



DOCUMENTOS SOBRE FINANZAS PÚBLICAS TERRITORIALES

Sección de Finanzas Públicas Territoriales
Medellín

Finanzas Públicas Territoriales: Nota Metodológica

Preparado por Finanzas Públicas Medellín *

Agosto, 2004

*Las opiniones y posibles errores contenidos en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva. Para comentarios por favor diríjase a: GVilladu@banrep.gov.co, emachaar@banrep.gov.co o cmunozoc@banrep.gov.co.

Éste es una actualización de: Banco de la República. Indicadores del Sector Público no Financiero 1987 – 1995. Consolidados. 1996; páginas 17 – 44.

RESUMEN

Las estadísticas de Finanzas Públicas son fundamentales para el análisis fiscal y cumplen una función primordial tanto en el seguimiento y supervisión de la actividad económica, como en las decisiones de política macroeconómica. Esta nota metodológica proporciona un marco conceptual y contable que permite dar cuenta de cómo el Banco de la República compila, procesa y reproduce las operaciones que se suceden en las entidades pertenecientes a los diferentes niveles institucionales del Sector Público no Financiero Territorial, tomando para ello una muestra representativa. Para tal fin, parte de las ejecuciones presupuestales y estados financieros complementarios de las diferentes entidades, y se procede a contabilizar los *ingresos*, por lo efectivamente recaudado, y los *gastos*, por los giros más los compromisos; atendiendo a las directrices del *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas Revisado* del Fondo Monetario Internacional y las normas presupuestales contempladas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Colombiano.

Palabras claves: Finanzas públicas territoriales, ejecución presupuestal, Fondo Monetario Internacional, metodología, estatuto orgánico del presupuesto.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
1. CONSIDERACIONES BÁSICAS	6
2. ESQUEMA INSTITUCIONAL	8
2.1 Estructura del Sector Público	8
2.1.1. Sector Público no Financiero	8
2.1.2. Sector Público Financiero	8
2.2. Clasificación Institucional Gubernamental: Niveles Nacional, Departamental y Municipal. ...	8
2.2.1 Nivel nacional	9
2.2.2. Nivel departamental	9
2.3. Nivel municipal	10
2.3.1. Gobiernos Centrales	10
3. UNIDAD ESTADÍSTICA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	12
3.1. NIVEL DEPARTAMENTAL	12
3.2. NIVEL MUNICIPAL	12
4. DEFINICIÓN Y TRATAMIENTO METODOLÓGICO DE LAS VARIABLES ECONÓMICAS	16
4.1. INGRESOS CORRIENTES:	16
4.1.1. Ingresos tributarios	16
4.1.2. Ingresos no tributarios	17
4.1.3. Ingresos por transferencias	18
4.2. GASTOS CORRIENTES	21
4.2.1. Gastos de funcionamiento	21
4.2.2. Intereses y comisiones de deuda	21
4.2.3. Gastos por transferencias	21
4.3. DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	21
4.4. INGRESOS DE CAPITAL	22
4.5. GASTOS DE CAPITAL	22
4.5.1. Ajustes por transferencias de capital	22
4.6. PRÉSTAMO NETO	22
4.7. BALANCE FISCAL	22

4.8. FINANCIAMIENTO	23
4.8.1. Crédito Externo Neto	23
4.8.2. Crédito Interno Neto.....	24
4.8.3. Variación de Depósitos	24
4.8.4. Otros	24
5. CLASIFICACIÓN POR FINALIDAD DEL GASTO	24
5.1. SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES.....	24
5.2. SERVICIO DE DEFENSA	24
5.3. EDUCACIÓN.....	24
5.4. SANIDAD	25
5.5. SEGURIDAD, ASISTENCIA Y BIENESTAR SOCIAL.....	25
5.6. VIVIENDA Y ORDENACIÓN URBANA Y RURAL.....	25
5.7. OTROS SERVICIOS SOCIALES Y DE LA COMUNIDAD.....	25
5.8. SERVICIOS ECONÓMICOS.....	25
5.8. OTRAS FINALIDADES.....	26
6. OTROS ASPECTOS METODOLÓGICOS	27
6.1. INTERPRETACIÓN DE LA VIGENCIA FISCAL	27
6.2. TRATAMIENTOS ESPECIALES	27
6.2.1. Empresas Públicas no Financieras	27
6.2.2. Administraciones Públicas y Consolidados	27
6.2.3. Sector Público No Financiero	28
6.2.4. Reportes: Situación Fiscal y Gasto Según Finalidad	28
6.2.5. Niveles Institucionales de Gobierno	29

INTRODUCCIÓN

El propósito de este documento es precisar los criterios metodológicos, las definiciones de las variables y las convenciones adoptadas, que corresponden a las aceptadas internacionalmente como válidas, para orientar la interpretación económica de las estadísticas de las finanzas del Sector Público no Financiero Territorial¹.

El Banco de la Republica posee en la actualidad información censal anual desde 1987 hasta 1997; a partir de 1998 hasta la fecha cuenta con una muestra trimestral de 752 entidades del nivel territorial. Esta muestra esta conformada por 32 entidades del *Gobierno Central Departamental*, 210 entidades *Descentralizadas Departamentales*, 31 *Empresas Públicas no Financieras Departamentales*, 6 entidades de *Seguridad Social Departamentales*, 334 *Gobiernos Centrales Municipales*, 88 entidades *Descentralizadas Departamentales* y 51 *Empresas Públicas no Financieras Municipales*.

El proceso de consolidación de la información pertinente al Sector Publico no Financiero Territorial parte de la recolección de las ejecuciones presupuestales. De éstas se toma el *ingreso*, por lo efectivamente recaudado, y los *gastos* por los giros más los compromisos, excluyendo los ingresos y gastos de terceros. Es en la ejecución presupuestal donde puede verse la acción y el efecto de una entidad, porque aquella es el reflejo de las decisiones políticas sobre el gasto o el ingreso.

Adicionalmente a las ejecuciones presupuestales, es importante contar con la disponibilidad de los balances, los reportes de deuda pública, donde se discriminan los pagos a capital e intereses, al igual que las notas o comentarios que permiten al usuario entender dicha ejecución.

La segunda etapa consiste en la *codificación*, que se realiza siguiendo muchos aspectos de la metodología formulada en el Manual del FMI y con apoyo del *Manual de Codificación*; esta codificación busca traducir la información presentada en la ejecución presupuestal y demás documentos en un sistema de información homogéneo, organizado y comparable. La verificación permite comprobar que la información impresa en la ejecución sea la misma que se ha almacenado en la aplicación informática y a su vez que esta información sea coherente con la de periodos anteriores.

¹ La metodología y las definiciones adoptadas corresponden a las establecidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en los manuales de 1986 y 2001, y a la normatividad colombiana, especialmente en lo referente a las leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995 -que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto- y el Decreto 111 de 1996 que las compila.

La consolidación de la información se realiza en Finanzas Públicas-Medellín, donde se elabora el Boletín semestral de Finanzas Públicas Territoriales, en éste, se presenta la situación fiscal de los entes territoriales. El boletín es una herramienta útil tanto para alcaldes, gobernadores y directores de entidades públicas, como para las autoridades económicas e investigadores.

Esta guía permite entender la dinámica de la elaboración de las cifras fiscales para el Sector Público no Financiero Territorial. En la primera sección se plantea el método de clasificación de la información-económico-institucional. En la segunda, se define la estructura institucional del sector público colombiano, tanto a nivel gubernamental global como en sus órdenes nacional, departamental y municipal. En la tercera, se precisan las fuentes de información y la metodología de tratamiento de la misma. En la cuarta sección, se define el significado económico de las variables. En las dos últimas secciones se presenta la clasificación por finalidad del gasto y otros aspectos metodológicos.

1. CONSIDERACIONES BÁSICAS

La necesidad de definir los criterios comunes para analizar las cifras fiscales provenientes de distintas fuentes de un país, así como para cotejarlas entre diferentes países, ha hecho que se desarrollen técnicas generales de clasificación, cuyo objetivo básico es reconvertir la información numérico – legal de base, de un sencillo listado de cuentas, en un programa armónico, homogéneo y comparable. No existe, sin embargo, un método que se pueda considerar ideal para organizar las transacciones financieras de una entidad pública de modo que se cumplan simultáneamente fines diversos relacionados con la medición de cuentas, el control fiscal y el análisis económico y financiero, sino, por el contrario, diversas opciones o clasificaciones, cada una de las cuales está diseñada para satisfacer determinados objetivos. Entre ellas se destacan: la institucional, la económica, la funcional o por finalidad del gasto, por programas y por actividad².

Cada sistema de clasificación hace énfasis en ciertos aspectos de la gestión gubernamental y proporciona elementos para responder diferentes tipos de interrogantes. Por ejemplo, si se desea conocer cuánto gasta en Comisiones e Intereses de Deuda Pública, la clasificación económica sirve a tales propósitos. En cambio si se desea conocer el monto del gasto en educación o justicia resulta preferible clasificar el gasto según su finalidad. Estas alternativas no necesariamente se excluyen entre sí, ya que es posible elaborar formas de presentación “cruzadas” de la información, tales como la económico institucional, la económico funcional, entre otras.

² El manual de EFP revisado introduce varias partidas de resultado nuevas, como consecuencia de considerar que el análisis fiscal debe incluir una variedad de factores y que ninguna medida por sí sola basta para todos los fines.

Para el caso concreto del presente documento se opta por las clasificaciones económico–institucional y económico–funcional que actualmente utiliza el Banco de la República (B de la R).

La económico-institucional permite establecer un marco general para el análisis de las finanzas regionales y locales, en el contexto del Sector Público no Financiero. Así mismo, los indicadores que se construyen a partir de esta clasificación son un instrumento fundamental para el diseño de la política económica y para visualizar las relaciones del sector público con otros sectores de la economía: monetario, externo y privado, entre otros.

La económico-funcional o por Finalidad del Gasto, pone de manifiesto los medios con que un gobierno cumple sus diversas funciones; muestra la distribución del gasto en Funcionamiento, Transferencias, Inversión y en la Concesión de Préstamos. El panorama resultante de la composición de los gastos correspondientes a las diferentes funciones puede servir de base para comparar la forma en que determinadas funciones -como la educación o la sanidad, se realizan en el mismo nivel de gobierno, para examinar cómo varía en el tiempo la estructura característica del gasto en cada función, y el modo en que los distintos gobiernos cumplen funciones determinadas.

Es de anotar que además de las clasificaciones antes mencionadas, se tendrá en cuenta en la agrupación de la información, la Clasificación por Actividad de los ingresos y de los gastos. La clasificación por actividad muestra lo que el Estado “hace” y el costo en que incurre en el desarrollo de la respectiva actividad. Este esquema de clasificación por ramas de actividad se deriva de la versión más reciente de la “Clasificación Industrial Internacional Uniforme” (CIIU) de todas las actividades económicas, habiéndose subdividido la gran agrupación “Servicios Comunes, Sociales y Personales” de tal manera que facilite la clasificación de datos de acuerdo con los servicios prestados por las administraciones públicas. En esta clasificación, los resultados contemplan, por ejemplo, la Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca, la Explotación de Minas y Canteras, la Electricidad, Gas y Agua entre otras.

Es conveniente mencionar que, para más de una agrupación, la clasificación por actividad tiene una correspondencia biunívoca con las categorías señaladas en la clasificación por finalidades. Se resalta que aunque la información esté debidamente clasificada por actividad, aún no se presentan reportes basados en la misma.³

A continuación se explica la organización institucional del sector público en general, en sus órdenes nacional, departamental y municipal. Más adelante, se precisan las definiciones de las variables económicas analizadas y su tratamiento metodológico.

³ A través del módulo de procesos del SISEC (Sistema de Información Económico de la Subgerencia de Estudios Económicos) se podrá obtener esta información.

2. ESQUEMA INSTITUCIONAL

2.1 Estructura del Sector Público

De acuerdo con la clasificación adoptada, las entidades y empresas públicas se agrupan en dos grandes categorías básicas: Sector Público no Financiero y Sector Público Financiero.

2.1.1. Sector Público no Financiero

Agrupar todas las entidades que son propiedad del gobierno (y/o controladas por él) y que cumplen con las funciones de producir o suministrar bienes y servicios. Según el carácter de sus funciones y fuentes de financiamiento, se subdividen en:

2.1.1.1. Gobierno General

Incluye a todas las entidades públicas que producen y suministran los servicios colectivos no mercantiles: educación, salud, justicia, defensa, seguridad social, entre otros, los cuales pueden carecer de precio de mercado. Su financiamiento proviene básicamente del cobro de impuestos y otras contribuciones obligatorias.

2.1.1.2. Empresas Públicas no Financieras del Estado

Aquí se agrupan las entidades que producen y venden bienes y servicios al público en gran escala: energía, agua, teléfonos, bienes de consumo e intermedios, entre otros, y cuya fuente más importantes de financiamiento es justamente la venta de aquellos.

2.1.2. Sector Público Financiero

Corresponde a las entidades que son propiedad del gobierno y que cumplen funciones iguales o similares a las realizadas por los demás intermediarios financieros del sistema, esto es, captar recursos de los agentes económicos para efectuar préstamos.

2.2. Clasificación Institucional Gubernamental: Niveles Nacional, Departamental y Municipal.

Para efectos de la clasificación institucional es de gran importancia considerar el área de influencia de la autoridad de cada organismo público. Si ella se ejerce a todo lo largo del territorio del país, se agrupará en el orden nacional. Si sólo se extiende a determinadas regiones dentro del territorio del país (los departamentos), formará parte del orden departamental. Si ella se circunscribe al área más estrecha de una localidad dentro de una región, se agrupará en el orden municipal; paralelamente se encuentran las entidades suprarregionales, que ejercen sus funciones en un área que abarca varios departamentos, y los entes supralocales, cuyo ámbito de ejercicio abarca varios municipios. Dentro de cada uno de estos órdenes, también es necesario distinguir entre aquellos entes que hacen parte de la administración central -o nivel gubernamental central, y aquellos que cuentan con un mayor grado de autonomía de gestión y patrimonio y que llevan una contabilidad independiente -nivel gubernamental descentralizado.

2.2.1 Nivel nacional

2.2.1.1. Gobierno Central

Está conformado por los Ministerios, Departamentos Administrativos, algunas Superintendencias y otras entidades, tales como: el Congreso de la República, la Contraloría General de la República, la Fiscalía, la Procuraduría, el Consejo Superior de la Judicatura, la Policía, entre otras.

Los gastos de esas dependencias son financiados con recursos presupuestales nacionales (por medio de las asignaciones y situación de fondos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público), a través de la Tesorería General.

2.2.1.2. Entidades Descentralizadas

Corresponde a todas aquellas entidades adscritas al Gobierno Central Nacional, subordinadas a éste en su gestión administrativa, las cuales tienen relativa independencia y presupuestos propios, pero que cumplen funciones complementarias de administración pública, esto es, la provisión de “servicios colectivos” no mercantes. También se consideran entidades descentralizadas las empresas públicas nacionales y las entidades de seguridad social nacionales, las cuales, por razón de sus funciones, se clasifican en niveles gubernamentales institucionales independientes.

Son entidades descentralizadas nacionales, las Corporaciones Autónomas Regionales, Fondos Rotatorios, especiales y de cofinanciación, algunas Superintendencias, Universidades, Institutos de Formación Técnica Profesional, Colegios, Fondos de Cuentas Parafiscales, algunas Unidades Administrativas, Institutos Nacionales Especializados, entre otros.

2.2.1.3. Empresas públicas no financieras

A esta categoría corresponden las empresas públicas que producen y venden productos y/o bienes de servicios al público en gran escala. Son típicas de este nivel institucional las empresas nacionales de carbón, gas, petróleos, productos veterinarios, vías férreas, electrificadoras y de telecomunicaciones, entre otras.

2.2.2. Nivel departamental

2.2.2.1. Gobiernos centrales

Está conformado por las Asambleas, los Despachos de los Gobernadores, las Secretarías, los Departamentos Administrativos y las Oficinas y Dependencias cuyo financiamiento dependa directamente de las gobernaciones y/o de sus respectivas Secretarías de Hacienda.

Los programas de gasto de todas las dependencias antes enumeradas hacen parte del Presupuesto General de cada división político administrativa seccional, los cuales se financian con los ingresos (tributarios, no tributarios, transferencias de otros niveles de la administración, préstamos, etc.) recibidos por la tesorería departamental.

2.2.2.2. Entidades descentralizadas

A este sector corresponden aquellas entidades cuya gestión administrativa, aunque subordinada al gobierno central, se realiza con relativa independencia y que cuentan con presupuestos propios, pero que siguen cumpliendo funciones de administración pública. También son descentralizadas las entidades departamentales de seguridad social y las empresas públicas, pero en razón de sus funciones, se han clasificado en niveles gubernamentales institucionales independientes.

Entre las entidades descentralizadas comunes a muchas secciones del país se encuentran las Beneficencias, Universidades, Fondos de Valorización, Fondos Rotatorios y otras como Hospitales, Servicios Seccionales de Salud y Fondos Educativos Regionales (FER). En muchos departamentos estas dos últimas entidades ya no funcionan como unidades informativas independientemente sino que han sido absorbidas por la administración central.

2.2.2.3. Empresas públicas no financieras

A esta categoría corresponden las empresas públicas que elaboran y venden productos y/o bienes de servicios al público en gran escala. Son típicas de este nivel gubernamental institucional las Industrias Licoreras, las Loterías, las Empresas Departamentales de Energía Eléctrica, Acueducto, Alcantarillado y Teléfonos, las Centrales de Transporte, entre otros.

Respecto a las loterías, es conveniente mencionar que aún aquellas -departamentales o municipales- que están incluidas dentro de las beneficencias y otras instituciones, sus operaciones fueron separadas en tal forma que se presenten disociadas, como si se tratase de entidades autónomas -en el correspondiente nivel institucional. De igual forma, se han separado las operaciones de las empresas licoreras cuando éstas se encuentran consolidadas dentro de las Secretarías de Hacienda departamentales.

2.3. Nivel municipal

2.3.1. Gobiernos Centrales

Las dependencias que conforman el gobierno municipal son: Alcaldías, Secretarías, Personerías, Tesorería, Departamentos Administrativos, y demás oficinas y dependencias que hagan parte integral del Presupuesto Municipal.

2.3.1.1. Entidades descentralizadas

La mayoría de las entidades aquí clasificadas se encuentran en las ciudades capitales e intermedias y, en general, se refieren a Fondos e Instituciones de Valorización, Vivienda, Circulación y Tránsito, Deportes, Entidades Encargadas de la Recreación y de la Cultura, entre otras. Además, se han incluido los Hospitales, el Servicio Local de Salud, la Junta Administradora Seccional de Deportes y el Fondo Educativo de Bogotá, los cuales tienen un carácter totalmente diferente al resto de las localidades del país.

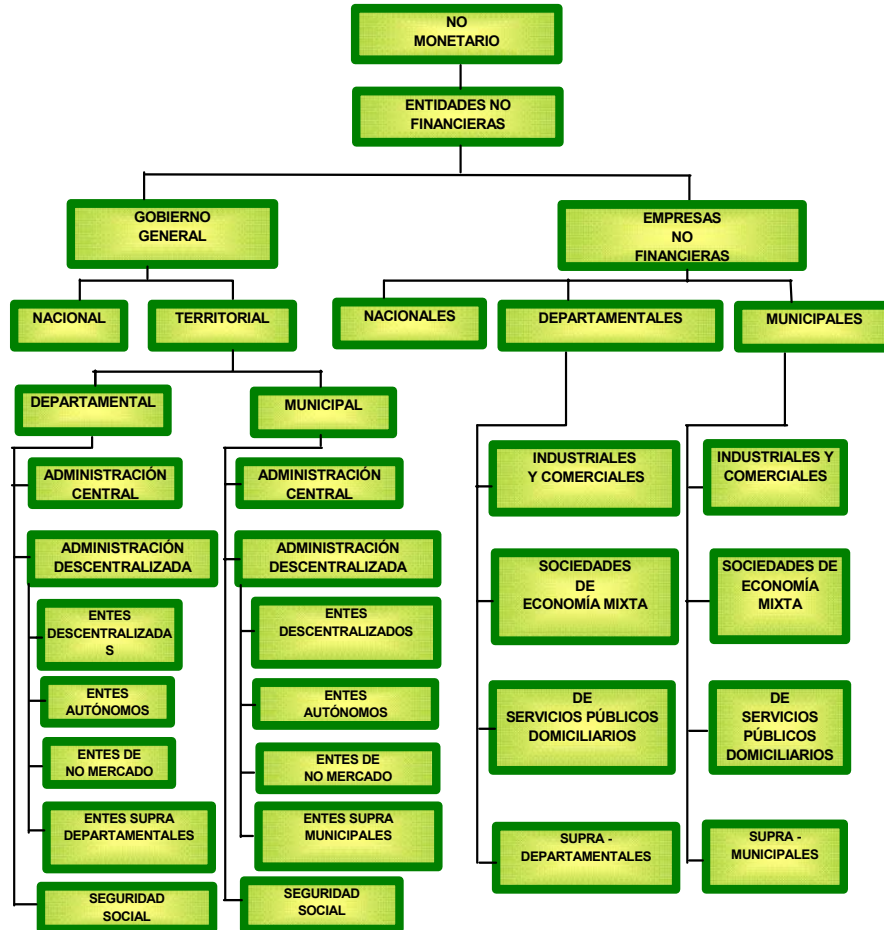
2.3.1.2. Empresas públicas no financieras

Este sector se haya integrado principalmente por las empresas de servicios públicos municipales, las más importantes de las cuales se localizan en las ciudades capitales e

intermedias de unos pocos departamentos con mayor grado de desarrollo económico e institucional.

Gráfico 1

**SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO
CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL**



3. UNIDAD ESTADÍSTICA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

La unidad estadística es el Gobierno o la Entidad que se está investigando, por ejemplo el Ministerio, la Superintendencia, la Empresa, el Gobierno Departamental, la Licorera, la Telefónica, el Terminal de Transporte, el Gobierno Municipal, entre otros; pero también se consideran unidades estadísticas algunos tipos de dependencias, programas, cuentas y/o partidas específicas de ingresos o gastos relevantes para el análisis económico.

El punto de partida de la información estadística lo constituyen las informaciones contables reconocidas como legalmente válidas, permanentes y completas para cada tipo de unidad, como son, según los casos, las ejecuciones presupuestales, los estados de tesorería, el estado de resultados, el estado de fuentes y usos de fondos, los balances y otros estados financieros y estadísticos. Algunos ejemplos de entidades responsables de producir y proveer dicha información, se relacionan a continuación para cada nivel de gobierno.

3.1. NIVEL DEPARTAMENTAL

- Gobierno Central Departamental. Fuentes: Contralorías, Secretarías de hacienda y Tesorerías de los departamentos.
- Entidades descentralizadas departamentales. Fuentes: Gerencias, Direcciones Administrativas, Oficinas Financieras y tesorerías de las respectivas entidades.
- Empresas Públicas no Financieras Departamentales. Fuentes: Gerencias, subgerencias financieras y tesorerías de las respectivas empresas.
- Entidades Departamentales de Seguridad Social. Fuentes: Direcciones, Gerencias, Divisiones Financieras y Contables, tesorerías, entre otras.

3.2. NIVEL MUNICIPAL

- Gobierno Central Municipal. Fuentes: Contralorías departamentales y municipales, Tesorerías y Oficinas de Presupuesto y de contabilidad, entre otras.
- Entidades descentralizadas municipales. Fuentes: Contralorías, Direcciones, Gerencias, Divisiones Financieras y Contables y Tesorerías de las respectivas entidades.
- Empresas públicas no financieras municipales: fuentes: Contralorías, Gerencias, Subgerencias Financieras y Tesorerías de las Respectivas empresas.
- Entidades municipales de seguridad social. Fuentes: Contralorías, Direcciones, Divisiones Financieras, Tesorerías, Oficinas Presupuestales y de Contabilidad, entre otras.

La forma de presentación de la información por parte de este conjunto de entidades se ajusta a los requisitos establecidos por ley. Sin embargo, aquella no siempre es la apropiada para efectuar un análisis económico -exento de ambigüedades- y para establecer las relaciones entre la gestión pública y otros frentes de la política económica. Por estas razones, diversos manuales internacionales recomiendan la unificación de las estadísticas fiscales bajo una metodología homogénea -que tenga continuidad y facilite el análisis económico. A continuación se explican las principales características:

Respecto a los ingresos, mientras las ejecuciones presupuestales y la contabilidad de algunas empresas se refieren a “reconocimientos”, en este trabajo se toman tan solo los ingresos efectivamente recaudados.⁴ Los reconocimientos se refieren a obligaciones causadas con el fisco, que no necesariamente son pagadas por el contribuyente, dentro de la vigencia investigada.

En cuanto a los pagos, las ejecuciones presupuestales tradicionales relacionan los giros contra la tesorería y las reservas para pagos en una vigencia posterior. La metodología recomendaba dar uno de los siguientes tratamientos alternativos a la información: i) referirse a pagos efectivos, en lugar de la causación de giros y reservas. ii) Cuando ello no es posible, tomar como pagos efectivos en la vigencia n los giros causados más la reservas del año $n-1$ ejecutadas en n . Esto era congruente con la forma de registro empleada que era la de caja, la cual atiende los flujos en el momento en que se recibe o desembolsa efectivo.

Desafortunadamente, las relaciones contables de los órdenes gubernamentales, departamentales y municipales, no siempre permiten hacer los ajustes anteriores. En algunos casos -especialmente de las empresas- es posible tomar uno de los tratamientos mencionados. En otros-en la mayoría de los gobiernos departamentales y municipales-sin embargo, es necesario emplear la información de giros más reservas presupuestales. Cabe anotar que, no obstante, a nivel gubernamental territorial y local, las reservas son una proporción reducida de la ejecución presupuestal y hay mayores posibilidades de que los giros se aproximen bastante a los pagos efectivos.

Por lo anterior, la metodología empleada permitía dar una visión no sujeta a incertidumbre, en el análisis del impacto de las operaciones fiscales sobre el ingreso nacional disponible y sobre la demanda agregada. Así mismo, facilitaba la compatibilidad de las cifras fiscales con las monetarias y cambiarias.

Actualmente el Fondo Monetario recomienda utilizar la base **devengado** en la cual los flujos se registran cuando se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue valor económico. La base **devengado** ofrece la mejor estimación del impacto macroeconómico de la política fiscal del gobierno, fundamentalmente por que el registro coincide con el flujo real de recursos.

⁴ Incluye los de las vigencias expiradas, cuando ellos tengan lugar.

Por equilibrio, las ejecuciones presupuestales de las administraciones públicas exigen que las fuentes de recursos deban ser, al menos, iguales o superiores a los egresos totales. Pero es indiferente que los ingresos provengan de impuestos, transferencias o préstamos, y que los gastos se destinen al pago de obligaciones, transferencias o para amortizar créditos adquiridos en períodos anteriores. Para el análisis económico esta distinción es fundamental con miras a estimar los determinantes del déficit y su forma de financiamiento. Así mismo, el manual del Fondo de 1986 se centra en el concepto de déficit presupuestal para el análisis macroeconómico y por ello se requiere reclasificar las partidas presupuestales originales para definir nuevas partidas con sentido económico, tales como ahorro, inversión pública, déficit económico y crédito neto, entre otras. Conciente de esta deficiencia el manual revisado introduce partidas nuevas que den cuenta de un análisis fiscal más amplio.

Algo similar ocurre en el caso de las Empresas, cuando la información de base son los Estados de Fuentes y Usos de Fondos que, por convención contable, son equilibrados o de causación, pero que desde el punto de vista económico, pueden corresponder a situaciones de marcados desequilibrios en la gestión económica y financiera de las empresas.

La tabla 1 presenta, a manera de ejemplo, la forma de ordenar las variables para determinar el déficit fiscal y su financiamiento. La definición del mismo que aquí se adopta es sólo una de las múltiples propuestas en muy diversos estudios teóricos y manuales que han versado sobre la materia, pero que goza de mayor aceptación a nivel gubernamental internacional.

Tabla N°1

DIRECCION DE AGREGACION	NOMBRE VARIABLES ECONOMICAS	VARIABLES
INGRESOS		
A. INGRESOS CORRIENTES		
A.1 Ingresos Tributarios		
A.1.11.0	Renta y complementarios	1001
A.1.13.0	Aduanas y recargos	1012
A.1.16.0	Al valor agregado	1027
A.1.15.0	Ad-valorem a la gasolina	1026
A.1.14.0	Timbre Nacional	1022
A.1.12.0	Valorización	1010-1043-1074
A.1.17.0	Servicio Nacional de Aprendizaje	1030
A.1.18.0	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	1033
A.1.26.0	Cigarrillos	1050-1056
A.1.27.0	Cerveza	1051
A.1.28.0	Licores	1053-1054-1058
A.1.29.0	Predial y Complementarios	1073
A.1.30.0	Industria y Comercio	1075-1089
A.1.31.0	Timbre, Circulación y Transito	1042-1072
A.1.32.0	Registro y Anotación	1041-1071
A.1.33.0	Sobretasa a la gasolina	1061-1092
A.1.34.0	Sobretasa Metropolitana	1096
A.1.35.0	Impuesto de teléfonos	1097
A.1.99.0	Otros	1006-1007-1009-1011-1015-1016-1018-1019-1021-1023-1024-1028-1032-1034-1035-1044/1049-1052-1055-1057-1059-1060-1070-1076/1079-1083/1088-1090-1091-1093/1095.
A.2 Ingresos no Tributarios		
A.2.41.0	Contribución y Participación en concesiones petroleras	2012
A.2.43.0	Contribución para la descentralización	2071
A.2.42.0	De fondos diversos	2029-2098 (No definidas en el manual)
A.2.45.0	Ingresos de la Propiedad	2036-6008-6010
A.2.46.1	Ingresos por servicios y Operaciones	2031/2035-2051
A.2.46.3	Ingresos para seguridad social	2052/2054
A.2.46.2	Otros	2003-2004-2006-2007/2011-2013/2015-2017/2019-2021/2028-2030-2037-2038-2040/2043-2045/2048-2050-2056/2058-2060-2072-2073-2075/2079-2082-2084-4001/4003
A.3 Ingresos por Transferencias		
A.3.1 Nacional		
A.3.01.1	Nación Central	3001
A.3.01.1	Nación Central + iva se oculta esta se deja arriba	3002-3007
A.3.01.2	Entidades descentralizadas	3003-3005-3070/3075-3084-3086
A.3.01.3	Empresas de bienes y servicios	3004-3085
A.3.01.4	Empresas públicas financieras	3011-3062
A.3.2 Departamental		
A.3.02.1	Departamento central	3012-3017
A.3.02.2	Entidades descentralizadas	3013-3015-3088-3090
A.3.02.3	Empresas de bienes y servicios	3014-3089
A.3.02.4	Empresas públicas financieras	3021-3063
A.3.3. Municipal		
A.3.03.1	Municipio Central	3022-3027
A.3.03.2	Entidades descentralizadas	3023-3025-3092-3094
A.3.03.3	Empresas de bienes y servicios	3024-3093
A.3.03.4	Empresas públicas financieras	3061
A.3.04.0	A.3.4 I.V.A	3028-3080/3083-3096-3097
A.3.05.0	A.3.5. Otros	
A.9.99.9	Ajuste por Transferencias corrientes	
GASTOS		
B. GASTOS CORRIENTES		
B.1 Funcionamiento		
B.1.01.0	Remuneración del trabajo	0101/0110
B.1.02.0	Compra de bienes y servicios de consumo	0201/0203-0205/0214-0501-0506
B.1.03.0	Régimen subsidiado de salud.	0217
B.1.04.0	Gastos en especie pero no en dinero	0218
B.1.05.0	Otros	0215-0502/0505
B.2. Intereses y comisiones de deuda pública		
B.2.01.0	Externa	0812-0813
B.2.02.0	Interna	0802-0803
B.3. Gastos por Transferencias		
B.3.1. Nacional		
B.3.01.1	Nación central	0301-
B.3.01.2	Entidades descentralizadas	0302-0307-0362-0367
B.3.01.3	Empresas de bienes y servicios	0303-0305
B.3.01.4	Empresas públicas financieras.	0304-
B.3.2. Departamental		
B.3.02.1	Departamento central	0311-0371
B.3.02.2	Entidades descentralizadas	0312-0317-0372-0377
B.3.02.3	Empresas de bienes y servicios	0313-0315-0373-0375
B.3.02.4	Empresas públicas financieras.	0314-
B.3.3. Municipal		
B.3.03.1	Municipio central	0321-0381
B.3.03.2	Entidades descentralizadas	0322-0327-0382-0387
B.3.03.3	Empresas de bienes y servicios	0323-0325
B.3.03.4	Empresas públicas financieras.	0324-
B.3.04.0	B.3.4. Otros	0328-0391/0397-0401/0409
DEFICIT O SUPERAVIT DE OPERACION		
C. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE		
D. INGRESOS DE CAPITAL		
D.1.00.0	Transferencia de capital	3031/3035-3041-3051-3042/3045-3052/3055
D.3.00.0	Aportes de cofinanciación	4031-4032
D.2.00.0	Otros	6003/6006
E. Gastos de Capital		
E.1.00.0	Formación bruta de capital	0204-0216-0604-0605-0607
E.2.00.0	transferencias de capital	0332/0335-037-0341/0345-0347-0351/0355-0357-0358-
E.4.00.0	Aportes de cofinanciación	0432/0435-0411/0443-0445-0451/0453-0455
E.3.0.0	Otros	0601/0603-0606-0608
E.9.99.9	Ajuste por transferencias de capital	
F.0.00.0	F. PRESTAMO NETO	0701-0702-0705-0706-2044-6001-6002-6009
G. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL		
H. FINANCIAMIENTO		
H.1. Externo		
H.1.01.0	Desembolsos	5011/5013
H.1.02.0	Amortizaciones	0811-
H.2. Interno		
H.2.01.0	Desembolsos	5001/5003
H.2.02.0	Amortizaciones	0801-
H.3.00.0	H.3. Variación de depósitos	0901/0902-7001/7002
H.4. Otros		

4. DEFINICIÓN Y TRATAMIENTO METODOLÓGICO DE LAS VARIABLES ECONÓMICAS

4.1. INGRESOS CORRIENTES:

Los Ingresos Corrientes son aquellas rentas o recursos de que dispone o puede disponer regularmente un ente territorial con el propósito de atender los gastos que demanden la ejecución de sus cometidos. ⁵Para efectos presupuestales el Estatuto Orgánico del Presupuesto los clasifica en Ingresos Tributarios y No Tributarios.

4.1.1. Ingresos tributarios

Son los valores que el contribuyente-sujeto pasivo, debe pagar en forma obligatoria al ente territorial -sujeto activo, sin que por ello exista ningún derecho a percibir servicio o beneficio alguno de tipo individualizado o inmediato, ya que el Estado -ente territorial- haciendo uso de su facultad impositiva, los recauda para garantizar el funcionamiento de sus actividades normales. Estas obligaciones sólo son posibles si tienen fundamento legal en un acuerdo anterior a su recaudo. Los ingresos tributarios se clasifican en impuestos directos e indirectos.

4.1.1.1. Impuestos Directos

Son gravámenes establecidos por la ley que recaen sobre la renta, los ingresos y la riqueza de las personas naturales y/o jurídicas. Estos consultan la capacidad de pago del sujeto pasivo.

4.1.1.2. Impuestos Indirectos

Son gravámenes que caen indirectamente sobre las personas naturales o jurídicas que demandan bienes y servicios con base en las leyes, ordenanzas y acuerdos.

Aunque, de acuerdo con la Constitución Nacional, todos los impuestos son nacionales, se permite la cesión de algunos de ellos a favor de los gobiernos departamentales y municipales y de algunas entidades descentralizadas, financiando parte de sus gastos. A nivel departamental pueden recaer sobre el consumo de licores, tabaco, cerveza, timbre nacional sobre vehículos—circulación- y registro y anotación; a nivel municipal, valorización, predial y complementarios, industria y comercio, entre los más importantes.

En el rubro otros ingresos tributarios se incorporan los demás gravámenes de los niveles gubernamentales institucionales respectivos, como son: al oro, al platino, los de loterías, rifas

⁵ De acuerdo con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas revisado se considera ingreso un aumento del patrimonio neto como resultado de una transacción; excluye los recursos de las disposiciones de activos no financieros. El manual de 1986 acepta como ingreso el conjunto de todas las entradas no reembolsables, distintas de las donaciones. Incluyen los recursos de las disposiciones de activos no financieros.

y apuestas -incluyendo el chance- degüello de ganados, impuesto a la gasolina, espectáculos públicos y otros de menor importancia.

Respecto al tratamiento dado a los ingresos tributarios cabe hacer dos precisiones, una de orden geográfico y otra de carácter especial. El Distrito Capital de Bogotá, por su carácter único, recibe impuestos tanto de origen municipal como algunos que son típicos de los departamentos, pero asignados por la ley a esta ciudad, específicamente los de Cerveza, Tabaco y Registro y Anotación. Las finanzas del Distrito Capital se consolidan con las de los demás municipios, y el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que por ser considerado a partir de la ley 1ª de 1972 como un territorio con régimen tributario particular, con excepciones de algunos impuestos nacionales, pero recaudando otros del suprimido municipio de San Andrés -Predial, Industria y Comercio, Mercancías Extranjeras, Avisos y Propaganda, Alineación y Construcción, Espectáculos Públicos, entre otros, se consolidan con los demás gobiernos departamentales.

De otro lado el impuesto a los licores incluye partidas propiamente tributarias y otras que no lo son en el sentido estricto. Entre las primeras están los impuestos y sobretasas al consumo y a la venta de vinos, licores extranjeros y alcoholes, entre los principales. Entre las segundas se incluyen las participaciones que el gobierno de ese nivel recibe de las utilidades de sus licoreras, los ingresos derivados del monopolio a la introducción y venta de licores de otros territorios y la participación en utilidades en la comercialización que reciben ciertos departamentos quienes no tienen licorera propia, pero que establecen acuerdos con las industrias respectivas -públicas o privadas- de otras secciones del país.

En el nivel gubernamental municipal, las capitales y demás gobiernos centrales municipales tienen la mayor desagregación de rubros, la cual especifica los ingresos por concepto de industria y comercio, predial unificado, valorización y circulación y tránsito. Los intereses de Mora de estos impuestos, en el caso de que se puedan identificar, también se clasifican como Ingresos tributarios. El rubro Otros incluye los provenientes de juegos permitidos, espectáculos públicos, delineación urbana, utilización de vías, degüello de ganado, avisos y propaganda y otros.

El impuesto de parques y arborización era usualmente cobrado como una sobretasa al de predial y complementarios; el de avisos y propaganda, como una sobretasa del impuesto de industria y comercio. En ciertos casos no se puede establecer la diferencia entre el principal y la "sobretasa", quedando incluida en el primero.

4.1.2. Ingresos no tributarios

Esta categoría comprende una amplia gama de importantes fuentes de recursos tales como la venta de bienes y servicios, rentas contractuales, ingresos para seguridad social, multas y sanciones que no correspondan al cumplimiento de obligaciones tributarias, y otro tipo de ingresos corrientes no definidos dentro de las categorías de gravámenes o de transferencias. Se distinguen los siguientes rubros:

4.1.2.1. Ingresos de la propiedad.

Aquí se incluyen todos los ingresos provenientes de las rentas de las propiedades, empresas, activos financieros y activos intangibles.

A nivel de los gobiernos territorial y local, las partidas más importantes se refieren a los arrendamientos, ejidos, productos inmobiliarios de las plazas de ferias y de mercado, mataderos, entre otros. Igualmente los intereses por depósitos a término y por la colocación de dinero en papeles que dan rentabilidad.

4.1.2.2. Ingresos por Servicios y Operaciones

Este rubro hace referencia a las ventas de bienes y servicios, propios de las empresas públicas⁶, y otras ventas de las administraciones públicas; se incluyen la venta de bienes sin transformación.

4.1.2.3. Ingresos para Seguridad Social

Corresponde a lo recaudado por las entidades descentralizadas de seguridad social por concepto de contribuciones patronales, incluyendo las transferencias para servicios médicos, pago de cesantías y pensiones; así mismo, los aportes para los fondos correspondientes; además, las contribuciones laborales y de afiliación a este sistema, incluyendo cuotas para fondos de pensiones y de cesantías y, hasta 1994, contempló la sobretasa estipulada en la ley 33 de 1985, que desapareció con la ley 100 de 1993.

4.1.2.4 Otros ingresos no tributarios.

Comprende los ingresos definidos como No Tributarios y que no correspondan a las subdivisiones anteriores. Se incluye los de otras tasas, vigencias anteriores e ingresos sin especificar, entre otros.

4.1.3. Ingresos por transferencias

Una parte importante del financiamiento de las entidades públicas nacionales, territoriales y locales proviene de recursos transferidos por la Nación u otros organismos públicos. Las transferencias corrientes se emplean para financiar gastos de funcionamiento o de inversión social de la entidad o empresa que las recibe. Se agrupa en esta forma lo recibido de todos los organismos del sector público, con su respectiva discriminación, según su naturaleza: Departamental y Municipal, procediendo igualmente con lo pagado.

4.1.3.1. Transferencias nacionales

Corresponden a las percibidas de los diferentes entes bien sea éste el Gobierno Nacional Central -como en los casos del situado fiscal, la cesión del IVA, las participaciones en sus Ingresos Corrientes, los aportes para el desarrollo regional, el Sistema General de Participaciones, SGP, entre otros, o de entidades y/o empresas públicas. En este último caso - las operaciones más comunes entre empresas nacionales y el sector público regional y local,

⁶ El manual de EFP revisado introduce el concepto de **Establecimientos de Mercado** que son aquellos que venden o disponen de otro modo, toda, o la mayor parte de su producción a precios económicamente significativos.

se refieren a las regalías por explotación del subsuelo o por auxilios voluntarios que las empresas conceden a los municipios que son asientos de sus actividades.

4.1.3.2. Transferencias departamentales.

Hacen referencia, especialmente, a las transferencias dadas por el gobierno central a sus entidades descentralizadas o a los municipios, además de la participación de impuestos y/o de utilidades de empresas públicas de este nivel.

4.1.3.3. Transferencias Municipales.

Contempla las transferencias corrientes de los gobiernos centrales municipales, entidades descentralizadas y empresas públicas, la participación en utilidades y si es el caso, en impuestos.

4.1.3.4. Otras transferencias

Agrupar los ingresos o pagos sin contraprestación, referentes a entidades sin ánimo de lucro, particulares, comunidades religiosas, entre otras. También las transferencias recibidas por las familias, como los premios de loterías, entre otras.

4.1.3.5. Ajuste por transferencias corrientes

Debido a que los entes nacionales, territoriales y locales otorgan -y reciben- transferencias a (de) otras administraciones públicas y empresas de su propio nivel gubernamental, de (a) niveles gubernamentales dependientes o a los hogares y al sector privado y, como todo ello define un complejo “laberinto” de relaciones intergubernamentales que requiere de una refinada técnica estadística para evitar una doble contabilización de los ingresos y de los gastos, así como también obviar una eventual distorsión en los estimativos sobre las presiones que ejerce el sector público al resto de agentes de la economía, se procede a realizar un ajuste.

Para consolidar y evitar sobreestimaciones de los ingresos y gastos, se realiza el “neteo” de las transferencias intra e intergubernamentales y otras transacciones recíprocas⁷, siguiéndolas desde su lugar de origen hasta su destino. Sin embargo, en el intento por desentrañar este “laberinto”, en el cual algunas transferencias pasan por las manos de dos o tres entidades antes de llegar a su destino final, se encuentran serias limitaciones, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Desfase en la contabilización: Esto significa que el registro de valores reportados como recibidos por una entidad difiere de la cuantía reportada por la entidad pagadora, lo cual se explica en muchas ocasiones por rezagos entre el momento de autorización del pago, su ejecución efectiva y su recepción por parte del destinatario.

⁷ A manera de ejemplo, se puede decir que usando el sistema de cuentas T se elimina el valor de la transferencia en los *gastos* de la entidad que la paga y en los *ingresos* de la entidad que la recibe; primero dentro de un mismo nivel gubernamental, para luego ir, progresivamente, efectuando el mismo procedimiento en los demás niveles institucionales y gubernamentales, en la medida en que se consolidan los diferentes sectores.

- Falta de claridad -en la ejecución presupuestal- de la denominación de la transferencia: Así, por ejemplo, se presentan casos en los cuales se delega a una determinada entidad la función administrativa de recaudar un cierto ingreso, con el compromiso de que ésta lo entregue a otra que es el beneficiario. Sin embargo, el recaudador, o bien se apropia indebidamente del recurso, o bien no reporta claramente su traslado al beneficiario legal.
- Transferencias de niveles superiores recibidas por gobiernos intermediarios que deben, a su vez una nueva transferencia a entidades de su nivel y cuyo monto original se disminuye sin un aparente piso legal.
- Defectos en la clasificación. Por ejemplo, transferencias corrientes claramente identificadas como de capital y/o de cofinanciación y viceversa.
- Transferencias generales cuya denominación no da pautas para su clasificación como corrientes o de capital.

Las discrepancias que han sido imposibles de conciliar al contrastar -una a una- las transferencias recibidas y pagadas, se registran en ajustes por transferencias corrientes o de capital según corresponda. Lo anterior tiene como objeto cumplir con la norma metodológica de que la sumatoria de los balances fiscales de cada una de las entidades debe ser igual al balance consolidado del nivel en que se ha clasificado.

Otro de los efectos importantes de la presentación de las transferencias netas es la anulación, en la medida en que se “consolidan los niveles gubernamentales”, de las operaciones entre entes de diferente nivel gubernamental, pero pertenecientes al mismo sector -niveles institucionales- departamental o municipal.

El proceso que se sigue es el siguiente: primero se “netean” las transferencias que se suceden en un mismo nivel⁸, Vg. el descentralizado, pero reportando, en ese nivel, las que son recibidas u otorgadas a otros niveles del mismo orden de las administraciones públicas Vg. el gobierno central municipal. Luego, al estimar el consolidado de cada nivel -nacional, departamental o municipal- se “anulan” o cancelan, con el ánimo de evitar doble contabilización, la que tiene lugar entre diferentes niveles de un mismo orden, reportando tan sólo la proveniente de un orden diferente.

El ajuste por transferencias corrientes es de carácter informativo, ya que no altera los ingresos ni los gastos que componen la situación fiscal de cada ente público. En esta ecuación se hace la diferencia entre los ingresos recibidos por transferencias corrientes y los gastos efectuados por transferencias corrientes; los valores positivos indican una mayor proporción en ingresos que en gastos, y los negativos señalan el comportamiento contrario.

⁸ Es el caso, por ejemplo, de las transacciones que se realizaban entre los Fondos Educativos Regionales y las Instituciones Educativas dependientes de ellos, así como los que se realizan entre los servicios seccionales de salud con los hospitales. Todos ellos hacen parte del nivel gubernamental descentralizado departamental.

4.2. GASTOS CORRIENTES ⁹

4.2.1. Gastos de funcionamiento

Comprende las remuneraciones del trabajo y la compra de bienes y servicios de consumo. Al primer concepto corresponden factores tales como: sueldos, salarios, primas, bonificaciones, auxilio de transporte y demás pagos hechos al empleado tanto en efectivo como en especie. También se incluyen las contribuciones del empleador a los planes de seguridad social, a planes de pensiones o de bienestar social tanto en efectivo como imputados.

El segundo concepto se refiere a todos los bienes y servicios comprados en el mercado -como son los materiales y suministros de oficina, arrendamientos, combustibles, reparaciones y mantenimiento, equipo de poco valor o una vida normal inferior a un año, los servicios contratados, viáticos, compra de mercancía para revender, la compra de energía, entre otros.

4.2.2. Intereses y comisiones de deuda

Comprende los intereses, las comisiones y otros gastos por conceptos de servicios financieros. Sin embargo se excluyen las amortizaciones, las cuales se consideran una operación de financiamiento (“por debajo de la línea”) y no un determinante del mismo (“por encima de la línea), como los que hasta aquí se han considerado. Los intereses se definen como el pago por el uso del dinero tomado en préstamo, tanto en el país como en el exterior. Los intereses pagados entre niveles gubernamentales se contabilizan en el respectivo nivel que realiza los pagos, pero se eliminan en la consolidación.

4.2.3. Gastos por transferencias

Al nivel nacional se contemplan básicamente las contribuciones pagadas al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos, por parte de las administraciones públicas. En el orden nacional, departamental y municipal además incluye los pagos hechos a las Contralorías por concepto de auditaje, las participaciones de impuestos, de utilidades de las empresas, las erogaciones a las entidades de carácter privado y a los hogares.

4.3. DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE ¹⁰

Esta partida corresponde a la diferencia entre los ingresos corrientes menos gastos corrientes más ajustes por transferencias corrientes.

⁹ De acuerdo con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas revisado se considera Gasto una disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción; las compras de activos no financieros no afectan el patrimonio neto y no se consideran transacciones de gasto. El manual de 1986 acepta como Gasto el conjunto de pagos no reembolsables e incluye la compra de activos no financieros.

¹⁰ El Manual de EFP revisado establece una partida de resultado análoga denominada **Resultado Operativo Neto/Bruto**, definida como Ingresos menos Gastos. Es Neto o Bruto dependiendo de si se incluye o no el consumo de capital fijo, lo cual es una diferencia fundamental con respecto al Manual de 1986.

4.4. INGRESOS DE CAPITAL

Este rubro está compuesto principalmente por la venta de activos fijos ya existentes¹¹, como edificios, ejidos y terrenos. También incluye las transferencias recibidas de otros niveles gubernamentales con fines de inversión, incluyendo, entre otros, los aportes de cofinanciación recibidos por las entidades descentralizadas de todos los órdenes y los gobiernos centrales municipales y departamentales.

4.5. GASTOS DE CAPITAL

Su principal partida es la formación bruta de capital fijo, que corresponde a las inversiones públicas creadoras de nuevos activos productivos en la economía, pero que también abarca la compra por parte del sector público, de otros activos, tales como terrenos, edificios e inclusive intangibles. Los demás gastos de capital incluyen las transferencias de capital y los aportes de cofinanciación, los cuales no generan obligaciones financieras y otros gastos de capital no especificados.

4.5.1. Ajustes por transferencias de capital

El procedimiento para el cálculo respectivo es el mismo y por la misma razón del que se realiza en el ajuste por transferencias corrientes.

4.6. PRÉSTAMO NETO

Se refiere a erogaciones que dan lugar a títulos de crédito financiero contra terceros y a participación de capital en empresas del Estado. Incluye los préstamos concedidos entre entidades del Sector Público no Financiero, compras de acciones emitidas por las mismas y/o participaciones, menos los ingresos por recuperaciones de préstamos, venta de acciones y/o participaciones o devolución del capital.

Es importante anotar que, de acuerdo con la metodología adoptada en este documento, las operaciones de préstamo y asimiladas que tienen lugar entre entidades del sector público, “influyen” en la determinación del balance fiscal “por encima de la línea” y no hacen parte del financiamiento de aquel.

4.7. BALANCE FISCAL

La definición del balance fiscal por la que aquí se opta es una de las que gozan de mayor aceptación internacional -tanto a nivel gubernamental teórico como en manuales de metodología, como síntesis de la política fiscal y de sus efectos macroeconómicos.

De acuerdo con ella, el resultado fiscal de las operaciones públicas se define como:

Balance fiscal = Ingresos – Gastos – Préstamo Neto + Ajustes por Transferencias (corrientes y de capital).

¹¹ Estos bienes son considerados Activos no Financieros y la adquisición o disposición de ellos, excluidas las existencias, por compra, venta o trueque, no afecta el Patrimonio Neto; por consiguiente estas transacciones no son consideradas como Ingreso por el Manual de EFP revisado.

4.8. FINANCIAMIENTO

La contrapartida del balance fiscal es la necesidad de financiamiento del sector público. Ella expresa el cambio neto en la posición deudora del Sector Público como se muestra a continuación.

Financiamiento = Crédito externo neto (desembolsos – amortizaciones) + Crédito interno neto (Desembolsos – Amortizaciones + Variación de Depósitos (Saldo inicial - Saldo al final de la vigencia) + Otros

Este expresa la parte del ahorro del resto de agentes económicos -nacionales y extranjeros- que debe captar el Estado para financiar sus gastos. Tal definición permite visualizar el origen de las fuentes de recursos de financiamiento del déficit fiscal -o el uso dado a los excedentes asociados a un superávit, las precisiones que el sector público ejerce en el sistema financiero doméstico y extranjero y su incidencia en la política monetaria y de endeudamiento externo.

Las principales fuentes de información sobre financiamiento son los estados financieros, los balances y los libros de bancos y caja, complementado con información de las instituciones financieras. Por diversas razones, tales como la falta absoluta de balances en algunas entidades o las deficiencias de la información, así como por la necesidad de recurrir a diversas fuentes, los datos sobre financiamiento son los más difíciles de obtener y de elaborar.

Infortunadamente en muchos casos no es posible conciliar la medición del balance fiscal por encima de la línea con la suma de las variables del financiamiento en forma tan precisa como sería deseable. Este es un dilema al que usualmente deben enfrentarse los esfuerzos de compatibilidad de los mismos y que difícilmente se pueden resolver en nuestro país dado la deficiencia en la información de base y de las discrepancias que necesariamente surgen del uso de diversas fuentes de información.

Otras dificultades surgen por razones de cobertura, base, cronología de la información, pignoración de rentas, valuación de la deuda, inclusión de partidas de otras deudas – contingente, entre otras razones. Sin embargo, cabe destacar que se puede obtener, cuando menos, las cifras de préstamos, con base en los informes anuales de deuda pública. Ello permite que el rubro “otros”, que recoge las “discrepancias estadísticas” y los errores y omisiones, no alcance montos elevados en la mayor parte de los casos.

A continuación se definen los principales componentes del financiamiento:

4.8.1. Crédito Externo Neto

Corresponde a la diferencia entre desembolsos y amortizaciones de préstamos provenientes de organismos y bancos internacionales.

4.8.2. Crédito Interno Neto

El Sector Público también recurre a los agentes residentes en el país para captar recursos, bien sea haciendo uso de mecanismos de mercado o colocando bonos y papeles de obligatoria suscripción.

4.8.3. Variación de Depósitos

Aquí se incluyen las variaciones¹² en la tenencia de efectivo, depósitos y papeles valores. Una disminución del nivel gubernamental de los “depósitos” aparece como partida positiva, ya que ésta constituye una fuente de recursos para la financiación del gasto. Por el contrario un aumento de depósitos se interpreta como un financiamiento negativo, ya que corresponde al uso de fondos.

4.8.4. Otros

Se incluye bajo esta denominación el financiamiento interno y externo que no corresponda a ninguno de los rubros antes definidos y que no puedan asignarse a una categoría determinada por falta de datos. Como se mencionó antes, también se incluyen los errores y omisiones causados por discrepancias estadísticas.

5. CLASIFICACIÓN POR FINALIDAD DEL GASTO

5.1. SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES

Comprende la Administración Pública y sus oficinas de apoyo en la planificación, formulación y aplicación de políticas relacionadas con los asuntos gubernativos y de relaciones exteriores, el orden público, el fomento de la investigación, y el manejo adecuado del medio ambiente y el control fiscal.

5.2. SERVICIO DE DEFENSA

Corresponde a la administración, investigación y demás erogaciones relacionadas con el orden público, además de los aportes a organizaciones y alianzas militares.

5.3. EDUCACIÓN

Corresponde a los programas de administración, regulación, investigación y organización en todas las clases de educación, erogaciones destinadas a la educación elemental, preescolar, media y secundaria, superior y técnica, enseñanza vocacional, religiosa, artística, entre otras, programas de alfabetización y en general, todas las actividades y servicios relacionados con el fomento y apoyo a la educación. Incluye las construcciones y transferencias destinadas a este sector.

¹² Es decir, la diferencia entre el saldo a comienzo del período fiscal y el saldo al final del mismo.

5.4. SANIDAD

Se refiere a la administración, reglamentación, inspección y demás erogaciones que están relacionadas con la salud; incluye las construcciones y transferencias destinadas a la sanidad, erogaciones realizadas en los hospitales e instituciones similares, servicios médico – dentales y de obstetricia no prestados en clínicas y hospitales, suministros de medicamentos y aparatos ortopédicos, campañas directas de salud, protección materno infantil y el saneamiento ambiental.

5.5. SEGURIDAD, ASISTENCIA Y BIENESTAR SOCIAL

Administración, reglamentación y regulación de las entidades de seguridad y asistencia social, además comprende los pagos a personas por enfermedad o accidente, pensiones de jubilación, subsidio familiar y programas especiales para excombatientes, sus viudas y huérfanos, también los servicios pecuniarios prestados por organismos de seguridad social. En la asistencia y bienestar social se agrupa lo relacionado con las instituciones de beneficencia y atención a los ancianos, niños, incapacitados, enfermos mentales y demás servicios de protección a la familia.

5.6. VIVIENDA Y ORDENACIÓN URBANA Y RURAL

Se refiere a la administración, reglamentación y fomento de actividades y servicios relativos a la vivienda, gastos relacionados con las entidades dedicadas a financiar programas de vivienda; erogaciones realizadas con el objeto de fomentar el desarrollo económico social, programas tendientes a la planificación y/o renovación urbana y rural y al desarrollo e integración comunitaria e indígena.

Igualmente agrupa los asuntos y servicios sanitarios, recolección y eliminación de residuos, administración de los asuntos de reducción y control de la contaminación.

5.7. OTROS SERVICIOS SOCIALES Y DE LA COMUNIDAD

Comprende la administración de asuntos deportivos, recreativos y culturales, gastos relacionados con la ejecución directa de estos objetivos y las erogaciones destinadas a los proyectos juveniles sociales, y de agremiaciones de carácter profesional.

5.8. SERVICIOS ECONÓMICOS

Comprende la administración general, regulación e investigación en asuntos económicos, comerciales, salariales, agrícolas, y demás relacionados. La ejecución y desarrollo de políticas laborales, de agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca, así como también la regulación de técnicas y productos agrícolas.

Agrupar también la extensión y el regadío y otros servicios agropecuarios como los de reforma agraria; los gastos relacionados con la minería, manufactura y construcción; la electricidad, el gas y vapor; suministro de agua, las carreteras inter e intraurbanas, el transporte en general, las comunicaciones, turismo y comercio y los demás servicios económicos y financieros.

5.8. OTRAS FINALIDADES

Agrupa las finalidades que no han sido asignadas en los ítems anteriores, como las erogaciones relacionadas con la deuda pública, las transferencias a organismos no específicos de la administración pública y los gastos relacionados con desastres.

Tabla 2

FINALIDADES DEL GASTO	
1,0	SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES
1,10	Administración General
1,20	Asuntos Exteriores
1,30	Orden Público y Seguridad
1,40	Investigación General
1,50	Medio Ambiente
2,0	SERVICIO DE DEFENSA
3,0	EDUCACIÓN
3,10	Administración de la Educación
3,21	Educación primaria
3,22	Educación secundaria
3,23	Educación superior
3,24	Otras Enseñanzas
3,25	Otros Servicios Educativos y Regionales
3,30	Servicios Auxiliares de la Educación
4,0	SANIDAD
4,10	Administración de la salud
4,20	Hospitales, Clínicas y análogos
4,30	Servicios de Salud y Saneamiento Específicos
5,0	SEGURIDAD, ASISTENCIA Y BIENESTAR SOCIAL
5,10	Administración de la Seguridad Social
5,11	Prestaciones por enfermedad, invalidez, vejez y otros.
5,20	Administración del bienestar social
5,21	Cuidado de los ancianos
5,22	Cuidado a los incapacitados y enfermos mentales
5,23	Cuidado a los niños
5,24	Otros de asistencia y bienestar social
6,0	VIVIENDA Y ORDENACIÓN URBANA Y RURAL
6,10	Vivienda
6,20	Ordenación urbana y rural
6,30	Asuntos y servicios sanitarios
7,0	OTROS SERVICIOS SOCIALES Y COMUNITARIOS
7,10	Asuntos y servicios deportivos, recreativos y culturales
7,20	Servicios culturales, religiosos y otros no especificados
8,0	SERVICIOS ECONÓMICOS
8,10	Administración de servicios económicos
8,11	Programas laborales, salarios y empleo
8,20	Administración de servicios agropecuarios
8,21	Estabilización de precios e ingresos agrícolas
8,22	Extensión y regadío
8,23	Servicios agropecuarios
8,24	Silvicultura, caza y pesca
8,31	Minería
8,32	Manufactura y construcción
8,41	Electricidad
8,42	Gas y vapor
8,43	Suministro de agua
8,51	Carreteras interurbanas (rurales)
8,52	Carreteras intraurbanas (urbanas)
8,60	Vías navegables interiores y costeras
8,71	Trasporte por carretera y aguas interiores
8,72	Trasporte marítimo
8,73	Trasporte aéreo

8,74	Ferrocarriles
8,75	Otros transportes
8,77	Comunicaciones
8,81	Turismo
8,82	Comercio
8,83	Proyectos de desarrollo con fines múltiples
8,84	Otros servicios económicos y financieros
9,0	OTRAS FINALIDADES
9,20	Transferencias de carácter general a otras entidades públicas
9,30	Gastos relacionados con desastres y otras calamidades
9,10	Deuda pública

6. OTROS ASPECTOS METODOLÓGICOS

6.1. INTERPRETACIÓN DE LA VIGENCIA FISCAL

En prácticamente todas las administraciones públicas y empresas colombianas la vigencia fiscal se extiende del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. Esto guarda concordancia con el principio de anualidad del sistema presupuestal colombiano - artículo 14, Decreto 111 de 1996.

6.2. TRATAMIENTOS ESPECIALES

6.2.1. Empresas Públicas no Financieras

Para efectos de presentar un consolidado de empresas públicas totalmente neto de transacciones interseccionales e interinstitucionales, se debe remover el valor de las compras y reventas de energía eléctrica.¹³

6.2.2. Administraciones Públicas y Consolidados

En los consolidados de este nivel están agrupados los gobiernos centrales, entidades descentralizadas, y las de seguridad social. Se consolidan de manera independiente las empresas públicas no financieras.

De otra parte, se presentan una Administración Departamental (niveles 11, 12 y 17) y una Administración Municipal (niveles 21, 22 y 27), independientes entre sí; las administraciones departamental y municipal se consolidan y netean para conformar la Administración Pública Regional (11, 12 17, 21,22 y 27) y a su vez, la regional junto con la nacional conforman la

¹³ Las compras de energía entre las distintas unidades pertenecientes a una misma empresa deben seguir este procedimiento tal como se hace con las Empresas Públicas de Medellín. Las compras de energía que efectúan las diferentes unidades de negocios al interior de la misma empresa no se consideran como compra o como gasto.

Administración Pública del País -Administración Pública Regional más Administración Pública Nacional.

El nivel máximo de información que se obtiene actualmente a nivel territorial es el cuadro de la Administración Pública Regional más Empresas (niveles 11 hasta 27).

Adicionalmente se pueden sacar consolidados por niveles así:

- Consolidado del nivel 11. Consolida varios gobiernos centrales departamentales.
- Consolidado del nivel 12. Consolidada varias entidades descentralizadas departamentales.
- Consolidado del nivel 13-15. Consolida varias empresas públicas no financieras departamentales.
- Consolidado del nivel 17. Consolida varias entidades de seguridad social municipales.
- Consolidado del nivel 21. Consolida varios municipios de un departamento.
- Consolidado del nivel 22. Consolida varias entidades descentralizadas municipales.
- Consolidado del nivel 23-25. Consolida varias empresas públicas no financieras municipales.
- Consolidado del nivel 27. Consolida varias entidades de seguridad social municipales.

6.2.3. Sector Público No Financiero

En este cuadro se consolida y se cruza toda la información de todos los niveles del Sector Público no Financiero -tanto de ingresos y egresos corrientes como de capital, los aportes de cofinanciación, la participación de impuestos, la participación en utilidades de las empresas y toda transacción recíproca dentro del sector público no financiero, teniendo en cuenta el grado de desagregación que se esté presentando. Incluye todo lo nacional y todo lo territorial.

6.2.4. Reportes: Situación Fiscal y Gasto Según Finalidad

En estos cuadros se muestran los ingresos y gastos de las entidades expresados en millones de pesos. Solamente se muestran aquellos valores que tienen movimiento dentro de un período; si en algún año no se vieron afectados, los respectivos espacios, son reemplazados por 0.0.

6.2.5. Niveles Institucionales de Gobierno

6.2.5.1. Nivel Departamental

- Nivel 11: Incluye los gobiernos centrales departamentales.
- Nivel 12: Incluye las entidades descentralizadas departamentales.
- Nivel 13-15: Incluye las empresas públicas no financieras departamentales.
- Nivel 17: incluye las entidades de seguridad social departamentales

6.2.5.2. Nivel Municipal

- Nivel 21: Incluye los gobiernos centrales municipales.
- Nivel 22: Incluye las entidades descentralizadas municipales.
- Nivel 23-25: Incluye las empresas públicas no financieras municipales.
- Nivel 17: Incluye las entidades de seguridad social municipales.