios generales.</i>	118
6.3.1.1. Definición.	118
6.3.1.2. Base de cálculo.	118
6.3.2. <i>Sector Educación</i>	119
6.3.2.1. De las instituciones educativas, rectores y los recursos.	119
6.3.2.2. Distribución de recursos del sector educativo	121
6.3.2.3. Disposiciones especiales y transitorias en educación.	123
6.3.3. <i>Sector salud.</i>	124
6.3.3.1. Distribución de recursos para la salud.	127
6.3.3.2. Disposiciones generales del sector salud.	129
6.3.3.3. Transición del sistema general de participaciones en salud. ..	131
6.3.4. <i>Participación de propósito general.</i>	131
6.3.4.1. Sectores contemplados.	131
6.3.4.2. Distribución de la participación.	132
6.3.4.3. Criterios para la distribución de los recursos.	133
6.3.5. <i>Disposiciones comunes al sistema general de participaciones.</i>	134

CAPITULO 7

CRÉDITO PÚBLICO EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES

7.1. Definición y conceptualización general	137
7.2. Objetivos del Sistema de Crédito Público	138
7.3. Endeudamiento Público Territorial	138
7.3.1. <i>Análisis de la capacidad de pago.</i>	138
7.3.2. <i>Evaluación de la capacidad de pago.</i>	141
7.3.2.1. Instancia de endeudamiento autónomo (semáforo verde)	142
7.3.2.2. Instancia de endeudamiento crítico (semáforo rojo)	142
7.3.3. <i>Los planes de desempeño.</i>	142
7.3.4. <i>Capacidad de endeudamiento.</i>	143
7.4. Etapas para la Operación del Crédito público	145
7.4.1. <i>Autorización</i>	145
7.4.2. <i>Etapa negociación o emisión.</i>	145
7.4.3. <i>Etapa contratación o colocación.</i>	146
7.4.4. <i>Etapa administración y control.</i>	146
7.5. Operaciones de Manejo de la Deuda Pública	149

CAPITULO 8

CIERRE PRESUPUESTAL, FINANCIERO Y CONTABLE EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES

8.1. Conceptualización	153
8.2. Triangulación Financiera de la Empresa Pública	153
8.3. Cierre Presupuestal	154
8.4. Cierre Contable	158
8.5. Cierre Financiero o de Tesorería	160
8.5.1. <i>Disponibilidades (D)</i>	160
8.5.2. <i>Exigibilidades (E)</i>	160
8.6. Constitución de Reservas Presupuestales	162
8.7. Constitución de Cuentas por Pagar	164
8.8. Cierre Contable de las Cuentas Cero del Presupuesto de Ingresos. Ejemplo ..	166
8.9. Cierre Contable de las Cuentas Cero del Presupuesto de Gastos. Ejemplo	167
8.9.1. <i>Procedimiento para construir reservas presupuestales y reservas de caja</i>	167
8.9.2. <i>Contabilidad</i>	168
8.9.3. <i>Presupuesto: Registra en el libro reservas presupuestales</i>	169
8.9.4. <i>Taller completo cierre de vigencia fiscal gastos</i>	169

CAPITULO 9
SANEAMIENTO FISCAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

9.1. Conceptualización	173
9.2. Categorización de las Entidades Territoriales	174
9.3. Saneamiento Fiscal en las Entidades Territoriales.	
Límites a Gastos de Funcionamiento	177
9.3.1. <i>Límite gastos de funcionamiento departamentos</i>	178
9.3.2. <i>Límite gastos de funcionamiento asambleas departamentales</i>	179
9.3.3. <i>Límite gastos de funcionamiento contralorías departamentales</i>	179
9.3.4. <i>Límite gastos de funcionamiento distritos y municipios</i>	180
9.3.5. <i>Límite gastos de funcionamiento personerías</i>	182
9.3.6. <i>Límite gastos de funcionamiento contralorías municipales</i>	182
9.3.7. <i>Consecuencias del incumplimiento de límites de gastos</i>	183
9.3.8. <i>Programa de saneamiento fiscal y financiero</i>	183
9.4. Concesiones Especiales	185
9.5. Viabilidad Financiera de Municipios y Distritos	186
9.6. Honorarios de Concejales Municipales y Distritales, Diputados, Contralores y Personeros	187
9.7. Atribuciones del Personero como Veedor del Tesoro	190
9.8. Inhabilidades e Incompatibilidades	191
9.8.1. <i>Tiempo de inhabilidades para altos funcionarios de la administración territorial</i>	191
9.8.2. <i>Causas para la pérdida de investidura de diputados y concejales</i>	192
9.9. Requisitos para Recibir Garantías de la Nación	192
9.10. Otros asuntos relacionados con el saneamiento fiscal de las entidades territoriales	193

CAPITULO 10
SANEAMIENTO FINANCIERO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.
ELABORACIÓN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

10.1. Generalidades	203
10.1.1. <i>Objetivo general</i>	203
10.1.2. <i>Objetivos específicos perfilados</i>	204
10.2. Reglamentación de la Programación Presupuestal	205
10.2.1. <i>Desmonte gradual de las reservas presupuestales</i>	205

10.3. Operaciones Presupuestales de Vigencias Futuras	206
10.3.1. <i>Requisitos para su aplicación</i>	206
10.3.2. <i>Monto y plazos</i>	206
10.3.3. <i>Recursos presupuestales de respaldo</i>	206
10.3.4. <i>Concepto previo favorable</i>	206
10.3.5. <i>Prohibiciones</i>	206
10.3.6. <i>Limites de tiempo</i>	207
10.3.7. <i>Vigencias futuras excepcionales</i>	207
10.4. Reglamentación a Operaciones de Tesorería	207
10.5. Asuntos Varios Relacionados	208
10.5.1. <i>Sostenibilidad de la deuda</i>	209
10.5.2. <i>Consistencia del presupuesto para las entidades territoriales</i>	209
10.5.3. <i>Análisis del impacto fiscal de las normas</i>	209
10.5.4. <i>Capacidad de pago de las entidades territoriales</i>	209
10.6. Elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo	210
10.6.1. <i>Generalidades</i>	210
10.6.2. <i>Informe de resultados presupuestales,</i> <i>financieros y contables de la vigencia anterior</i>	211
10.6.3. <i>Plan financiero</i>	211
10.6.3.1. <i>Proyección de ingresos</i>	212
10.6.3.2. <i>Cálculo de los gastos</i>	214
10.6.4. <i>Fijación de metas de superávit primario</i>	218
10.6.5. <i>Relación de pasivos exigibles y contingentes</i>	220
10.6.6. <i>Costo fiscal de exenciones, deducciones o descuentos tributarios</i>	221
10.6.7. <i>Costo fiscal de las ordenanzas o acuerdos</i> <i>sancionados en la vigencia anterior</i>	222
10.6.8. <i>Acciones y medidas en las que se sustenta</i> <i>el cumplimiento de las metas de superávit primario</i>	223
10.7. Pasivos exigibles y pasivos contingentes, componente Fundamental de un MFMP	224

CAPITULO 11

PLAN ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA

11.1. Nomograma	227
11.2. Definición y Generalidades	228
11.3. Importancia del PAC	228
11.4. Requisitos para su Aplicación	229
11.4.1. <i>Utilización de las estadísticas</i>	229
11.4.2. <i>Codificación</i>	229
11.4.3. <i>Determinación de responsabilidades</i>	229

11.4.4. <i>Modificaciones</i>	230
11.4.5. <i>Coordinación</i>	230
11.4.6. <i>Seguimiento</i>	230
11.5. Componentes del PAC	231
11.6. Proceso Integral del PAC	231
11.7. Elaboración del Plan Anualizado de Caja	234
11.7.1. <i>Flujos de ingresos y gastos</i>	234
11.7.2. <i>Naturaleza de los recaudos y desembolsos</i>	234
11.7.3. <i>Información requerida para el PAC</i>	234
11.8. Uso del Programa Anual de Caja	236

CAPITULO 12

ELABORACIÓN TÉCNICA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

12.1. Análisis de Elementos Preliminares	240
12.2. Recolección de Información para el Presupuesto de Ingresos	240
12.2.1. <i>Pronóstico de ingresos corrientes</i>	242
12.2.2. <i>Pronostico de transferencias</i>	246
12.2.3. <i>Pronostico de ingresos de capital</i>	246
12.3. Diligenciamiento de la Matriz Presupuestal de Ingresos	248
12.4. Definición de los Usos Posibles de los Ingresos	248
12.4.1. <i>Ingresos de libre destinación</i>	248
12.4.2. <i>Ingresos de destinación especial</i>	249
12.4.3. <i>Otros ingresos</i>	250
12.5. Recolección de Información para el Presupuesto de Gastos	250
12.5.1. <i>Cálculo de gastos de funcionamiento</i>	251
12.5.2. <i>Cálculo del servicio de la deuda</i>	251
12.5.3. <i>Calculo de la inversión</i>	252
12.6. Diligenciamiento de la Materia Presupuestal de Gastos	252
12.7. Confrontación de Ingresos y Gastos Presupuestados	252
12.8. Elaboración del Proyecto de Presupuesto	253
12.9. Elaboración de la Exposición de Motivos	254
12.10. Presentación, Estudio, Aprobación y Sanción del Presupuesto	254
12.11. Elaboración de los Decretos de Liquidación del Presupuesto y Plan Anual Mensualizado de Caja	255
12.12. Análisis Financiero Presupuestal Ex - Ante	260

12.12.1. <i>Análisis del superávit o déficit primario de las finanzas públicas municipales</i>	260
12.12.2. <i>Análisis de la estructura presupuestal de ingresos</i>	261
12.12.3. <i>Análisis de la Estructura Presupuestal de Gastos</i>	262
GLOSARIO	265
BIBLIOGRAFÍA	273

TABLA DE CUADROS

CUADRO 1	Esferas a Intervenir	38
CUADRO 2	Recursos Tributarios Municipales	66
CUADRO 3	Cuentas para Liquidación del Presupuesto	77
CUADRO 4	Superávit o Déficit de Tesorería	103
CUADRO 5	Cesión del Impuesto a las Ventas según Ley 12 de 1986	112
CUADRO 6	Conformación y Distribución de Recursos del S.G.P.	118
CUADRO 7	Capacidad de Endeudamiento Municipal	150
CUADRO 8	Situación Presupuestal.	157
CUADRO 9	Situación Presupuestal Alterna.	158
CUADRO 10	Situación Contable.	159
CUADRO 11	Situación de Tesorería.	162
CUADRO 12	Documentación de Reservas Presupuestales al Cierre de la Vigencia	164
CUADRO 13	Documentación de Cuentas por Pagar al Cierre de la Vigencia.	166
CUADRO 14	Categorización de Departamentos.	174
CUADRO 15	Categorización de Distritos y Municipios.	175
CUADRO 16	Modelo Documentación Plan Financiero	218
CUADRO 17	Modelo Documentación Metas de Superávit Primario.	219
CUADRO 18	Análisis de Sostenibilidad de la Deuda	220
CUADRO 19	Modelo Relación de Pasivos Acumulados	221
CUADRO 20	Modelo Relación de Pasivos Contingentes	221
CUADRO 21	Costo Fiscal de las Exenciones Tributarias	222
CUADRO 22	Proceso del PAC, Artículo 73, Decreto 111/96	233

CUADRO 23	Estimación del Flujo Mensual de Efectivo para la Vigencia Fiscal.	234
CUADRO 24	Ejemplo de Ingresos de Libre Destinación.	247
CUADRO 25	Matriz Presupuestal de Ingresos.	254
CUADRO 26	Matriz Presupuestal de Gastos.	255
CUADRO 27	Presupuesto de Gastos de Funcionamiento. Servicios Personales y Transferencias.	256
CUADRO 28	Presupuesto de Gastos de Funcionamiento. Gastos Generales.	257
CUADRO 29	Presupuesto Servicio de la Deuda.	258

TABLA DE GRÁFICOS

GRAFICO 1	Objetivos de las Finanzas Públicas. Criterios de Ingresos.	29
GRAFICO 2	Objetivos de las Finanzas Públicas. Criterios de Gastos.	30
GRAFICO 3	Esferas del Estado para Intervenir.	39
GRAFICO 4	Clasificación de los Ingresos Públicos.	49
GRAFICO 5	Clasificación del Gasto Público.	55
GRAFICO 6	El Presupuesto Municipal como un Sistema Abierto.	70
GRAFICO 7	Articulación de los Elementos de Planeación.	82
GRAFICO 8	Ejecución Presupuestal Municipal.	82
GRAFICO 9	Control Presupuestal Municipal.	85
GRAFICO 10	Sistema Presupuestal Colombiano.	89
GRAFICO 11	Presupuesto de Ingresos. Fuentes.	93
GRAFICO 12	Presupuesto de Gastos.	97
GRAFICO 13	Distribución del Impuesto a las Ventas Antes de la Ley 12/86	109
GRAFICO 14	Distribución de los Ingresos Corrientes Según Ley 60/93	116
GRAFICO 15	Interacción del Sistema de Crédito con el Área Financiera Municipal.	151
GRAFICO 16	Triangulación Financiera Sector Público.	154
GRAFICO 17	Usos Posibles de los Ingresos Públicos	214
GRAFICO 18	Componentes del PAC	232
GRAFICO 19	Información Requerida para la Elaboración del PAC.	235
GRAFICO 20	Ingresos con Destinación a Inversión Forzosa o Reasignables Vía Financiación de Saneamiento Fiscal.	250