

INFORME DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO DEL BID A LA CONSOLIDACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL SUBNACIONAL Y DEL SISTEMA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS FINANZAS TERRITORIALES EN COLOMBIA



INFORME FINAL - 31 de julio de 2013

D. Francisco Piedras Camacho

Socio Director de Equipo Económico, S.L.

Consultor del BID en el marco del programa CO-T1283

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	5
2.	LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA	8
	2.1 Base legal	8
	2.2 Marco normativo colombiano en materia de responsabilidad fiscal territorial.....	10
3.	SITUACIÓN FISCAL TERRITORIAL	13
4.	PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN FISCAL TERRITORIAL BID-REPÚBLICA DE COLOMBIA	19
	4.1 Componente I – Estabilidad macroeconómica	19
	4.1.1 Cuentas de las Entidades Territoriales	20
	4.1.2 Expectativas macroeconómicas de la economía colombiana	25
	4.1.3 Matriz de resultados.....	29
	4.2 Componente II – Monitorización, seguimiento y control de las finanzas, en particular de los recursos provenientes del SGP, de las Entidades Territoriales y las Entidades descentralizadas subnacionales en aras de mejorar la efectividad del gasto	30
	4.2.1 Actuaciones a desarrollar y logros conseguidos	30
	4.2.2 Matriz de Resultados.....	35
	4.3 Componente III – Consolidación y armonización del sistema de información fiscal territorial para mejorar la calidad y la oportunidad de la información fiscal territorial	38

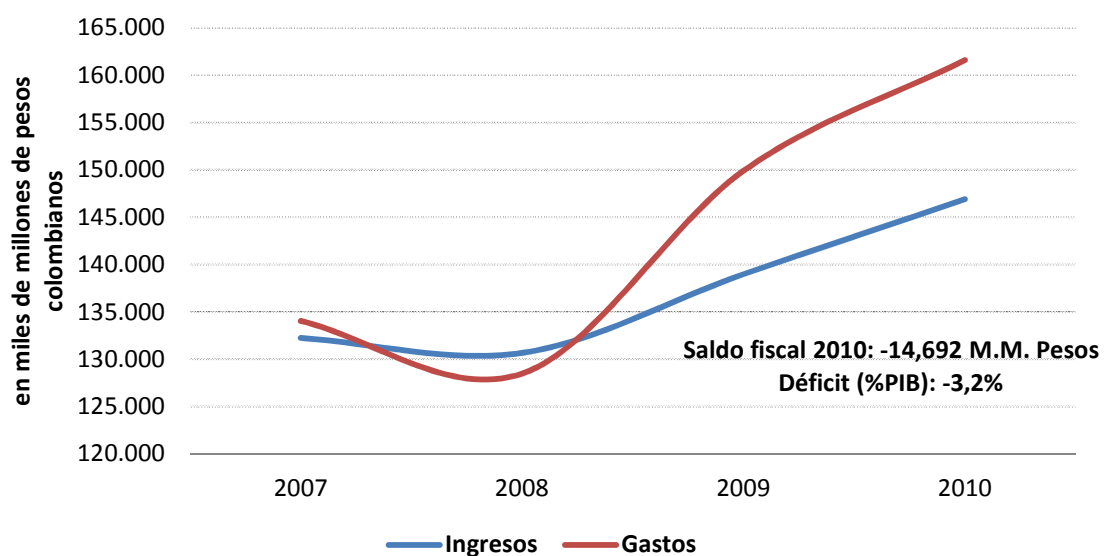
4.3.1	Actuaciones a desarrollar y logros conseguidos	38
4.3.2	Matriz de resultados.....	40
4.4	Componente IV – Fortalecimiento de la recaudación propia de las Entidades Territoriales.....	42
4.4.1	Actuaciones a desarrollar y logros conseguidos	42
4.4.2	Ingresos Tributarios Territoriales. 2011-2012	43
4.4.3	Matriz de resultados.....	45
5.	EVALUACIÓN DEL PROGRAMA	48
5.1	Resultados del Programa de Consolidación de la Responsabilidad Fiscal Territorial	48
5.2	Análisis Coste-beneficio del Programa de Consolidación de la Responsabilidad Fiscal Territorial	51
6.	CONCLUSIONES	57
7.	PROPUESTAS PARA LA CONTINUIDAD EN LAS MEJORAS	62
7.1	Fortalecimiento institucional y colaboración con el sector privado	63
7.2	Estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos procedentes del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías.....	65
7.3	Mejora de la calidad y de la oportunidad de la Información fiscal territorial.....	68
7.4	Mejora de la gestión de los Ingresos Corrientes de las Entidades Territoriales.....	70
7.5	Refuerzo de la suficiencia financiera de las Entidades Territoriales	72

ANEXO I.- Marco Normativo	76
ANEXO II.- Datos relativos a la estrategia de monitoreo, seguimiento y control	79
ANEXO III.- Datos relativos a Formato Único Territorializado	92
ANEXO IV.- Análisis coste beneficio.....	93

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica surgida a finales de 2007 supuso una importante reducción de ingresos públicos en Colombia lo que llevó a su Gobierno a aplicar políticas anticíclicas que se basaron principalmente en aumentos del gasto; este hecho, unido a una severa reducción de ingresos, deterioró el balance fiscal de las cuentas públicas cuyo Sector Público Consolidado, como muestra el gráfico siguiente, pasó de un déficit del -0,1% del PIB en 2008 a un -3,2% en 2010.

GRÁFICO 1. Ingresos y gastos sector público consolidado. Periodo 2007-2010.



Fuente: Banco de la República

Ante esta situación el Gobierno de Colombia decidió adoptar importantes reformas en materia de sostenibilidad fiscal durante el período 2010-2011; con el fin de consolidar el fortalecimiento de las finanzas públicas e incrementar la eficiencia del gasto se aprobaron tres reformas:

1. Incorporación del principio de sostenibilidad fiscal en la Constitución y aprobación de la Regla fiscal sobre el balance total del Gobierno Nacional Central.
2. Reforma del régimen de Regalías.
3. Reforma tributaria territorial.

Estas reformas, junto a la positiva dinámica económica registrada en el país a partir de 2010, han permitido obtener importantes éxitos en el desempeño económico del

Gobierno Nacional Central, lo que se refleja en una disminución del déficit (del -4,1% del PIB en 2009 al -2,3% en 2012), así como para el conjunto del sector público cuyo déficit pasó del -2,7% del PIB en 2009 a un superávit del +0,3% del PIB según los resultados preliminares.

En cuanto a las entidades subnacionales, la severa crisis económica que afectó a Colombia a finales de los años noventa tuvo unos claros efectos negativos en la situación financiera territorial, lo que llevó a comprometer la estabilidad macroeconómica del país. Ante esta situación Colombia adoptó una serie de reglas fiscales por mandato constitucional y legal que sentaron las bases de un modelo de descentralización con responsabilidad fiscal, lo que ha permitido mejorar sensiblemente la situación fiscal territorial: los ingresos tributarios crecieron un 14,6% de media en los departamentos y un 10,9% en los municipios en el período 2004-2009; se ha registrado un superávit promedio del 0,3% del PIB en el período 2000-2008; y finalmente se consiguió reducir la deuda pública territorial del 9,6% del PIB en 1999 al 5,4% en 2007.

A pesar de los avances citados, la consolidación de la estabilidad fiscal territorial en Colombia es un largo proceso que requiere el desarrollo de medidas adicionales; tres áreas o problemas han sido identificados como prioritarios por el Gobierno colombiano:

1. Deficiencias en el uso de los recursos transferidos a las Entidades Territoriales y a sus Entidades Descentralizadas Subnacionales, en particular del Sistema General de Participaciones.
2. Falta de transparencia en la información fiscal territorial.
3. Debilidad en la recaudación propia de las Entidades Territoriales.

Es en este contexto en el que el Gobierno de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) acordaron la ejecución de un programa que ha buscado profundizar en la consolidación fiscal territorial mediante la aplicación de un sistema de monitoreo, seguimiento y control más efectivo de las finanzas de las Entidades Territoriales (ET), en particular de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, una mejora de la calidad y oportunidad de la información fiscal territorial y un aumento de los ingresos tributarios territoriales.

Este programa consta de dos operaciones que se instrumentaron mediante un préstamo del BID a Colombia de 300 millones de dólares. La primera operación, CO-L1072, por importe de 200 millones USD, busca aumentar la efectividad del gasto público territorial y de las políticas sociales que se financian con recursos del Sistema General de Participaciones, mientras que la segunda, CO-L1117, por importe de 100 millones de USD, tiene como principales objetivos mejorar el control de las finanzas de

las Entidades Territoriales y sus Entidades Descentralizadas Subnacionales, obtener una información fiscal territorial de mayor calidad, y aumentar la recaudación fiscal territorial.

El presente informe tiene por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos inicialmente planteados en el programa desarrollado por el Gobierno de Colombia y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Para su elaboración se ha contado con información suministrada por diversas instituciones y organismos de Colombia, como son el Banco de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o Ministerios sectoriales como el de Educación o el de Salud. Por otra parte, también se ha utilizado información publicada por organismos internacionales como son el Banco Interamericano del Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Finalmente, se ha contado con la experiencia y los conocimientos adquiridos por el consultor, D. Francisco Piedras Camacho, en sus visitas a Colombia en las que ha mantenido reuniones y entrevistas con personal de los Ministerios de Hacienda (Dirección General de Apoyo Fiscal), Departamento Nacional de Planeación, Educación, Salud, y Vivienda, Ciudad y Territorio. Así mismo ha efectuado visitas de campo entre las que podría destacarse la realizada al departamento de Chocó para verificar la ejecución de la medida correctiva de asunción temporal de competencias en materia educativa por parte del Ministerio de Educación.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

2.1 Base legal

El proceso de descentralización en Colombia se fortalece a partir de la década de los noventa con la promulgación de la Constitución de 1991. Las reformas introducidas permitieron transferir gradualmente más del 50% de los ingresos corrientes de la Nación a las entidades territoriales, modificando al mismo tiempo sus competencias y responsabilidades.

Inicialmente no se establecieron unas reglas claras en materia de sostenibilidad fiscal lo que ocasionó que en la década de los noventa muchas entidades territoriales incurrieran en aumentos desproporcionados del gasto, déficits fiscales y sobreendeudamiento. Para solventar esta situación las autoridades colombianas aprobaron a finales de los noventa y principios de 2000 una serie de medidas de responsabilidad y disciplina fiscal enfocadas principalmente a regular el crédito territorial (Ley 358/1997), fortalecer los ingresos de recaudación propia (Ley 488/1998 y 788/2002), asegurar el control del gasto (Ley 617/2000), y reformar las transferencias intergubernamentales (Ley 715/2001).

Especial atención merece la reforma de las transferencias; el desequilibrio fiscal generado a finales de los noventa, unido a los escasos incentivos de que disponían las Entidades Territoriales para la generación de recursos propios, hizo necesaria la modificación de la fórmula de las transferencias intergubernamentales introduciendo el Sistema General de Participaciones (SGP) que rige en la actualidad (como consecuencia de la aprobación del acto Legislativo 04/2007 que es desarrollado por la Ley 1176/2007).

El Sistema General de Participaciones engloba los recursos que la Nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 Constitucionales, a las Entidades Territoriales para la financiación de servicios básicos a su cargo como son salud, educación, agua potable, entre otros. Es un sistema creado por la Ley 715/2001 en desarrollo del Acto Legislativo 01/2001, con el objetivo de mejorar sustancialmente la eficacia y eficiencia del gasto de las entidades territoriales, siendo los beneficiarios los departamentos, distritos, municipios, entidades territoriales indígenas, y los resguardos indígenas.

En cuanto a su importe, en creación se decidió partir de una base igual a lo asignado inicialmente en 2001, diferenciando dos momentos: un régimen transitorio de 2002 a 2008, en que el crecimiento vendría básicamente fijado por la inflación más un diferencial (2% durante 2002-2005, y 2,5% durante 2006-2008), y otro ordinario del

2009 en adelante, en el que el crecimiento del SGP se calcularía en base a los Ingresos Corrientes de la Nación, de acuerdo con el promedio de los cuatro últimos años.

Ante la finalización del período de transición en 2008, el Gobierno de la Nación decidió mantener el Sistema desligado de los Ingresos Corrientes de la Nación como forma de garantizar un crecimiento estable de los recursos que contribuyese a garantizar la sostenibilidad macroeconómica de la Nación. Así, se aprobó Acto Legislativo 04/2007, desarrollado posteriormente en la Ley 1179/2007, en la que se establece un crecimiento real del 4% en 2008 y 2009, 3,5% en 2010, y 3% entre 2011 y 2016; no obstante, se determinaron puntos adicionales para el sector Educación. La fórmula adoptada es transitoria, ya que a partir de 2016 se regresa a lo estipulado en el mandato constitucional, determinando las asignaciones en función de los Ingresos Corrientes de la Nación.

La Ley 1179/2007 no solo estableció los criterios para fijar los montos del SGP en años sucesivos, ya que también propone una estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema, a lo que se da cumplimiento con la aprobación del Decreto 028/2008 que establece la citada estrategia a través de la que tanto el Ministerio de Hacienda como los Ministerios sectoriales pueden desarrollar acciones para un mejor control de los fondos transferidos.

El Sistema General de Participaciones asciende en la actualidad a más de 25.000 miles de millones (MM) de pesos, estando configurado como un fondo único de recursos que se distribuye en función de la mejora de la cobertura y de la calidad en la prestación de los servicios, principalmente sanitarios y educativos. Los recursos del SGP se distribuyen de la siguiente forma: una primera parte que asciende al 96% del monto total se distribuye sectorialmente según los siguientes porcentajes: 58,5% a educación, 24,5% a salud, 11,6% a partidas de propósito general, y 5,4% a partidas para agua potable y saneamiento básico; una segunda parte, que asciende al 4% del monto total, que se destina a asignaciones especiales: Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (2,9%), resguardos indígenas (0,52%), alimentación escolar (0,5%) y municipios ribereños del Río Grande de Magdalena (0,08%).

Por otra parte, es necesario señalar que el SGP no es la única fuente de financiación que transfiere el Gobierno de la Nación a las regiones, pero sí la más importante ya que supone aproximadamente un 4,5% del PIB y equivale al 32% de los ingresos tributarios de la Nación. Si a estas transferencias se añaden otras como las regalías o los pagos a universidades territoriales, el conjunto de recursos transferidos asciende al 7% del PIB suponiendo casi un 50% de la recaudación de la Nación.

En relación a las regalías, de suma importancia para las Entidades Territoriales al ser el tercer componente en orden de importancia de sus ingresos, hay que destacar que han experimentado una sustancial modificación normativa en 2011 con el fin de lograr

una mayor redistribución de los fondos a nivel nacional y una reasignación de los recursos en ciencia y tecnología. Con la reforma de 2011 el Sistema General de Regalías establece la siguiente distribución:

- Una primera parte, que supone el 98% del total de los recursos se distribuye de la siguiente forma: hasta un 30% al Fondo de Ahorro y Estabilización, 24% a Fondo de Compensación Regional, 16% al Fondo de Desarrollo Regional, 10% al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, 10% al Fondo de Ahorro Pensional Territorial, y 10% a Asignaciones Directas.
- Una segunda parte, que supone el 2% del total, que se destina a estudios del subsuelo.

2.2 Marco normativo colombiano en materia de responsabilidad fiscal territorial

La crisis económica sufrida por Colombia a finales de los noventa hizo que los responsables políticos colombianos se comprometiesen a desarrollar un programa de reformas estructurales, direccionadas a realinear las variables macro fundamentales y a fomentar una política económica estable en el largo plazo; de aquella crisis surgieron a partir de 2000 una serie de normas de responsabilidad fiscal y financiera que han sido el pilar fundamental de la estabilidad macroeconómica actual.

Dentro del conjunto de normas aprobadas en aquellos años, deben ser destacadas por su importancia las Leyes 617/2000 y 819/2003.

La ley 617/2000 definió límites al gasto territorial, estableciendo reglas numéricas a los gastos de funcionamiento (valor máximo de gastos de funcionamiento como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación), y a la contratación de deuda, dependiendo en ambos casos de la categoría a la que perteneciesen las Entidades Territoriales. Por otra parte, definió procesos y procedimientos dirigidos a que las decisiones fiscales se tomaran con transparencia y en un entorno en el que se rindiesen cuentas en un marco de referencia de mediano plazo. Finalmente, hay que destacar que esta Ley estableció una “regla fiscal” al vincular los gastos corrientes a los ingresos estructurales.

Por su parte, la Ley 819/2003 contuvo un conjunto de reglas, procesos y procedimientos que han permitido someter la administración de las finanzas públicas, tanto nacionales como territoriales, a una permanente rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos públicos. La Ley establece que el Gobierno debe fijar anualmente una meta de superávit primario del sector público no financiero para la siguiente vigencia fiscal, y a nivel territorial hay que destacar que ha favorecido la

transparencia al imponer la elaboración y aprobación de marcos fiscales de mediano plazo; y también ha potenciado la sostenibilidad fiscal al obligar a que las entidades territoriales introduzcan metas de superávit primario en cada vigencia fiscal; finalmente, reglamenta la colocación de los excedentes de liquidez de estas entidades.

Más recientemente, a finales de la pasada década, la crisis financiera surgida en 2007, a pesar de las normas introducidas, provocó un claro deterioro de las cuentas públicas colombianas. Consecuentemente, el Gobierno Nacional ha venido desarrollando un programa reformista en materia fiscal con el objetivo de fortalecer la institucionalidad fiscal y poder volver a la senda de la consolidación fiscal, y es en este ámbito en el que hay que enmarcar la aprobación en 2010 y 2011 de tres importantes reformas que completan el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal iniciado en Colombia a finales de la década de los noventa.

Así, se ha aprobado una reforma tributaria (Ley 430/2010) que favorece la estabilización de los ingresos del país al tiempo que apoya la competitividad del sector privado. Además, se han aprobado dos reformas constitucionales: el Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal (AL 03/2011) y el Acto Legislativo del Sistema General de Regalías (AL 05/2011), que han supuesto la aprobación de dos importantes leyes: la Ley que establece una Regla Fiscal (Ley 1473/2011) y la Ley que regula el funcionamiento del Sistema General de Regalías (Ley 530/2012).

La Ley 1430/2010 por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad. Ley por la que se modifican numerosas disposiciones de diferentes tributos que tienen un significativo impacto tributario y económico en el desarrollo del Sector Productivo Colombiano. Se incluyen modificaciones en la estructura impositiva que grava a las empresas y personas físicas, siendo sus principales objetivos ampliar la equidad del estatuto tributario y reducir algunas inflexibilidades del mercado laboral.

Ley 1473/2011 por medio de la cual se dicta la Regla Fiscal sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central. La regla fiscal (entró en vigor el 1 de enero de 2012) se constituye en la principal herramienta de disciplina en el manejo de las finanzas públicas, permitiendo garantizar un sesgo contracíclico de la política fiscal. La regla establece un objetivo de déficit del 1% del PIB en el balance estructural total del Gobierno Central, y define una senda decreciente en el mediano plazo con unas metas establecidas que le permitan alcanzar dicho objetivo. Elemento a destacar de la Ley es la creación del Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica, que acumula recursos provenientes del superávit total del Gobierno Nacional Central, sus rendimientos y los aportes extraordinarios que determine el Gobierno Nacional, destinando los recursos del Fondo a amortización de deuda, financiación del gasto

contracíclico, y aquellos gastos extraordinarios que puedan implicar una suspensión temporal de la Regla Fiscal.

Ley 1530/2012 que crea y regula el Sistema General de Regalías. La Ley redistribuye más equitativamente los recursos generados por la explotación de recursos naturales no renovables en Colombia, genera mecanismos de ahorro de dichos recursos, garantiza su uso apropiado y fortalece la competitividad regional. El elemento más destacado de la Ley es la creación del Fondo de Ahorro y Estabilización como principal mecanismo del Sistema General de Regalías; adicionalmente se crean dos fondos destinados a fortalecer la distribución apropiada de recursos para inversión gracias a las regalías: el Fondo de compensación regional y el Fondo de desarrollo regional.

El nuevo sistema tiene como objetivo disminuir la volatilidad de los ingresos por regalías, al acumular recursos en épocas de crecimiento de dicho ingreso y permitir su desacumulación en épocas en que, ya sea por reducciones en la producción o por la caída de precios internacionales, las regalías caigan por debajo de su tendencia de mediano plazo. Esto permitirá que los proyectos regionales amparados en regalías no se sometan a ajustes bruscos cuando los ingresos provenientes de la explotación de recursos minero-energéticos se reduzcan.

La Regla fiscal y la Ley de Regalías constituyen importantes instrumentos estabilizadores de la economía colombiana. Con la aplicación de ambas leyes se garantiza una senda estable en el crecimiento del gasto que es financiado con ingresos de carácter permanente, pudiendo destinar los ingresos excedentarios que se generen transitoriamente a períodos de crisis en que haya una caída de los ingresos estructurales.

Las reformas aprobadas en 2010 y 2011 fortalecen de manera integral la normativa existente en materia de responsabilidad fiscal, lo que permite orientar la política fiscal de forma predecible y facilita la toma de decisiones por parte de los agentes económicos. El nuevo marco fiscal institucional se construye con la intención de preservar la confianza en la economía colombiana, evitando la generación de desequilibrios macroeconómicos, estimulando la inversión y contribuyendo a reducir las desigualdades y la pobreza.

3. SITUACIÓN FISCAL TERRITORIAL

La Constitución de 1991 profundizó en el proceso de descentralización en Colombia, lo que supuso un aumento significativo del Gasto Público Subnacional, que pasó del 4,4% del PIB en 1990 al 10,6% en 1999. El crecimiento del Gasto y el pobre comportamiento de los Ingresos en esos años hizo que las Entidades Territoriales (departamentos y municipios) empeorasen el saldo de sus cuentas del -0,2% PIB en 1990 al -0,6% en 1999.

A finales de los noventa las autoridades colombianas adoptaron unas reglas fiscales por mandato constitucional que permitieron sentar las bases de un modelo descentralizado con responsabilidad fiscal, en particular la Ley 617/2000 que constituye la Regla Fiscal Territorial. Se desarrollaron normas tendentes a fortalecer los ingresos propios, controlar el endeudamiento, aprovisionar el pasivo pensional, reestructurar pasivos corrientes, reformar las transferencias y redefinir las competencias en la prestación de servicios así como la asignación de los recursos.

A raíz de la adopción de las citadas reglas fiscales se produjo una mejora sensible de la situación fiscal territorial: superávit promedio del 0,3% PIB en 2000-2008, y disminución de la deuda pública territorial del 9,6% del PIB en 1999 al 5,4% en 2007.

No obstante, a finales de la década pasada se detectaron elementos que podían amenazar la estabilidad fiscal territorial, exigiendo el desarrollo de medidas adicionales. Se definieron tres áreas problemáticas:

1. Deficiencias en el monitoreo, seguimiento y control de las Entidades Territoriales y sus Entidades Descentralizadas Subnacionales.
2. Falta de transparencia en la información fiscal territorial.
3. Debilidad de la recaudación propia de las Entidades Territoriales.

Deficiencias en el Monitoreo, seguimiento y control de las Entidades Territoriales y sus Entidades Descentralizadas Subnacionales.

Una de las particularidades de la Administración Pública colombiana es el hecho de que los gobiernos de las Entidades Territoriales (tanto departamentales como municipales) ejecutan un elevado porcentaje de los gastos sociales a través de las transferencias recibidas del Sistema General de Participaciones (en 2009 supusieron el 4,5% del PIB, financiando el 73% del gasto educativo y el 61% del gasto en salud). Por este motivo, es fundamental mejorar la efectividad del gasto público local.

Colombia ha venido presentando mejoras de cobertura tanto en Educación como en Salud, pero la calidad y efectividad del servicio debe aumentar todavía más. Si las

autoridades locales operasen al nivel de la entidad más eficiente podrían obtenerse mejores resultados y un mayor ahorro en el gasto público. Los motivos de esta situación pueden resumirse en tres:

1. Control Insuficiente sobre los recursos del Sistema General de Participaciones debido a la falta de herramientas de control y ausencia de mecanismos de rendición de cuentas.
2. Uso ocasional indebido de los fondos transferidos por el Gobierno Nacional Central por desconocimiento de las normas.
3. Articulación limitada de la asistencia técnica del Gobierno Nacional Central a las Entidades Territoriales.

La Constitución, mediante el Acto legislativo 04/2007, facultó al Gobierno Nacional Central para diseñar una estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones. La responsabilidad se asignó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal, entidad líder en el proceso de consolidación fiscal territorial, y en desarrollo de esta facultad constitucional, el Gobierno aprobó en 2008 los Decretos 028 y 2911, y en 2009, los Decretos 168, 791 y 2613.

Destaca el Decreto 028/2008 aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por medio del cual se define la estrategia. Define los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios, las medidas que las autoridades pueden adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios con el propósito de asegurar el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios.

Los actores involucrados en la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control son:

Fase de monitoreo: en los sectores de educación y salud los Ministerios competentes sectorialmente. En Propósito General el Departamento Nacional de Planeación (DNP) del Ministerio de Hacienda.

Fases de seguimiento y control: la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF), siempre en coordinación con los ministerios sectoriales y el Departamento Nacional de Planeación.

Se definen diferentes indicadores para los sectores, y dieciocho eventos de riesgo comunes que pueden surgir tras la realización de las auditorías y que se enumeran a continuación:

1. No envío de información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el Gobierno Nacional, y/o haber remitido o entregado información incompleta o errónea.

2. No haber entregado a los encargados de efectuar las auditorías, la información y/o soporte requeridos para su desarrollo, en los términos y oportunidad solicitados.
3. Presentar a la Corporación de elección popular un presupuesto no ajustado a las normas que rigen la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones.
4. Cambio en el destino de los recursos.
5. Administración de los recursos en cuentas no autorizadas para su manejo o no registradas ante el Ministerio del sector al que correspondan los recursos.
6. Operaciones financieras o de tesorería no autorizadas por la ley.
7. Registro contable de los recursos no acorde con las disposiciones legales vigentes.
8. Procesos de selección contractual en trámite cuyo objeto o actividades no se hallen orientados a asegurar la prestación del servicio en las condiciones definidas por la normatividad vigente, no cumplan con los fines para los cuales están destinados los recursos, o no aseguren el cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios.
9. Ausencia de interventores o supervisores de contratos y convenios, y/o de un proceso de evaluación de informes de los interventores y supervisores.
10. Ausencia de publicación de los actos administrativos, contratos, convenios e informes, cuando la ley lo exija.
11. No disponer del Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisbén), o de estratificación, actualizados y en operación, bajo parámetros de calidad.
12. Incumplimiento de las condiciones de focalización, identificación de beneficiarios de programas sociales, estratificación y demás procedimientos previstos para la adecuada focalización y ejecución del gasto social.
13. No disponer de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana y de rendición de cuentas, cuando la ley lo exija.
14. La imposición de sanciones por parte de los organismos de control relacionadas con el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones.
15. Afectación de los recursos del Sistema General de Participaciones con medidas cautelares.
16. No cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, fijadas por la autoridad competente.
17. Suscripción, modificación o ejecución de contratos cuyo objeto o actividades contractuales no aseguren la prestación del servicio en las condiciones definidas por la normatividad vigente, no cumplan con los fines para los cuales están destinados los recursos, o no aseguren el cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios.

18. Aquella situación que del análisis de la información obtenida en cualquier tiempo, resulte de inminente riesgo para la prestación adecuada del servicio, el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, o constituya desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Una vez detectado un evento de riesgo se entra en la fase de control en la que la estrategia contempla la aplicación de una serie de medidas preventivas y correctivas. Las medidas preventivas obligan a la entidad territorial a elaborar un plan de desempeño, que desarrolle las actividades que permitan mitigar o eliminar el o los eventos de riesgo detectados. La no adopción del plan de desempeño en plazo, la no incorporación de los ajustes requeridos o su incumplimiento, da lugar a la aplicación inmediata de medidas correctivas por parte de las autoridades competentes.

Las medidas correctivas que la Estrategia contempla son las siguientes:

1. Suspensión de giros a la entidad territorial. No afecta al derecho jurídico de la misma a participar en los recursos del Sistema General de Participaciones ni a la continuidad en la prestación del servicio.
2. Giro directo de los recursos sin intermediación de la entidad territorial a los prestadores de los servicios o a los destinatarios finales de los recursos, siempre que con ellos medie una relación legal o contractual.
3. Asunción temporal de competencia en el caso en que la entidad territorial incumpla el plan de desempeño. La competencia para asegurar la prestación del servicio la asumirá temporalmente el departamento, y en el caso de los departamentos o distritos, la Nación.
4. Suspensión de procesos contractuales. La Procuraduría General de la Nación, con base en los hallazgos encontrados en desarrollo de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control, solicita suspender de manera inmediata los procesos de contratación en los que no se prevea o asegure el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, o no se adecúen a los trámites contractuales o presupuestales dispuestos por la ley.

Definida la Estrategia, en 2009 la Dirección General de Apoyo Fiscal inició su adecuación institucional, pero a pesar de los avances logrados en ese período se precisó reforzar la Estrategia profundizando en el ejercicio de las auditorías específicas mediante visitas de campo.

Además, se identificó un claro riesgo fiscal para las Entidades Territoriales al desconocer éstas los pasivos contingentes en sus Entidades Descentralizadas

Subnacionales, sobre todo debido a dos motivos: la ausencia de una cultura de seguimiento fiscal, y la práctica de trasladar el endeudamiento de las Entidades Territoriales a sus Entidades Descentralizadas Subnacionales.

Finalmente, también se detectó como punto crítico el manejo de los excedentes de liquidez de las Entidades Territoriales y sus Entidades Descentralizadas Subnacionales, que según el Banco de la República ascendieron en 2008 a un 2,8% del PIB.

Falta de transparencia de la información fiscal territorial.

Los principales problemas detectados en este ámbito fueron cuatro:

- Deficiente calidad de la Información Fiscal Territorial, que hace costoso y difícil el análisis de resultados.
- Excesiva carga de trabajo burocrático, ya que las Entidades Territoriales deben reportar a diferentes organismos con diversos formularios y en diferentes fechas.
- Falta de oportunidad en la publicación de las cifras de endeudamiento territorial.
- Falta de calidad en la publicación de las cuentas públicas territoriales, al hacerlo de forma fragmentada y por diferentes Organismos (Ministerios sectoriales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación).

Para superar los anteriores problemas, el Gobierno adoptó en un primer momento el Formulario Unificado Territorializado (en adelante FUT) a través de la Ley 962/2005, como mecanismo de homologación de cuentas y simplificación de trámites en todo el país. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, ha identificado problemas en el uso de los sistemas de información que aconsejan perseverar en el proceso, y es por lo que entre los retos de corto y mediano plazo en materia de convergencia y desarrollo regional, es necesario estructurar un sistema de indicadores que facilite el análisis, la planificación, el seguimiento y la evaluación de políticas diferenciadas de desarrollo regional.

Debilidades en la recaudación propia de las Entidades Territoriales.

La recaudación local ha venido aumentando constantemente en los últimos años (durante el período 2009-2011 los ingresos tributarios territoriales aumentan un 14,9%), pero la participación de las transferencias del Gobierno Nacional sigue teniendo una excesiva importancia (los ingresos procedentes del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías suponen más del 53% en 2011) en

relación a los ingresos totales de los Gobiernos Subnacionales, mientras que los ingresos tributarios tan solo representan un 30% del total de ingresos. Este reducido peso de la recaudación tributaria se debe a una serie de factores entre los que destacan los siguientes:

- Dispersión de tasas o tipos, lo que favorece la elusión y evasión. Dos de las principales fuentes de Ingresos Tributarios Municipales: Impuesto Predial e Impuesto de Industria y Comercio tienen un rango de tarifas del 2 al 16 por mil, y del 2 al 10 por mil, respectivamente. Además, las tasas efectivas son mucho más reducidas que las tarifas nominales, debido a las exenciones, elusiones, falta de fiscalización, conflicto armado...
- Inexistencia de una metodología para conocer el impacto de los gastos tributarios, que lleva a que se otorguen exenciones y exclusiones sin el análisis de sus implicaciones fiscales.
- Inexistencia de normas o procedimientos específicos para la administración tributaria territorial, lo que limita las acciones de cobro y sanción. Los Gobiernos locales siguen el código tributario nacional, cuando las normas diseñadas para los impuestos nacionales no se ajustan convenientemente a los procedimientos de los impuestos locales.

Ante esta situación el Gobierno ha trabajado en una triple dirección: modernización de la estructura tributaria territorial buscando una armonización de las bases y tasas impositivas de los tributos territoriales; desarrollo de una metodología del gasto tributario nacional que permita estimar los importes no recaudados por incentivos y beneficios fiscales otorgados; finalmente, elaboración y difusión de guías generales del procedimiento tributario territorial que ayuden a mejorar la gestión recaudatoria local.

4. PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN FISCAL TERRITORIAL BID-REPÚBLICA DE COLOMBIA

En el marco descrito anteriormente (tres áreas problemáticas) debe situarse el programa acordado entre el Gobierno colombiano y el Banco Interamericano de Desarrollo en 2010 por importe de 300 millones de USD. Este Programa consta de dos operaciones: una primera, la CO-L1072, por 200 Millones de USD, tiene como objetivo contribuir a la estabilidad fiscal mediante la expedición de decretos reglamentarios, resoluciones y ajustes institucionales necesarios para la adopción de nuevos procedimientos de monitoreo, seguimiento y control de las finanzas de las Entidades Territoriales (ET) y de las Entidades descentralizadas Subnacionales (EDS); una segunda, la CO-L1117, por importe de 100 millones de USD, que comprende el desarrollo institucional y operacional del nuevo marco sectorial, que incluye la adopción de un sistema de calificación de eventos de riesgo en el uso de los recursos del SGP y la evaluación específica del uso de dichos fondos mediante auditorías técnicas, una mejora de la información fiscal territorial, y finalmente, el aumento de los ingresos tributarios territoriales.

Objetivos del Programa:

- Contribuir a la estabilidad fiscal de Colombia mediante un monitoreo, seguimiento y control más efectivo de las Entidades Territoriales y sus Entidades Descentralizadas Subnacionales. Se logrará una mayor efectividad del gasto, una mejora en la información tributaria territorial y un aumento de los Ingresos Tributarios Territoriales.
- Responder a algunos de los retos que afronta Colombia para promover la consolidación de la responsabilidad fiscal territorial y aumentar la efectividad del gasto público territorial y de las políticas sociales que se financian con cargo al Sistema General de Participaciones (SGP).

Este programa está estructurado en cuatro componentes que permiten asegurar la coherencia temporal de las acciones y que se desarrollan a continuación:

4.1 Componente I – Estabilidad macroeconómica

Componente que tiene como objetivo asegurar que las políticas desarrolladas por el Gobierno Nacional Central mantendrán un entorno macro que favorezca la sostenibilidad fiscal.

Sin desconocer el contexto por el que atraviesan en la actualidad las economías de la zona euro y la debilidad del crecimiento de la economía de EEUU, que lógicamente afectan negativamente al desempeño de la economía colombiana, hay que destacar el fortalecimiento de los fundamentales de Colombia durante el período 2009-2011, lo que se ha traducido en una reducción de la deuda y del déficit fiscal.

En este período se ha producido una importante labor reformista; desde junio de 2010 se han desarrollado importantes reformas estructurales que están permitiendo fortalecer la institucionalidad fiscal, generando fuentes estables de ingresos que permiten apoyar el crecimiento y la competitividad; en este período se ha aprobado una reforma tributaria a nivel nacional (Ley 1430/2010) que persigue estabilizar los ingresos de la Nación, una Ley de Regla Fiscal (Ley 1473/2011) que favorece la función contracíclica de la política fiscal mediante la creación de fondos y establece una meta de déficit del 1% del PIB para el Gobierno Nacional Central; y finalmente una Ley que regula el funcionamiento del Sistema General de Regalías (Ley 1530/2012) que busca redistribuir más equitativamente los recursos generados por la explotación de los recursos naturales no renovables.

Las tres actuaciones señaladas ratifican el compromiso del Gobierno colombiano con la responsabilidad fiscal lo que favorece el equilibrio de la economía colombiana. La evolución durante los últimos años del PIB y el saldo fiscal de las cuentas públicas colombianas acreditan las decisiones económicas adoptadas.

4.1.1 Cuentas de las Entidades Territoriales

A continuación se efectúa un análisis de las cuentas de las Entidades Territoriales, tanto ingresos como gastos, como de la evolución del saldo fiscal en porcentaje sobre el PIB durante el período 2010-2011, y la evolución de su deuda pública en 2007-2011.

Ingresos de las Entidades Territoriales

Los ingresos de las Entidades Territoriales en 2011 (último ejercicio del que se disponen datos), registran un aumento de 3.620 miles de millones de pesos (en adelante MM), un incremento del 6,4% respecto a 2010, hasta elevarlos a 59.911 MM pesos. En la tabla siguiente se muestran los ingresos durante el período 2010-2011.

TABLA 1. Ingresos territoriales y distribución porcentual. Años 2010 y 2011.

<i>Datos en miles de millones de pesos colombianos</i>	2010	2011	Var. 11/10	% sobre total 2010	% sobre total 2011
	Tributarios	15.753	18.392	16,8%	28,0%
No impositivos	3.167	3.462	9,3%	5,6%	5,8%
Transferencias	1.355	1.558	15,0%	2,4%	2,6%
Ingresos Propios	20.275	23.412	15,5%	36,0%	39,1%
Transferencias SGP+ Otras	27.085	25.432	-6,1%	48,1%	42,4%
Regalías	4.870	5.941	22,0%	8,7%	9,9%
Cofinanciación	912	1.077	18,1%	1,6%	1,8%
Otros	3.148	4.049	28,6%	5,6%	6,8%
Transferencias del GNC	36.015	36.499	1,3%	64,0%	60,9%
Ingresos Totales	56.290	59.911	6,4%	100,0%	100,0%

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal e Informe de desempeño fiscal Entidades Territoriales 2011 (Departamento Nacional de Planeación).

- Por tipo de ingreso la evolución es dispar; los ingresos propios crecen a un ritmo del 15,5% mientras que las transferencias procedentes del Gobierno Nacional Central lo hacen un 1,3%; por su importancia merecen ser destacados los aumentos registrados en los ingresos tributarios (+2.638 MM pesos), y en los recursos provenientes de las regalías (+1.071 MM pesos), y la reducción de los recursos provenientes de las transferencias para inversión, que recogen la suma del Sistema General de Participaciones más otras (-1.653 MM pesos). Dado que por Ley el importe de recursos procedentes del Sistema General de Participaciones no puede disminuir, la reducción es consecuencia de una fuerte caída en el resto de transferencias destinadas a inversión.
- En cuanto al peso porcentual de las distintas fuentes de ingreso, destacar que el principal recurso de las Entidades Territoriales son con diferencia las transferencias del Estado para Inversión, entre las que destaca el Sistema General de Participaciones, ya que en 2011 supusieron el 42,4% del total, si bien su peso disminuye 5,7 puntos porcentuales respecto a 2010. En segundo lugar se encuentran los ingresos tributarios propios, que suponen un 30,7% del total, un peso relativamente reducido en relación con el que tienen en otras economías desarrolladas; no obstante, la aprobación de la Ley 1393/2010 permite que su peso aumente en 2011 2,7 puntos porcentuales respecto a 2010. Finalmente, es importante destacar la escasa importancia que tienen los ingresos no impositivos, formados por tasas,

fondos de desarrollo local o multas, ya que tan solo suponen un 5,8% del total de ingresos de las Entidades Territoriales en 2011.

- Existe un elevado desequilibrio entre las distintas fuentes de ingreso. Los ingresos corrientes de las Entidades Territoriales suponen menos del 40% del total de ingresos en contraposición a las transferencias del Estado, que suponen un 60,9% del total. No obstante, hay que señalar que entre 2010 y 2011 los Ingresos corrientes elevan 3,1 puntos porcentuales su porcentaje de participación dentro del conjunto de ingresos.

En la página siguiente se muestran los ingresos de los departamentos y municipios durante el período 2010 y 2011 diferenciando por tipo de ingreso. Así mismo, se muestra la distribución porcentual. Del análisis de los datos mostrados en la página siguiente pueden extraerse algunas conclusiones:

- Los ingresos gestionados por los municipios son muy superiores a los gestionados por los departamentos (38.794 MM pesos frente a 21.117 MM pesos en 2011). Esta diferencia se produce tanto en ingresos propios como en las transferencias procedentes del Estado.
- Durante el período 2010-2011 se produce un correcto comportamiento en la recaudación de las entidades territoriales: los departamentos aumentan un 5,7% mientras que los municipios lo hacen en un 6,9%.
- Por tipo de ingreso, los ingresos tributarios aumentan un 18,9% en los municipios mientras que en los departamentos lo hacen en un 11,9%. Estos importantes aumentos son consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 1393/2010, que aumenta los recursos que las entidades territoriales destinan al sector de la Salud.
- Los recursos procedentes de transferencias para financiar inversiones disminuyen en las dos Administraciones, aunque la caída es mayor en los municipios (-7,5% frente a -3,6%). Las Regalías aumentan considerablemente en ambos casos (+37,8% en municipios y +11,7% en departamentos).
- En cuanto a la distribución porcentual, destacar la mayor importancia que adquieren los ingresos propios en ambas Administraciones (+2,5 p.p. en los departamentos hasta situarse en el 33,8% y +3,3 p.p. en los municipios hasta situarse en el 41,9%).

TABLA 2. Ingresos territoriales y distribución porcentual. Años 2010 y 2011.

DEPARTAMENTOS					
<i>Datos en miles de millones de pesos colombianos</i>	2010	2011	Var. 11/10	2010 % sobre total	2011 % sobre total
Tributarios	4.880	5.462	11,9%	24,4%	25,9%
No impositivos	1.149	1.297	12,9%	5,7%	6,1%
Transferencias	232	382	64,7%	1,2%	1,8%
Ingresos Propios	6.261	7.141	14,1%	31,3%	33,8%
Transf. Inversión (SGP+ otras)	9.867	9.509	-3,6%	49,4%	45,0%
Regalías	2.951	3.297	11,7%	14,8%	15,6%
Cofinanciación	267	179	-33,0%	1,3%	0,8%
Otros	639	991	55,1%	3,2%	4,7%
Transferencias del GNC	13.724	13.976	1,8%	68,7%	68,1%
Ingresos Totales	19.985	21.117	5,7%	100,0%	100,0%

MUNICIPIOS					
<i>Datos en miles de millones de pesos colombianos</i>	2010	2011	Var. 11/10	2010 % sobre total	2011 % sobre total
Tributarios	10.874	12.930	18,9%	30,0%	33,3%
No impositivos	2.018	2.165	7,3%	5,6%	5,6%
Transferencias	1.123	1.176	4,7%	3,1%	3,0%
Ingresos Propios	14.015	16.271	16,1%	38,6%	41,9%
SGP	17.218	15.923	-7,5%	47,4%	41,0%
Regalías	1.919	2.644	37,8%	5,3%	6,8%
Cofinanciación	645	898	39,2%	1,8%	2,3%
Otros	2.509	3.058	21,9%	6,9%	7,9%
Transferencias del GNC	22.291	22.523	1,0%	61,4%	58,1%
Ingresos Totales	36.306	38.794	6,9%	100,0%	100,0%

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal e Informe de desempeño fiscal Entidades Territoriales 2011 (Departamento Nacional de Planeación).

Gastos de las Entidades Territoriales

Respecto a los gastos de las Entidades Territoriales, se sitúan en 2011 en 63.073 MM pesos, lo que supone un incremento del 7,3% sobre lo gastado en 2010. Destacan por su importancia en valor absoluto los aumentos en los gastos destinados a Formación Bruta de Capital Fijo e Inversión social, +3.363 MM pesos en conjunto, lo cual se debe principalmente a la reforma de las regalías que ha supuesto mayores recursos destinados a inversiones en las Entidades Territoriales.

En cuanto a la distribución porcentual de los gastos, señalar la importancia de la Inversión Social y la Formación Bruta de Capital Fijo, ya que suponen el 83,5% del total de gastos. Destacar también el insignificante peso de los intereses de la deuda, ya que solo suponen el 0,86% del total de gastos.

TABLA 3. Gastos Entidades Territoriales. Clasificación por categoría.

<i>Datos en miles de millones de pesos colombianos</i>	2010	2011	Var. MM pesos	Var % 11/10
Servicios Personales	3.340	3.681	341	10,2%
Gastos Generales	1.414	1.674	260	18,4%
Transferencias	4.257	4.489	232	5,4%
Intereses Deuda	432	544	112	25,9%
FBCF	17.994	20.005	2.011	11,2%
Inversión social	31.328	32.680	1.352	4,3%
TOTAL	58.765	63.073	4.308	7,3%

Fuente: Informe de desempeño fiscal Entidades Territoriales 2011. Departamento Nacional de Planeación.

Balance fiscal territorial

En cuanto al balance de la gestión fiscal territorial, señalar, como muestra la tabla siguiente, que el déficit total registrado en 2011 ha ascendido al -0,7% del PIB, situación motivada por unos gastos de inversión que se sitúan por encima de los ingresos de recaudo propio de las Entidades Territoriales.

TABLA 4. Balance de la gestión fiscal territorial. Porcentaje sobre PIB.

<i>Datos en % sobre PIB</i>	2010	2011
INGRESOS TOTALES	10,05	9,55
Tributarios	2,90	2,80
No Tributarios	0,56	0,56
Transf. funcionamiento	0,24	0,25
Regalías	0,86	0,96
Transferencias SGP	4,76	4,13
Cofinanciación	0,18	0,17
Otros	0,55	0,66
GASTOS TOTALES	10,72	10,25
Funcionamiento	1,72	1,69
Intereses de la deuda	0,08	0,09
Inversión	9,00	8,56
BALANCE FISCAL	-0,67	-0,70

Fuente: Informe de desempeño fiscal Entidades Territoriales 2011. Departamento Nacional de Planeación.

Finalmente, destacar que la positiva evolución de las cuentas de las Entidades Territoriales en los últimos años ha permitido reducir considerablemente su deuda; se ha pasado de una deuda de 8.261 MM pesos en 2007 a una deuda de 6.859 MM pesos en 2011, con una caída de -1.402 MM pesos en el período, una reducción del 17%. En términos de porcentaje sobre PIB, se reduce en 0,52 puntos porcentuales, pasando del 1,63% en 2007 al 1,11% en 2011.

Por otra parte, es importante señalar que la evolución del saldo de deuda es muy dispar según tipo de entidad. Así, los departamentos experimentan un aumento de deuda del 19% (+460 MM pesos) en el período 2007-2011, mientras que los Municipios reducen extraordinariamente su deuda, nada menos que un -31,7% (-1.862 MM pesos).

**TABLA 5. Saldo de la deuda de las Entidades Territoriales.
Comparativa año 2011 respecto a 2007.**

	Deuda en % PIB			DEUDA (MM Pesos constantes 2011)				
	DPTOS.	MUNIC.	TOTAL	DPTOS.	% s/ Tot.	MUNIC.	% s/ Tot.	TOTAL
2007	0,47	1,16	1,63	2.390	28,9%	5.871	71,1%	8.261
2008	0,39	0,97	1,36	2.070	28,9%	5.091	71,1%	7.161
2009	0,41	0,94	1,35	2.252	30,6%	5.101	69,4%	7.353
2010	0,41	0,93	1,34	2.342	30,6%	5.315	69,4%	7.657
2011	0,46	0,65	1,11	2.850	41,6%	4.009	58,4%	6.859
Var. 07/11	-0,01	-0,51	-0,52	460	-	-1.862	-	-1.402
Var. %	-	-	-	19,2%	-	-31,7%	-	-17,0%

Fuente: Informes de desempeño fiscal de los departamentos y municipios. Departamento Nacional de Planeación. 2009/2010/2011.

4.1.2 Expectativas macroeconómicas de la economía colombiana

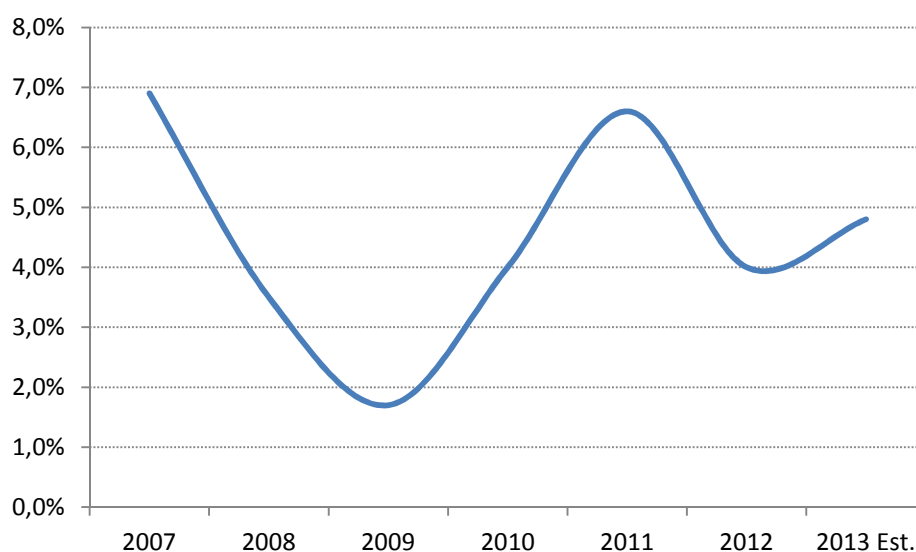
De cara al futuro próximo las expectativas macroeconómicas son positivas ya que según señalan organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el crecimiento esperado de la economía colombiana se situará en el 4,1% del PIB en 2013 y 4,5% del PIB en 2014. Este positivo escenario se basa en tres factores:

- La política fiscal que está desarrollando el Gobierno de la Nación, comprometida con la estabilidad presupuestaria y la estabilidad macroeconómica.
- Una elevada inversión pública, que permitirá ejecutar numerosas obras de infraestructura, entre otras la ejecución de 100.000 viviendas, lo que además impactará en otros sectores como el financiero y los servicios. En 2013 el Gobierno preveía invertir 40.700 MM pesos, presupuesto más alto

de los últimos seis años, a los que se han añadido 5.000 MM pesos tal y como se establece en el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (Pipe), aprobado por el Gobierno Nacional Central el pasado mes de abril. Por otra parte, también hay que contar con los 17.700 MM pesos de regalías que recibirán las regiones entre 2013 y 2014, y el presupuesto de la entidad descentralizada Ecopetrol, que asciende a 17.362 MM pesos. En conjunto, la inversión pública correspondiente a los anteriores conceptos supondrá en 2013 aproximadamente el 15% del PIB de Colombia.

- Finalmente, el mayor desarrollo de proyectos minero-energéticos ya que se espera superar dos trabas que en el pasado han impedido un mejor desempeño de esta actividad (licencias ambientales y transporte del petróleo con la operación del oleoducto Bicentenario). La industria petrolera espera mantener los altos niveles de actividad que se dieron en 2012 superando en 2013 el millón de barriles de crudo diarios.

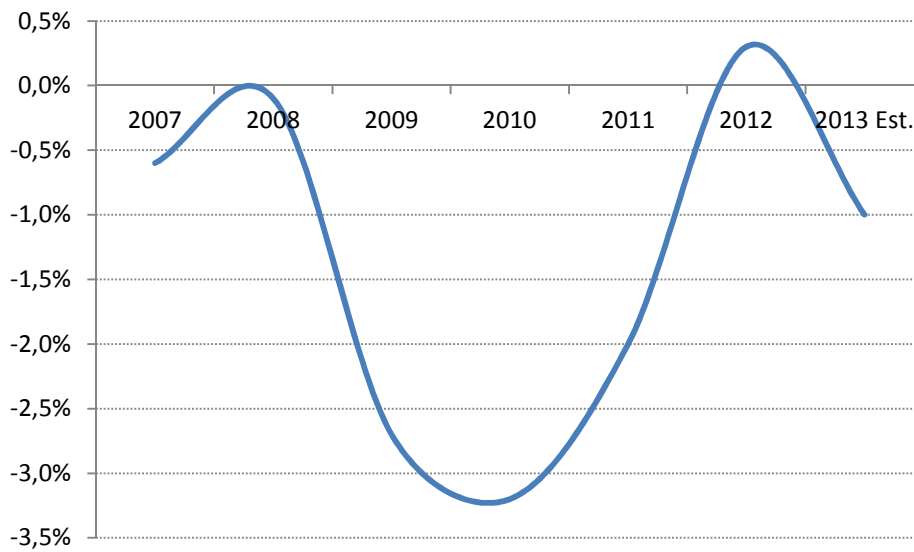
GRÁFICO 2. Crecimiento del PIB en Colombia (términos reales)



Nota: Dato 2013 es estimación Estrategia Fiscal Mediano Plazo.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

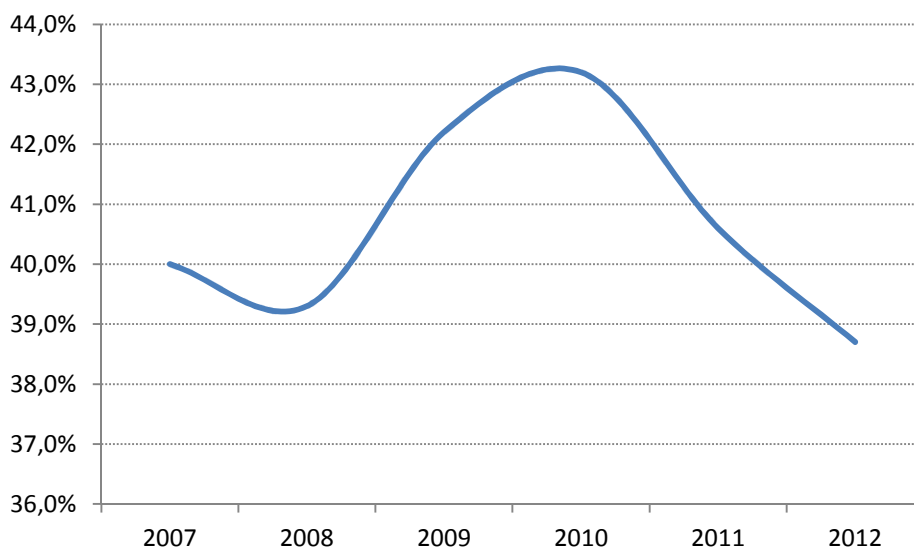
GRÁFICO 3. Saldo Fiscal del Sector Público Consolidado (en % PIB)



Nota: Dato 2012 es preliminar. Dato 2013 es estimación Estrategia Fiscal Mediano Plazo.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

GRÁFICO 4. Deuda del Sector Público No Financiero (en % PIB)



Fuente: Banco de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, es conveniente destacar la positiva valoración que los organismos económicos internacionales hacen de la política económica desarrollada por las autoridades colombianas en los últimos años.

El **Banco Interamericano de Desarrollo**, en su Estrategia de País para Colombia durante el período 2012-2014 señala que el crecimiento económico colombiano fue dinámico entre 2004 y 2008 promediando un 4,5%. Así mismo señala que en 2009 la economía colombiana no entró en recesión y mostró una rápida recuperación en 2010 alcanzando una tasa de crecimiento del 4,3%, gracias al buen manejo macroeconómico de las autoridades del país. El Banco espera que durante el período 2012-2014 el crecimiento se sitúe en torno al 5%-6%.

El **Banco Mundial** señala en su panorama general dedicado a Colombia que las autoridades económicas han implementado un ambicioso plan de reformas, entre las que destacan las fiscales estructurales que permiten al país disponer de una elevada capacidad y espacio para responder a impactos negativos con políticas contracíclicas. Por otra parte, y en cuanto al desempeño fiscal, se destaca que el país mostró un comportamiento relativamente sólido en 2011 gracias a un fuerte crecimiento, precios del petróleo favorables y reformas impositivas.

Finalmente, el **Fondo Monetario Internacional**, en la última evaluación periódica que ha realizado sobre la economía colombiana, en febrero de 2013, señala entre otras cuestiones, las siguientes:

- La gestión prudente de la política económica y el sólido marco de las políticas estructurales han respaldado el notable desempeño económico de Colombia en años recientes y la resistencia del país ante los shocks adversos.
- Perspectivas económicas prometedoras y autoridades económicas enfrentando activamente los desafíos de Colombia para preservar el crecimiento sostenible e inclusivo.
- Pese a la desaceleración económica registrada en el segundo semestre de 2012, el desempeño económico ha seguido siendo firme con niveles bajos de inflación, tasas de desempleo reducidas y niveles de deuda estables.
- Las perspectivas para 2013 son favorables. Se prevé que la economía del país va a crecer en términos generales conforme a la tasa potencial y la inflación se mantendrá en niveles bajos. La política fiscal se ajustará a los planes de consolidación a mediano plazo que tienen por objeto reducir el déficit estructural del gobierno central a 1% del PIB para 2022.

4.1.3 Matriz de resultados

A continuación se muestra la matriz de resultados de este primer componente que refleja las medidas adoptadas y la evidencia del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Programa.

Objetivo 1 - Programa de consolidación de la responsabilidad fiscal territorial en Colombia: mantener un entorno macroeconómico estable que favorezca la sostenibilidad fiscal.

ACCIONES REALIZADAS EN PRIMERA OPERACIÓN (CO-L1072)	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO
<p>Carta de política del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Departamento Nacional de Planeación a remitir al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo en la que el Ministerio de Hacienda manifieste su voluntad de impulsar en Programa de consolidación de la responsabilidad fiscal como medio adicional para preservar la estabilidad macroeconómica.</p>	<p>REALIZADO. La Carta Política se remitió el 2 de junio de 2010.</p>

ACCIONES REALIZADAS EN SEGUNDA OPERACIÓN (CO-L1117)	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO
<p>Fortalecimiento de las finanzas públicas e incremento de la eficiencia del gasto mediante la aprobación en 2011 y 2012 de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La incorporación del principio de sostenibilidad fiscal en la Constitución del Estado. 2. La Regla Fiscal sobre el balance total del GNC. 3. La reforma del régimen de regalías. 	<p>REALIZADO. Organismos económicos internacionales como son el Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo o Banco Mundial avalan la política económica desarrollada en los últimos años que ha permitido a Colombia resistir los importantes choques mundiales acaecidos en este período.</p> <p>REALIZADO. Basándose en informaciones y datos que manejan el Ministerio de Hacienda, Banco de la República y DANE, el crecimiento del PIB en 2013 y 2014 se estima en porcentajes que van del 4% al 5%, debido principalmente a la aceleración del consumo privado y al importante ritmo de construcción de obras de infraestructura en el período. La demanda interna continuará siendo un soporte a la expansión.</p>

4.2 Componente II – Monitorización, seguimiento y control de las finanzas, en particular de los recursos provenientes del SGP, de las Entidades Territoriales y las Entidades descentralizadas subnacionales en aras de mejorar la efectividad del gasto

4.2.1 Actuaciones a desarrollar y logros conseguidos

El responsable es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal.

Actuaciones a desarrollar por el Gobierno de Colombia:

- a) Establecer mecanismos de coordinación en la estrategia de monitoreo, seguimiento y control sobre el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones a cargo de la Dirección General de Apoyo Fiscal.
- b) Definir el alcance de las actividades de monitoreo, seguimiento y control así como la distribución de competencias entre los Ministerios, el Departamento Nacional de Planificación y la Dirección General de Apoyo Fiscal.
- c) Establecer eventos de riesgo que merezcan la aplicación de medidas preventivas o correctivas respecto al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones en las Entidades Territoriales.
- d) Reglamentar la asunción temporal de competencias de las Entidades Territoriales por parte de un nivel superior de gobierno (departamento o gobierno central), como medida correctiva a los eventos de riesgo y forma de asegurar la provisión de los servicios públicos financiados con cargo al Sistema General de Participaciones.
- e) Fortalecer la regulación sobre la administración de los excedentes de liquidez (recursos líquidos pendientes de ejecución presupuestaria) de las Entidades Territoriales y sus Entidades Descentralizadas Subnacionales.
- f) Incluir un capítulo sobre riesgos fiscales y financieros de las Entidades Descentralizadas Subnacionales en los informes de viabilidad fiscal de al menos 20 departamentos.

Para medir la eficacia del Programa se establecieron los siguientes resultados:

- a) Implantación del monitoreo, seguimiento y control del Sistema General de Participaciones en al menos 32 departamentos y 31 municipios capitales.

- b) Adopción de un sistema único de indicadores sectoriales que permita calificar los eventos de riesgo en el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones en las Entidades Territoriales.
 - c) Elaboración de auditorías sobre el uso de los recursos del propio Sistema General de Participaciones en las Entidades Territoriales cuando se identifiquen situaciones que atenten contra el uso adecuado del Sistema General de Participaciones.
 - d) Ejecución de medidas preventivas y correctivas en las Entidades Territoriales en las que se confirme un uso inadecuado del Sistema General de Participaciones.
 - e) Aprobación de un Decreto que permita fortalecer la regulación sobre la administración de los excedentes de liquidez de las Entidades Territoriales y sus Entidades Descentralizadas Subnacionales.
- a) Establecimiento de un sistema de verificación del cumplimiento de las normas de administración de los excedentes de liquidez en al menos 20 departamentos y 20 municipios capitales.
 - b) Inclusión de un capítulo sobre riesgos financieros y fiscales de las Entidades Descentralizadas Subnacionales en los informes anuales de viabilidad fiscal de al menos veinte departamentos y veinte municipios capitales. Este capítulo debe analizar el cumplimiento de las normas sobre administración de los excedentes de liquidez.
 - c) Aprobación de un Acto Legislativo reformativo de las regalías que permita centralizar en una cuenta única el manejo de caja de dichos fondos. También la creación de un módulo de captura en el Formulario Único Territorial de la información trimestral de excedentes de liquidez de las Entidades Territoriales.

Desde el inicio de la operación objeto de análisis se han producido considerables avances en la estrategia de monitorización, seguimiento y control del Sistema General de Participaciones en los sectores de Educación, Salud, Propósito General y Agua Potable y Saneamiento Básico. Se ha adoptado un sistema único de de indicadores sectoriales para la calificación de eventos de riesgo, se ha aprobado una metodología para la calificación de eventos de riesgo por parte de la Dirección General de Apoyo Fiscal, y se han desarrollado numerosas auditorías, tal y como evidencia el informe elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia 2011 que analiza la Estrategia que desarrollan la Dirección General de Apoyo Fiscal, el Departamento Nacional de Planeación y los respectivos ministerios sectoriales. Este informe plantea en primer lugar, y a modo de resumen, una serie de conclusiones y

recomendaciones para los tres sectores, y en segundo lugar, un análisis detallado de los departamentos, distritos, municipios y resguardos indígenas que se han visto sometidos a la Estrategia de monitoreo, seguimiento y control.

En este ámbito, destacar que desde marzo de 2009 hasta abril de 2013 se han realizado 129 visitas de reconocimiento por parte de la Dirección General de Apoyo Fiscal, identificándose la ocurrencia en 293 veces de alguno de los 18 eventos de riesgo a los cuales se refiere el artículo 9 del Decreto 028/2008. Los que presentan mayor nivel de recurrencia por sector son:

Educación

El Evento de riesgo 9.11 es el de mayor incidencia en el sector, ya que se presentó en el 31.3% de las entidades, seguido por el Evento 9.18² que se presentó en el 22.9% de las entidades y el evento 9.7³ que se presentó en el 14.6% de las entidades territoriales.

Salud

El Evento de riesgo 9.18 es el de mayor incidencia en el sector Salud el cual se presentó en el 16.1% de las entidades, seguido por el evento de riesgo 9.17⁴ que se dio en el 14.9% de las entidades y el evento 9.7 en el 12.6% de los casos.

Propósito General y Asignaciones Especiales

El evento de riesgo 9.55 es el de mayor incidencia en los sectores asociados al sector de Propósito General, el cual se presentó en el 23.4% de las entidades, seguido por los eventos 9.26 y 9.47, cada uno con el 14.9% de los casos.

Sector Agua Potable y saneamiento Básico:

Los eventos de riesgo 9.16⁵ y 9.18 son los de mayor ocurrencia en el sector de Agua Potable, el cual se presentó en el 20% de las entidades, seguido por los eventos 9.1, 9.99 y 9.1210, cada uno con el 13.3% de casos.

1 Evento de riesgo 9.1 "No envió de información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el Gobierno Nacional, y/o haber remitido o entregado información incompleta o errónea".

2 Evento de riesgo 9.18 "Aquella situación que del análisis de la información obtenida en cualquier tiempo, resulte de inminente riesgo para la prestación adecuada del servicio, el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, o constituya desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del Sistema General de Participaciones".

3 Evento de riesgo 9.7 "Registro contable de los recursos que no sigue las disposiciones legales vigentes".

4 Evento de riesgo 9.17 "Suscripción, modificación o ejecución de contratos que no aseguren la prestación correcta del servicio".

5 Evento de riesgo 9.5 "Administración de los recursos en cuentas no autorizadas para su manejo o no registradas ante el Ministerio del sector al que correspondan los recursos"

6 Evento de riesgo 9.2 "No haber entregado a los encargados de efectuar las auditorías, la información y/o soporte requeridos para su desarrollo, en los términos y oportunidad solicitados"

7 Evento de riesgo 9.4 "Cambio en la destinación de los recursos"

8 Evento de riesgo 9.16 "Afectación de los recursos del Sistema General de Participaciones con medidas cautelares".

9 Evento de riesgo 9.9 "No disponer de interventores o supervisores de contratos y convenios y/o de un proceso de evaluación de informes de los interventores y supervisores".

Los eventos de riesgo detectados han dado lugar a la adopción de 97 medidas de control, 70 de carácter preventivo y 27 de carácter correctivo. Las medidas de carácter preventivo, todas planes de desempeño, se han desarrollado en 46 entidades (18 departamentos y 28 municipios), mientras que las de carácter correctivo lo han hecho en 25 entidades (2 departamentos y 23 municipios).

Por sectores las cifras son las siguientes:

- En el Sector Educación se han adoptado 47 medidas de control, de las cuales 16 han sido de carácter correctivo y 31 preventivo.
- En el Sector Salud se han adoptado 25 medidas de carácter preventivo.
- En los sectores asociados a Propósito General y Asignaciones Especiales se han adoptado 22 medidas de control, de las cuales 11 han sido de carácter correctivo y 11 preventivo.
- En el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico se han adoptado 3 medidas de carácter preventivo.

Finalmente, cabe destacar el levantamiento de 25 medidas de las 97 adoptadas. De las 70 de carácter preventivo se han levantado 14 (3 en departamentos y 11 en municipios), y de las 27 de carácter correctivo han sido levantadas 11 en diez municipios. Como resultado de la implementación de la estrategia, en las 25 medidas levantadas se han superado 12 de los 18 eventos de riesgo a los que se refiere el artículo 9 del Decreto 028 de 2008. En 11 medidas correctivas levantadas se superaron los eventos 9.2 y 9.5, el primero 3 veces y el segundo en 9 ocasiones. En las 14 medidas preventivas levantadas se han superado los eventos de riesgo 9.9 y 9.17 en 8 oportunidades; el 9.1 en 7; el 9.4 en seis oportunidades; el 9.7 en 4; el 9.2, 9.5 y 9.16 en tres ocasiones; el 9.10 y 9.18 en dos; y el 9.3 y el 9.15 una vez.

10 Evento de riesgo 9.12 "No cumplimiento de las condiciones de focalización, identificación de beneficiarios de programas sociales, estratificación y demás procedimientos previstos para la adecuada focalización y ejecución del gasto social."

TABLA 6. Ocurrencia eventos de riesgo. Periodo marzo 2009 – abril 2013.

Correctivas	9.1	9.2	9.3	9.4	9.5	9.6	9.7	9.8	9.9	9.10	9.11	9.12	9.13	9.14	9.15	9.16	9.17	9.18	TOTAL
Educación	16	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	14	37
PG	0	3	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12
Total Correctivas	16	4	0	3	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	14	49
Preventivas	9.1	9.2	9.3	9.4	9.5	9.6	9.7	9.8	9.9	9.10	9.11	9.12	9.13	9.14	9.15	9.16	9.17	9.18	TOTAL
Educación	29	2	1	11	0	1	21	0	1	4	0	0	0	0	4	4	10	19	107
PG	4	4	1	7	2	0	0	0	3	1	0	0	0	0	2	1	4	6	35
Salud	8	3	0	7	6	2	11	0	10	0	0	1	0	1	1	10	13	14	87
APSB	2	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	2	0	1	1	3	0	3	15
Total Plan de Desempeño	43	9	2	25	8	3	33	0	16	5	0	3	0	2	8	18	27	42	244
Preventiva+Correctiva	9.1	9.2	9.3	9.4	9.5	9.6	9.7	9.8	9.9	9.10	9.11	9.12	9.13	9.14	9.15	9.16	9.17	9.18	TOTAL
Educación	45	3	1	14	0	1	21	0	1	4	0	0	0	0	5	5	11	33	144
PG	4	7	1	7	11	0	0	0	3	1	0	0	0	0	2	1	4	6	47
Salud	8	3	0	7	6	2	11	0	10	0	0	1	0	1	1	10	13	14	87
APSB	2	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	2	0	1	1	3	0	3	15
Total	59	13	2	28	17	3	33	0	16	5	0	3	0	2	9	19	28	56	293

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal.

Por último, aclarar que la cifra de 97 medidas incluye únicamente las inicialmente adoptadas; si se tuviesen en cuenta las extensiones y reformulaciones de estas medidas iniciales, el número total de medidas hasta Abril de 2013 asciende a 121.

En el Anexo III figuran datos detallados respecto a la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control de las Entidades Territoriales, mostrando la relación de los departamentos, distritos y municipios sometidos a la misma, y diferenciando por sector y tipo de medida.

Por otra parte, y en relación a la inclusión en los Informes de Viabilidad Fiscal de los departamentos y municipios de un apartado específico relativo a riesgos fiscales y financieros de las Entidades Descentralizadas Subnacionales, señalar el cumplimiento del objetivo ya que, por una parte, desde 2009 se publica un “Informe sobre viabilidad fiscal de los departamentos” que así lo acredita, y por otra, que a enero de 2013 están disponibles en la página web de la Dirección General de Apoyo Fiscal los informes correspondientes a 27 municipios capitales, 36 municipios no capitales y todos los departamentos.

Finalmente, en relación a la regulación de los excedentes de liquidez se ha modificado sustancialmente el régimen legal del sistema de regalías, importante fuente de financiación de las inversiones desarrolladas por las entidades subnacionales, y que en un gran número de casos constituyen la causa de dichos excedentes. Efectivamente, el Acto Legislativo 5/11 ordena la aprobación de una Ley que garantice el uso apropiado de los recursos procedentes del sistema de regalías de forma que se fortalezca la competitividad regional, compromiso cumplido con la aprobación de la Ley 1530/2012.

4.2.2 Matriz de Resultados

A continuación se muestra la matriz de resultados de este segundo componente que refleja las medidas a desarrollar en el marco del Programa y la evidencia de su adopción.

Objetivo 2 – Mejora del sistema de monitoreo, seguimiento y control de las finanzas de las Entidades Territoriales y sus Entidades descentralizadas subnacionales, en particular de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

ACCIONES REALIZADAS EN PRIMERA OPERACIÓN (CO-L1072)	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO
Coordinación de la estrategia de MSC sobre el uso de recursos del SGP (responsabilidad de la DAF).	REALIZADO. En cumplimiento del Acto Legislativo 4/2007 se expidió el Decreto 28/2008 que define la Estrategia. La Resolución 794 del MHCP resolvió que la DAF fuese la encargada de cumplir con las funciones de monitoreo, seguimiento y control.
Desarrollo de una metodología de priorización en las actividades de MSC frente a las ET calificadas con riesgo, mediante un consenso entre la DAF, el DNP y los Ministerios Sectoriales de Educación, Salud, Protección Social, y Vivienda, Ciudad y Territorio.	REALIZADO. La aprobación de los Decretos 2911/2008 y 168/2009 aclaran las responsabilidades interinstitucionales para aplicar las tres actividades de estrategia.
Desarrollo de una metodología de calificación de eventos de riesgo por parte de la DAF como uno de los documentos del proceso de MSC en el uso de los recursos del SGP.	REALIZADO. El Decreto 168/2009 trata en su Capítulo II las condiciones generales para calificar eventos de riesgo en las actividades financiadas con recursos del SGP.
Reglamentación de la asunción temporal de competencias funcionales de las ET por parte de un nivel superior de Gobierno (departamento o gobierno central), como medida correctiva con el fin de asegurar la provisión de servicios públicos (salud, educación y otros con excepción de agua y saneamiento básico) financiados con recursos del SGP.	REALIZADO. El Decreto 28/2008 refleja entre las medidas correctivas que permiten hacer frente a los eventos de riesgo la suspensión temporal de competencias funcionales de las ET en un nivel superior de Gobierno. Hasta la fecha actual la medida se ha aplicado en dos ocasiones (Departamentos de Chocó y Putumayo en relación a los recursos de Salud).

<p>Inclusión en los Informes de Viabilidad Fiscal (IVF) diciembre 2010 de un capítulo/apartado específico relativo a riesgos fiscales y financieros de las EDS en los IVF de al menos 20 departamentos. Estimación de los resultados fiscales de las EDS en términos de superávit o déficit. Estimación de la dependencia financiera de las EDS respecto a las transferencias de las administraciones centrales municipales; Identificación de la situación de liquidez en términos de pasivos corrientes cubiertos con activos líquidos.</p>	<p>REALIZADO. El medio de verificación son los IVF de los municipios – vigencia 2010 publicados en www.minhacienda.gov.co/MinHacienda1/haciendapublica/daf/entidadesterritoriales.</p> <p>La DAF publicó en septiembre de 2009 el primer “Informe sobre la viabilidad fiscal de los departamentos”. Anualmente se prepara un informe que recoge información de cada uno de los departamentos de Colombia.</p> <p>A junio 2013 los se encuentran disponibles en la página web del Ministerio de Hacienda, apartado asistencia a entidades territoriales, los informes de viabilidad fiscal 2011 de todos los departamentos de Colombia, sus capitales y algunos de sus municipios.</p>
<p>Fortalecimiento de la regulación de la administración de los excedentes de liquidez (recursos líquidos pendientes de ejecución presupuestaria) de las ET y sus EDS.</p>	<p>REALIZADO. Los medios de verificación son los documentos en formato PDF del Acto Legislativo 05/2011; la Ley 1530/2012 y el Acta de creación de la categoría Excedentes de Liquidez en el FUT. Adicionalmente los informes publicados por las ET en www.chip.gov.co en la sección Consultas/Información enviada.</p>

ACCIONES REALIZADAS EN SEGUNDA OPERACIÓN (CO-L1117)	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO
<p>Adopción de un sistema único de indicadores estratégicos sectoriales con el fin de calificar eventos de riesgo en el uso de los recursos del SGP en las ET.</p>	<p>REALIZADO. El documento “Monitoreo, Seguimiento y Control a los recursos del SGP” evidencia la puesta en marcha por parte de la DAF. Publicado en la web del MHCP. www.minhacienda.gov.co/MinHacienda1/haciendapublica/daf/monitoreoseguictrl.</p> <p>REALIZADO. El documento de la DAF “Metodología para la calificación de eventos de riesgo” evidencia el cumplimiento. Publicado en www.minhacienda.gov.co/MinHacienda1/haciendapublica/daf/monitoreoseguictrl/control</p>
<p>Realización de auditorías sectoriales sobre el uso de los recursos del SGP en las ET en caso de identificar circunstancias que pongan en riesgo el uso de los recursos del SGP.</p>	<p>REALIZADO. Durante el período marzo 2009-Abril 2013 se han realizado 129 visitas de reconocimiento. La realización de las auditorías correspondientes se evidencia en el documento “Informe de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP”, publicado en la página web del MHCP. www.minhacienda.gov.co/MinHacienda1/haciendapublica/daf/monitoreoseguictrl/seguimiento.</p>

	<p>Adopción de 121 medidas de control desde marzo de 2009 hasta abril de 2013 (81 preventivas y 40 correctivas). Las medidas preventivas se establecen mediante planes de desempeño, y las medidas correctivas mediante suspensiones de giro y asunciones temporales de competencias. En ambos casos pueden ser medidas en fase inicial (55 planes de desempeño + 25 suspensiones de giro + 2 asunciones temporales de competencias), o en fase extensión/reformulación (39 medidas en esta fase).</p>
--	--

4.3 Componente III – Consolidación y armonización del sistema de información fiscal territorial para mejorar la calidad y la oportunidad de la información fiscal territorial

Una vez aprobado el Formulario Único Territorial en 2005, como herramienta de captura de información fiscal territorial y de apoyo a la gestión financiera y fiscal regional y local, debe avanzarse en esta materia.

4.3.1 Actuaciones a desarrollar y logros conseguidos

Actuaciones a desarrollar por el Gobierno colombiano:

- a) Diseño y puesta en marcha de un sistema de reporte de información fiscal territorial con formato y plan de cuentas homologado y unificado por la Dirección General de Apoyo Fiscal, el Departamento Nacional de Planeación y la Contaduría General Nacional.
- b) Publicación de instrucciones para la elaboración de los reportes o informes en el Formulario Único Territorial, definiendo cuatro categorías de información (ingresos, gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda), así como las dependencias del gobierno nacional responsables de apoyar a las Entidades Territoriales en estos aspectos.
- c) Elaboración de un módulo piloto de saldos de deuda pública con base en los datos de la contabilidad pública reportados por las Entidades Territoriales a la Contaduría General Nacional.
- d) Publicación experimental en Internet a través del programa CHIP de los resultados fiscales territoriales a nivel de balance fiscal, con base en la información remitida al Formulario Único Territorial de una muestra de las Entidades Territoriales.

Para medir la eficacia de la operación se establecieron los siguientes resultados:

- a) Elaboración de un Informe anual consolidado del balance fiscal de las Entidades Territoriales, basándose en cuatro fuentes de información (ingresos, gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda) que las propias Entidades Territoriales remiten en sus informes a través del Formulario Único Territorial.
- b) Establecimiento de una clasificación de las Entidades Territoriales en función del cumplimiento de la obligación de suministrar la información fiscal a través del Formulario Único Territorial.

- b1. El 80% de las ET deben reportar al FUT su información financiera y presupuestaria en las categorías de ingresos, gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda.
- b2. El 75% de las ET que reportan al FUT deben cumplir los estándares de calidad fijados en las instrucciones del sistema.
- c) Diseño y desarrollo de un módulo piloto que capture trimestralmente la información sobre saldos de deuda pública a través del Formulario Único Territorial.
- d) Creación de un programa piloto que mida y analice los resultados fiscales semestrales a partir de los informes Formulario Único Territorial en al menos 20 departamentos y 20 municipios capitales.
- e) Presentación al Ministro de Hacienda de un informe trimestral que mida y analice los resultados fiscales a partir de los informes Formulario Único Territorial en al menos 20 departamentos y 20 municipios capitales.

Una vez diseñado el sistema de suministro de información mediante la creación del Formato Único Territorializado en 2005, en los últimos años han ido ampliándose las categorías de información requeridas así como el número de Entidades Territoriales que lo utilizan para reportar información a la Dirección General de Apoyo Fiscal a través del sistema informático CHIP (Consolidador de Hacienda e Información Pública). No obstante, antes de iniciar la operación, la captura de la información se hallaba atomizada y en muchos casos, como en lo relativo a la deuda pública, era inexistente.

En concreto, y en el ámbito de actuación del Programa acordado entre el Gobierno de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo, se han aprobado los diferentes instructivos del FUT, que se encuentran disponibles en la web www.chip.gov.co, estableciéndose 28 categorías de información que sirven a diferentes entidades nacionales en sus tomas de decisiones, destacando también la creación de un módulo de saldos de la deuda pública territorial además de otro módulo con los datos de ingresos, gastos y balance fiscal territorial de actuación. Por otra parte, destacar que trimestralmente el Ministerio de Hacienda publica en su web los indicadores de calidad, y anualmente elabora un reporte anual consolidado del balance fiscal territorial. Finalmente, y como muestra de los avances conseguidos en materia de información fiscal territorial, señalar las siguientes cuestiones:

- A 31 de Diciembre de 2012 las entidades reportando información a través del FUT ascienden a 1.129 (99,65% del total).

- El indicador de medio calidad del FUT, como promedio los indicadores de cobertura (87,6%), oportunidad (73,4%) y calidad (78,3%), se sitúa en 2012 en el 79,8% (73,0% en 2011).
- Se ha reducido de 13 a 2 el número de entidades nacionales que solicitan información fiscal básica a las Entidades Territoriales.

4.3.2 Matriz de resultados

A continuación se muestra la matriz de resultados de este tercer componente que refleja las medidas a desarrollar en el marco del Programa y la evidencia de su adopción.

Objetivo 3 – Programa de consolidación de la responsabilidad fiscal territorial en Colombia: mejora de la calidad de la información fiscal territorial.

ACCIONES REALIZADAS EN PRIMERA OPERACIÓN (CO-L1072)	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO
<p>Diseño y puesta en marcha de un sistema de reporte de Información Fiscal Territorial basado en el formato del Plan de Cuentas homologado y unificado por la DAF, el DNP y la CGN.</p>	<p>REALIZADO. El medio de verificación es el Informe de viabilidad fiscal de departamentos 2011 disponible en la web www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales</p> <p>El Gobierno, mediante la aprobación de la Ley 962/2005 y el Decreto 3402/2007 establece como mecanismo de homologación de trámites y simplificación de cuentas el Formulario Único Territorial. El FUT comienza a funcionar en pruebas en el segundo trimestre de 2008. A finales de 2009 más de la mitad de las ET reportaba trimestralmente su información fiscal</p>
<p>Elaboración de un módulo piloto de saldos de deuda pública con base en datos de la contabilidad pública reportados por las ET a la CGN.</p>	<p>REALIZADO. Se creó en el MHCP un módulo piloto de saldos de la deuda pública territorial que operó experimentalmente en sitio http://www.fosit.gov.co donde se publicó la información de los departamentos y Bogotá durante el período 2007-2009.</p>
<p>Publicación experimental a través del sistema CHIP de los resultados fiscales territoriales a nivel de balance fiscal. Base en la información reportada al FUT por una muestra de ET. Publicación en un sistema de información del MHCP ó www.chip.gov.co</p>	<p>REALIZADO. El Gobierno creó en el MHCP un módulo piloto con los datos de ingresos, gastos y balance fiscal territorial que operó experimentalmente en el sitio www.fosit.gov.co en el que se publica la información de los departamentos y de Bogotá.</p>

<p>Publicación de instructivos para la elaboración de los reportes en el FUT, en los que se definen cuatro categorías de información (Ingresos, gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda).</p>	<p>REALIZADO. Instructivos FUT publicados en www.chip.gov.co. Publicación trimestral de los indicadores de calidad en www.chip.gov.co Información de la categoría/información de apoyo FUT.</p>
--	--

ACCIONES REALIZADAS EN SEGUNDA OPERACIÓN (CO-L1117)	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO
<p>Publicación de un módulo de saldos de deuda pública operando en el FUT.</p>	<p>REALIZADO. Acta de creación de la categoría Saldos de Deuda Pública en el FUT y la publicación del reporte de cada ET en www.chip.gov.co: Consultas/Información enviada. Son informadas las operaciones de crédito público, la deuda pública interna a corto plazo, y la deuda con la banca comercial, banca de fomento, banca externa y con multilaterales.</p>
<p>Publicación de una clasificación de las ET de acuerdo a su cumplimiento con la obligación de reportar la información fiscal en el FUT.</p>	<p>REALIZADO. Trimestralmente el MHCP publica los indicadores de calidad en la página web www.chip.gov.co. Anualmente se realiza y se publica un reporte anual consolidado del balance fiscal de las ET que da cuenta de su estado fiscal y también de la obligación del reporte de esta información en el FUT</p>
<p>Número de Entidades reportando al FUT</p>	<p>REALIZADO. A 30 de septiembre de 2012 la DAF registra 1.133 ET reportando información en el FUT (1.101 municipios y 32 departamentos).</p>
<p>Número de categorías de información consolidadas en el FUT</p>	<p>REALIZADO. El sistema reporta en línea 28 categorías de información que sirven de base a múltiples entidades nacionales para la toma de decisiones en relación con los recursos de las ET.</p>

4.4 Componente IV – Fortalecimiento de la recaudación propia de las Entidades Territoriales

El objetivo es mejorar la gestión tributaria territorial aumentando la recaudación de las entidades territoriales, y modernizando su estructura tributaria territorial mediante la aplicación de guías de procedimientos tributarios.

4.4.1 Actuaciones a desarrollar y logros conseguidos

Actuaciones a desarrollar por el Gobierno colombiano:

- a) Aprobación de una Ley de Reforma Tributaria Territorial que modernice el marco normativo y permita incrementar los ingresos destinándolos prioritariamente a la promoción de la mejora y fortalecimiento del sector sanitario. El objetivo es aumentar los ingresos tributarios territoriales en al menos un 5% en términos reales durante el período 2008-2011.
- b) Elaboración de una metodología que permita cuantificar el coste fiscal de los beneficios en determinados impuestos municipales: Predial Unificado y de Industria y Comercio. La metodología ha de ser aprobada por la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección General de Apoyo Fiscal.
- c) Determinación de un modelo de procedimiento tributario territorial aprobado por la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección General de Apoyo Fiscal.

En este ámbito el cumplimiento de los objetivos marcados en el Programa ha sido completo ya que con el fin de mejorar las finanzas de las entidades territoriales, y en particular las de los departamentos, se aprobó en julio de 2010 la Ley 1393/2010 por la que se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, y para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud.

Por otra parte, con fecha junio 2010 se ha aprobado un documento que establece una metodología para medir el impacto fiscal de los gastos tributarios subnacionales en Colombia. Este documento tiene como principal objetivo general servir de orientación para que los entes territoriales colombianos den cumplimiento a lo ordenado por la ley 819/2003, en cuanto a medir el impacto fiscal de los beneficios tributarios que se otorguen en las normas del respectivo nivel territorial. Adicionalmente, permite orientar al equipo de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) acerca de las variables que se deben tener en cuenta al momento de abordar la medición de los gastos tributarios subnacionales, y clasificar los principales beneficios tributarios otorgados en

los impuestos municipales, Predial Unificado e Industria y Comercio, de manera que se pueda hacer una tipificación.

Finalmente, se ha aprobado también en agosto de 2011 un manual de procedimiento tributario y régimen sancionatorio para Entidades Territoriales. Este manual facilita la aplicación del Estatuto Tributario Nacional, lógicamente concebido para la administración de los tributos de orden nacional, en las Entidades Territoriales. No son normas obligatorias, pero sí pueden permitir ajustar a la realidad territorial los mecanismos que en materia de gestión, recaudación e inspección contempla el Estatuto Tributario Nacional.

Antes de exponer la matriz de resultados que refleja las medidas a desarrollar en el marco del Programa y la evidencia de su adopción, se procede a efectuar un análisis de la evolución de los Ingresos Tributarios Territoriales, tanto departamentales como municipales, durante el período 2011-2012.

4.4.2 Ingresos Tributarios Territoriales. 2011-2012

En cuanto a los ingresos tributarios de las Entidades Territoriales, subrayar en primer lugar que se dispone de los datos correspondientes a la vigencia 2012, por lo que los datos que se muestran en las tablas siguientes corresponden al período 2011-2012. No obstante, se hará un comentario en particular a la variación de 2011 respecto a 2010 con el fin de evaluar el impacto de la entrada en vigor de la Ley 1393/2010.

En cuanto al ámbito departamental, el sistema tributario colombiano incluye numerosos impuestos destacando los correspondientes a la Cerveza, Licores, Estampillas, Cigarrillos y Tabaco, y Registro y Anotación. Los dos principales impuestos, Cerveza y Licores, suponen en 2012 algo más del 50% del total recaudado por los departamentos a través de sus impuestos.

Durante el período 2011/2012 se produce prácticamente un estancamiento de la recaudación pues únicamente se produce un leve aumento del 1% en el total de ingresos tributarios de los departamentos, que pasan de 5.462 MM pesos a 5.518MM pesos. El mayor aumento de recaudación se produce en el impuesto de cerveza (+8,4%), seguido del de registro y anotaciones (+7,1%). Por el contrario, el mayor descenso se produce en estampillas (-15,5%), seguido de cigarrillos y tabaco (-4,9%).

En cuanto a la evolución 2011-2010, se advierte el positivo efecto de la entrada en vigor de la Ley 1393/2010 en el mes de julio. Los ingresos totales aumentaron un 11,9% desde los 4.880 MM pesos hasta los 5.462 MM pesos, destacando el hecho de que todos los impuestos incrementan su recaudación. No obstante, los mayores aumentos se producen en Cigarrillos y Tabacos (+20,2%) y Licores (+19,3%),

precisamente los impuestos en los que más incide la nueva Ley, que persigue aumentar los ingresos destinados a cubrir los gastos sanitarios financiados por las entidades territoriales.

**TABLA 7. Impuestos departamentales recaudados por las Entidades Territoriales.
Período 2011-2012.**

<i>Datos en miles de millones de pesos colombianos</i>	2011	2012	Var. 2012/2011		Dist. Porcentual	
Cerveza	1.444	1.566	122	8,4%	26,4%	28,4%
Licores	1.250	1.258	8	0,6%	22,9%	22,8%
Registro y Anotación	647	693	46	7,1%	11,8%	12,6%
Estampillas	704	595	-109	-15,5%	12,9%	10,8%
Cigarrillos y Tabaco	471	448	-23	-4,9%	8,6%	8,1%
Vehículos Automotores	428	436	8	1,9%	7,8%	7,9%
Sobretasa a la Gasolina	302	296	-6	-2,0%	5,5%	5,4%
Otros	216	227	11	5,1%	4,0%	4,1%
TOTAL	5.462	5.519	57	1,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal. Ministerio de Hacienda y Crédito Fiscal.

En el ámbito municipal, lo primero que hay que destacar es que el sistema tributario colombiano incluye 19 impuestos diferentes, concentrándose en 2012 casi el 80% de la recaudación en tres impuestos: el Impuesto a los Ingresos Brutos de la Industria y el Comercio (40,2%), el Impuesto Predial Unificado (29,1%) y la Sobretasa a la Gasolina (8,5%).

El comportamiento de la recaudación municipal es mejor que el de la departamental. Frente al 1% de aumento registrado en los ingresos de los departamentos, los municipios aumentan su recaudación un 4,1%, 529 MM Pesos. Los dos principales impuestos, el de Industria y Comercio y el Predial Unificado presentan importantes aumentos, +11,5% y +5,7% respectivamente, mientras que la Sobretasa a la Gasolina disminuye un -4,7%.

Respecto a la evolución 2010-2011, se produce un fuerte aumento de los ingresos, +18,9%, pasando de 10.874 MM pesos en 2010 a 12.930 MM pesos en 2011. Los tres principales impuestos aumentan su recaudación, destacando el Impuesto Predial Unificado con un incremento del 17,2%.

**TABLA 8. Impuestos municipales recaudados por las Entidades Territoriales.
Años 2011 y 2012.**

<i>Datos en miles de millones de pesos colombianos</i>						
	2011	2012	Var. 2012/2011		Dist. Porcentual	
Industria y Comercio	4.848	5.407	559	11,5%	37,5%	40,2%
Predial	3.707	3.918	211	5,7%	28,7%	29,1%
Sobretasa a la Gasolina	1.194	1.138	-56	-4,7%	9,2%	8,5%
Otros	3.181	2.996	-185	-5,8%	24,6%	22,3%
TOTAL	12.930	13.459	2.056	4,1%	100,0%	100,0%

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal. Ministerio de Hacienda y Crédito Fiscal.

4.4.3 Matriz de resultados

En las tablas siguientes se muestra la matriz de resultados de este cuarto componente que refleja las medidas a desarrollar en el marco del Programa y la evidencia de su adopción.

Objetivo 4 – Programa de consolidación de la responsabilidad fiscal territorial en Colombia: mejora de la gestión tributaria territorial.

ACCIONES REALIZADAS EN PRIMERA OPERACIÓN (CO-L1072)	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO
Elaboración de un Proyecto de Ley de Reforma Tributaria Territorial que modernice el marco normativo tributario territorial y posibilite un incremento de los Ingresos.	REALIZADO. El 19 de abril de 2010 el Gobierno Nacional remitió a la Secretaría General de la Cámara de Representantes un proyecto de ley que proponía aumentos en los Impuestos que gravan las bebidas alcohólicas y el establecimiento de un impuesto específico en los cigarrillos. Medidas que buscaban aumentar los ingresos de las ET, principalmente de los departamentos, con el fin de financiar más adecuadamente el sector Salud.
Desarrollo de un modelo de medición del coste fiscal de los beneficios tributarios otorgados en los impuestos municipales Predial Unificado y de Industria y Comercio. Aprobación por parte de la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial de la DAF.	REALIZADO. La DAF, con el apoyo del BID, desarrolló una metodología de cálculo del gasto tributario municipal que permite a las ET cumplir con la estimación e incorporación de dichos gastos a la toma de decisiones. La DAF publicó el documento “Metodología para medir el costo fiscal de los beneficios tributarios otorgados en los Impuestos Municipales Predial Unificado y de Industria y Comercio”.

<p>Desarrollo de un modelo de procedimiento tributario territorial aprobado por la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial de la DAF.</p>	<p>REALIZADO. La DAF, con el apoyo del BID, desarrolló Modelo de Procedimiento Tributario Territorial que contiene el articulado completo del libro quinto del Estatuto Tributario Nacional con redacción propuesta para su adecuación a las ET.</p>
---	---

<p>ACCIONES REALIZADAS EN SEGUNDA OPERACIÓN (CO-L1117)</p>	<p>EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO</p>
<p>Aprobación de una ley de reforma tributaria territorial que permitiera incrementar los recursos destinados a la salud de los departamentos, el Distrito Capital y la Nación.</p> <p>Características básicas de la nueva Ley: creación de una sobretasa al consumo de cigarrillos y tabaco equivalente al 10% de la base gravable (pvp), e incremento de las tarifas de los licores de mayor contenido alcohólico.</p>	<p>REALIZADO. Ley aprobada y publicada. Ley 1393/2010.</p>
<p>Adopción por parte del MHCP de una estrategia para promover la aplicación por parte de las ET de un Manual de procedimiento tributario territorial en línea con el modelo propuesto por la DAF.</p>	<p>REALIZADO. Publicación del Manual de procedimiento tributario territorial en agosto de 2011 por la DAF.</p> <p>Durante 2012 y los primeros meses de 2013 la DAF ha revisado proyectos de normatividad local, es decir estatutos tributarios municipales, de 7 departamentos y 13 municipios.</p>
<p>Desarrollo por parte del MHCP de una estrategia para promover la aplicación por parte de las ET de una metodología de estimación de los gastos tributarios territoriales en línea con la metodología propuesta por la DAF.</p>	<p>REALIZADO. Elaborado el documento “Estrategia para promover la implementación de la metodología para medir el impacto fiscal de las normas tributarias municipales”, de 14 de Mayo de 2012. A partir de la citada estrategia y bajo las orientaciones de la DAF se incluyeron las actividades de divulgación en el Plan de Acción de la DAF – MHCP 2012.</p> <p>La verificación del cumplimiento se puede hacer en el archivo físico de la Subdirección de Fortalecimiento de la DAF y en la base de datos de las asesorías enviadas a las ET.</p> <p>Durante el año 2012, la Dirección de Apoyo Fiscal adelantó acciones de difusión de la Metodología para medir el impacto fiscal de las normas tributarias municipales. Además del</p>

	<p>envío físico de esta publicación a las entidades territoriales, se publicó en la página electrónica del Ministerio y se incluyó su temática en los seminarios de capacitación que se realizaron junto con las Secretarías de Planeación Departamental, dada su responsabilidad en el fortalecimiento institucional de los municipios.</p>
--	--

5. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

El método de evaluación utilizado para un préstamo como el que se analiza valora la consecución de los objetivos, y toma como referencia las metas e indicadores establecidos en las matrices de políticas y resultados contenidas en el informe. Al mismo tiempo, es necesario efectuar un análisis coste-beneficio que cuantifique el rendimiento financiero de aquellos resultados que puedan estimarse, siguiendo una metodología comparable con la utilizada en la preparación de la segunda operación (análisis ex ante).

5.1 Resultados del Programa de Consolidación de la Responsabilidad Fiscal Territorial

La eficacia del Programa se mide a través de los resultados obtenidos para cada componente, puestos en relación con los objetivos fijados de común acuerdo entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de Colombia. En las páginas siguientes se muestran unos cuadros resumen de los cuatro componentes del Programa en los que se describe el punto de partida, los objetivos esperados y los resultados ya obtenidos. Tan solo señalar que para el Componente I (estabilidad macroeconómica) no se incluye objetivo por no disponer de él.

Componente I – Mantener un entorno macroeconómico estable que favorezca la sostenibilidad fiscal

PUNTO DE PARTIDA				RESULTADO																																																			
Durante el período 2007-2009 se produce un claro deterioro en la evolución económica de Colombia. Los principales indicadores económicos, a excepción de la tasa de inflación, registran una evolución negativa.				✓. Cumplido. La evolución de las principales variables macro reflejan la apuesta por un sólido crecimiento económico y una consolidación fiscal:																																																			
<table border="1"> <thead> <tr> <th><i>Punto partida variables macro de Colombia</i></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Crecimiento PIB (p. constantes 2005)</td> <td>6,9</td> <td>3,5</td> <td>1,7</td> </tr> <tr> <td>Inflación (I.P.C.)</td> <td>5,7</td> <td>7,7</td> <td>2,0</td> </tr> <tr> <td>Saldo Fiscal SPC (% PIB)</td> <td>-0,6</td> <td>-0,1</td> <td>-2,7</td> </tr> <tr> <td>Saldo total Deuda Pública SPNF (% PIB)</td> <td>40,0</td> <td>39,3</td> <td>42,2</td> </tr> <tr> <td>Tasa Desempleo (% s/ pobl. Activa)</td> <td>11,2</td> <td>11,3</td> <td>12,0</td> </tr> </tbody> </table>				<i>Punto partida variables macro de Colombia</i>	2007	2008	2009	Crecimiento PIB (p. constantes 2005)	6,9	3,5	1,7	Inflación (I.P.C.)	5,7	7,7	2,0	Saldo Fiscal SPC (% PIB)	-0,6	-0,1	-2,7	Saldo total Deuda Pública SPNF (% PIB)	40,0	39,3	42,2	Tasa Desempleo (% s/ pobl. Activa)	11,2	11,3	12,0	<table border="1"> <thead> <tr> <th><i>Evolución variables macro de Colombia</i></th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>2012</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Crecimiento PIB (p. constantes 2005)</td> <td>4,0</td> <td>6,6</td> <td>4,0</td> </tr> <tr> <td>Inflación (I.P.C.)</td> <td>3,2</td> <td>3,7</td> <td>2,4</td> </tr> <tr> <td>Saldo Fiscal SPC (% PIB)</td> <td>-3,2</td> <td>-2,0</td> <td>+0,3</td> </tr> <tr> <td>Saldo total Deuda Pública SPNF (% PIB)</td> <td>43,2</td> <td>40,6</td> <td>38,7</td> </tr> <tr> <td>Tasa Desempleo (% s/ pobl. Activa)</td> <td>11,8</td> <td>10,8</td> <td>9,2</td> </tr> </tbody> </table>				<i>Evolución variables macro de Colombia</i>	2010	2011	2012	Crecimiento PIB (p. constantes 2005)	4,0	6,6	4,0	Inflación (I.P.C.)	3,2	3,7	2,4	Saldo Fiscal SPC (% PIB)	-3,2	-2,0	+0,3	Saldo total Deuda Pública SPNF (% PIB)	43,2	40,6	38,7	Tasa Desempleo (% s/ pobl. Activa)	11,8	10,8	9,2
<i>Punto partida variables macro de Colombia</i>	2007	2008	2009																																																				
Crecimiento PIB (p. constantes 2005)	6,9	3,5	1,7																																																				
Inflación (I.P.C.)	5,7	7,7	2,0																																																				
Saldo Fiscal SPC (% PIB)	-0,6	-0,1	-2,7																																																				
Saldo total Deuda Pública SPNF (% PIB)	40,0	39,3	42,2																																																				
Tasa Desempleo (% s/ pobl. Activa)	11,2	11,3	12,0																																																				
<i>Evolución variables macro de Colombia</i>	2010	2011	2012																																																				
Crecimiento PIB (p. constantes 2005)	4,0	6,6	4,0																																																				
Inflación (I.P.C.)	3,2	3,7	2,4																																																				
Saldo Fiscal SPC (% PIB)	-3,2	-2,0	+0,3																																																				
Saldo total Deuda Pública SPNF (% PIB)	43,2	40,6	38,7																																																				
Tasa Desempleo (% s/ pobl. Activa)	11,8	10,8	9,2																																																				
Nota: Saldo Fiscal SPC 2012 es preliminar				Fuente: Banco de la República. Boletín de indicadores económicos.																																																			

Componente II – Mejora del sistema de monitoreo, seguimiento y control de las finanzas de las Entidades Territoriales y sus entidades descentralizadas subnacionales, en particular de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones

PUNTO DE PARTIDA	OBJETIVO	RESULTADO
<p>En 2009 ausencia de un sistema nacional unificado de monitoreo, seguimiento y control del uso de los recursos del Sistema General de Participaciones y de sus efectos/resultados en las ET.</p> <p>En 2009 ausencia de ET con aplicación de medidas preventivas y/o correctivas.</p>	<p>Al menos 35 ET debían estar aplicando medidas preventivas y/o correctivas al finalizar 2012.</p>	<p>√. Cumplido. A 31 de Diciembre de 2012 el número de ET cubiertas por la Estrategia ascendió a 63, aplicando 110 medidas de control (50 planes de desempeño, 25 suspensiones de giro, 2 asunciones temporales de competencias, y 33 extensiones y reformulaciones).</p> <p>A 30 de abril de 2013 las ET cubiertas eran 67 aplicando 121 medidas de control (55 planes de desempeño, 25 suspensiones de giro, 2 asunciones temporales de competencias, y 39 extensiones y reformulaciones).</p>
<p>En 2009 ausencia de un sistema nacional unificado de monitoreo, seguimiento y control del uso de los recursos del Sistema General de Participaciones y de sus efectos/resultados en las ET.</p> <p>En 2009 ausencia de medidas de control con eventos de riesgo superados.</p>	<p>20 medidas de control subsanadas en 2013</p>	<p>√. Cumplido. El levantamiento de la medida, que implica la efectividad de las medidas correctivas, evidencia la superación del evento de riesgo. A 30 de abril de 2013 la DAF reportó 25 resoluciones de levantamiento de medidas, 14 de tipo preventivo y 11 de tipo correctivo.</p>

Componente III – Mejora de la calidad de la información fiscal territorial

PUNTO DE PARTIDA	OBJETIVO	RESULTADO
<p>En 2009 menos de un 30% de ET (280) reportaba información presupuestaria de calidad (ingresos, gastos, reservas/inversión y deuda).</p>	<p>El 70% de las ET (aprox. 700) deben reportar en FUT su información financiera y presupuestaria en las cuatro categorías.</p>	<p>✓ Cumplido en parte. A 30 de septiembre de 2012 la DAF registra 1.133 ET reportando información al FUT, sin embargo solo 485 remiten información completa. Este reducido valor respecto al objetivo puede ser debido a dos factores: 1) Los datos son a septiembre y no a final de año. 2) el sistema de calificación es muy estricto: una ET que no reporta una variable porque no la tiene, si no lo señala expresamente, el sistema lo refleja como no cumplimentado.</p>
<p>Falta de control sistemático sobre la calidad de la información financiera que las Entidades Territoriales reportan en el FUT.</p> <p>En 2009 un 53% de promedio anual total de ET reportan con índice de calidad.</p>	<p>En 2012 un 72% de promedio anual total de ET debe reportar con índice de calidad (aprox. 700 ET).</p>	<p>✓ Cumplido. La DAF clasifica trimestralmente la información recibida de acuerdo a tres indicadores que miden cobertura, oportunidad y precisión. A 30 de abril de 2013 el indicador medio de calidad del FUT, como promedio los indicadores de cobertura (87,6%), oportunidad (73,4%) y calidad (78,3%), se sitúa en el 79,8%.</p>

Componente IV – Mejora de la gestión tributaria territorial

PUNTO DE PARTIDA	OBJETIVO	RESULTADO
Ingresos Tributarios Territoriales totales en 2008: 13,1 MM Pesos.	Los Ingresos Tributarios Territoriales deben aumentar un 5% en términos reales durante el período 2008-2011.	<p>√. Cumplido. Ingresos Tributarios Territoriales en 2011 ascienden a 18.4 MM Pesos, un 40,5% más que en 2009.</p> <p>Inflación acumulada 2008-2011: 16,6%.</p> <p>Crecimiento en términos reales (descontando inflación 2008-2011): +23,9%.</p> <p>En 2012 los Ingresos Tributarios Territoriales ascienden a 19.0 MM, un 3,2% más que en 2011.</p>

5.2 Análisis Coste-beneficio del Programa de Consolidación de la Responsabilidad Fiscal Territorial

Es importante contar con un estudio que pueda valorar el beneficio financiero que generen las actuaciones o medidas desarrolladas en el marco del Programa de consolidación fiscal territorial; de hecho, transcurrida la primera operación del programa CO-L1072 y con el fin de valorar la conveniencia de desarrollar la segunda operación, CO-L1117, se efectuó un análisis coste-beneficio considerando los resultados obtenidos por algunas de las acciones y sus efectos en materia de ingresos y gastos. Este análisis ex ante se basó en imputar como costes totales de financiación del proyecto los 300 millones de USD otorgados por el BID, y en esperar tres efectos en forma de mayores ingresos o ahorros.

1. Incremento de la recaudación territorial por la entrada en vigor de la Ley de Reforma Tributaria Territorial 1393/2010. Se estima un aumento promedio anual de 90,5 M USD durante los diez años siguientes a la aprobación de la Ley por el efecto directo relacionado con la sobretasa del 10% impuesta al consumo de cigarrillos y el cambio de las tarifas de licores por un mayor contenido alcohólico. Por otra parte, y con el fin de establecer un margen de seguridad en las proyecciones, ya que los productos sobre los que se aplica el cambio de tasa son en principio de demanda inelástica (cigarrillos y licores), se estima que el aumento inicial de recaudación tendrá progresivamente una merma anual de un 5%.

2. Reducción de gastos por la adopción del Formulario Único Territorial (FUT). La mejor información proporcionada por el uso generalizado del FUT genera un beneficio financiero al conseguir un ahorro en gastos. El ahorro neto anual proveniente del mayor y mejor uso del FUT se valora en 1.500 M pesos (ahorro bruto de 3.000 M Pesos a lo que hay que restar 1.500 M pesos como coste de las operaciones compartidas). Por otra parte, se estima que la disminución y centralización de los reportes a cargo de las ET con destino al Gobierno Nacional supone un ahorro adicional de 5.000 M pesos (reducción de un 25% en los costes pagados por los departamentos y municipios por ese concepto, que antes de 2009 se estiman de aproximadamente 20.000 M pesos).

La suma de los dos factores señalados anteriormente indica un ahorro anual de 3,6 M USD en las ET. Es una estimación conservadora pues en los próximos períodos y con la adopción total del FUT, el beneficio puede llegar a niveles muy superiores.

3. Beneficio financiero a partir del ahorro de gastos proveniente del mejor uso de los fondos del Sistema General de Participaciones. Las actividades de monitoreo, seguimiento y control del SGP por parte de la DAF dieron lugar a la aplicación de 72 medidas preventivas y/o correctivas desde el 30 de marzo de 2009 hasta el 30 de septiembre de 2011 (59 preventivas y 13 correctivas). Según la DAF, la aplicación de las medidas de control ha supuesto un ahorro de 130.000 M pesos, es decir, 72 M USD, lo que equivale al 2,5% de los recursos cubiertos por las acciones de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control. En caso de no haber existido esas acciones, los recursos se hubiesen usado de forma inadecuada; este ahorro es inicial y puede crecer en el futuro.

Finalmente, para el cálculo del valor actual neto (VAN) y la tasa interna de retorno (TIR) se aplicó una tasa de descuento del 12,5%, cifra considerada razonable en función de las rentabilidades en este tipo de proyectos de inversión, y un tipo de interés medio del 3,6% en la amortización de los préstamos.

Los resultados obtenidos son un VAN de 483,0 Millones USD utilizando un horizonte de 12 años, período 2010-2021 (es importante señalarlo porque en el análisis ex post se utiliza un horizonte de 20 años, coincidente con la vida de los préstamos), y una TIR del 81%, valores muy superiores al coste de oportunidad asignado a los recursos. Los flujos netos serían negativos solo en el primer año del proyecto.

Además, se efectuó un análisis de sensibilidad que asume diferentes escenarios (reducción de ingresos en un 30%, aumento de costes financieros en un 10%, y efecto

combinado de los anteriores), y en los tres casos el VAN se mantiene en positivo y la TIR nunca baja del 15%.

TABLA 9. Análisis de sensibilidad Ex - Ante

<i>cifras en USD</i>	ESCENARIO BASE	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3
V.A.N.	482.993.400	237.313.238	467.177.131	221.496.968
T.I.R.	81,37%	44,59%	79,00%	42,44%
ESCENARIO 1	Disminución del efecto positivo (menores ingresos o ahorros en un 30%)			
ESCENARIO 2	Aumento de costes financieros en un 10%			
ESCENARIO 3	Suma de Escenario 1 y 2			

Fuente: BID y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En conclusión, el análisis financiero del coste beneficio realizado ex ante recomendó la financiación por parte del BID del segundo programa de Consolidación de la Responsabilidad Fiscal Territorial (CO-L1072 y CO-L1117).

En Anexo IV figuran los cálculos detallados que permiten obtener los resultados citados anteriormente.

Realizadas ya las acciones contenidas en la segunda operación del programa de consolidación de la responsabilidad fiscal territorial, y como elemento decisivo para valorar la conveniencia del Programa, debe realizarse un análisis coste beneficio ex post que evalúe el rendimiento financiero de aquellos resultados que permiten su estimación, siempre siguiendo criterios similares a los adoptados en el análisis coste beneficio ex ante. De esta forma va a poder compararse la rentabilidad del programa después de concluido con lo estimado durante su preparación, al tiempo que podrá verificarse si las estimaciones que justificaron la financiación por parte del BID se mantienen una vez finalizado el período de aplicación del Programa.

Para la realización del análisis ex post se han modificado algunas de las hipótesis utilizadas en el análisis ex ante (una explicación detallada figura en el Anexo IV):

Horizonte temporal del proyecto: En lugar de utilizar 12 años (2010-2021) como en el análisis ex ante, en el ex post se utiliza un horizonte temporal de 22 años, coincidente con la vida de los préstamos (2010-2032).

Ingresos tributarios: ya que la Ley 1393/2010 incrementa el gravamen del tabaco y de los licores en el ámbito departamental, se ha estimado únicamente el impacto de la entrada en vigor de la Ley en la recaudación de estas dos figuras tributarias. En el análisis ex, para valorar el incremento recaudatorio se utilizaba la totalidad de los ingresos territoriales. Así, y siguiendo la metodología del análisis ex post, el

incremento de recaudación se estima en 20,6 millones de USD, cifra inferior a la recogida en el análisis ex ante (+90,5 millones de USD).

Ahorro por utilización del Formato Único Territorializado: Se estima un doble efecto con un ahorro de 2,1 millones de USD anuales, cifra inferior a la estimada en el análisis ex ante (3,6 millones de USD). En primer lugar, se estima un ahorro del 25% sobre el coste total del personal dedicado a elaborar informes para las entidades nacionales, que asciende según encuesta realizada por el FUT en 2012 a 9.161 MM Pesos Colombianos (20.000 MM Pesos Colombianos estimados en el análisis ex ante). Por otra parte, el ahorro neto anual proveniente del mayor y mejor uso del FUT sigue valorándose de igual forma que en el análisis ex ante, es decir, 1.500 MM pesos (ahorro bruto de 3.000 MM pesos a lo que hay que restar 1.500 MM pesos como coste de las operaciones compartidas).

Ahorro por mejor uso del sistema general de participaciones: tal y como se recoge en el análisis ex ante, se estima que la estrategia de monitoreo, seguimiento y control consigue un ahorro del 2,5% sobre los fondos sujetos a la estrategia. Considerando los fondos de 2012, 8.500 MM pesos colombianos, el ahorro estimado ascendería a 116,9 millones de USD, cifra muy superior a la recogida en el análisis ex ante (72 millones de USD).

Tipo de cambio USD / Peso colombiano. En el análisis ex ante se utilizó un tipo de 1.800 Pesos por USD, mientras que en el análisis ex post se utiliza un tipo de 1.818 Pesos por USD.

Partiendo de las anteriores estimaciones y teniendo en cuenta las condiciones financieras de los dos préstamos concedidos por el BID al Gobierno de Colombia, se estima el Valor Actual Neto de la operación así como la tasa interna de retorno. Así mismo, y de igual forma que en el análisis ex ante, se contemplan tres escenarios diferentes en función de una reducción del 30% en los ingresos o ahorros, un aumento del 10% en los gastos financieros y un efecto combinado de ambos supuestos. Los datos obtenidos (el detalle figura en el anexo V) son los siguientes:

TABLA 10. Análisis de sensibilidad Ex - Post.

<i>cifras en USD</i>	ESCENARIO BASE	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3
V.A.N.	426.266.730	184.911.004	416.549.005	177.889.488
T.I.R.	32,01%	21,87%	31,73%	21,65%
ESCENARIO 1	Disminución del efecto positivo (menores ingresos o ahorros en un 30%)			
ESCENARIO 2	Aumento de costes financieros en un 10%			
ESCENARIO 3	Suma de Escenario 1 y 2			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Los resultados indican, desde una óptica exclusivamente financiera, que la operación realizada por el BID y el Gobierno de Colombia ha sido claramente beneficiosa. En el escenario base se obtiene un VAN de 426 millones de USD con una TIR del 32%, y en los tres supuestos contemplados el VAN es claramente positivo, con unas tasas internas de retorno que en ningún caso bajan del 20%. No obstante, hay que señalar que los resultados del análisis ex post rebajan los del análisis ex ante, ya que las hipótesis utilizadas en el análisis ex post reducen el efecto positivo de la operación en 26,6 millones de USD al año. Por otra parte, señalar que los diferentes valores de la T.I.R. en los dos análisis también se deben al diferente horizonte temporal utilizado (12 años frente a 22).

TABLA 11. Efecto de la operación.

Ex Ante	
Mayor recaudación Reforma Tributaria	90.521.333
Ahorro por mejor uso del SGP	72.000.000
Ahorro por utilización del FUT	3.611.111
TOTAL EFECTO POSITIVO	166.132.444
Ex Post	
Mayor recaudación Reforma Tributaria	20.589.355
Ahorro por mejor uso del SGP	116.829.570
Ahorro por utilización del FUT	2.084.638
TOTAL EFECTO POSITIVO	139.503.563
DIFERENCIA EFECTO	-26.628.881

cifras en USD

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A continuación se muestra un cuadro resumen de los resultados obtenidos en los análisis ex ante y ex post:

TABLA 12. Resumen del resultado de los análisis de sensibilidad.

<i>cifras en USD</i>	ANALISIS EX ANTE	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3
V.A.N.	482.993.400	237.313.238	467.177.131	221.496.968
T.I.R.	81,37%	44,59%	79,00%	42,44%
	ANALISIS EX POST	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3
V.A.N.	426.266.730	184.911.004	416.549.005	177.889.488
T.I.R.	32,01%	21,87%	31,73%	21,65%
ESCENARIO 1	Disminución del efecto positivo (mayores ingresos o ahorros en un 30%)			
ESCENARIO 2	Aumento de costes financieros en un 10%			
ESCENARIO 3	Suma de Escenario 1 y 2			

Fuente: BID, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y elaboración propia a partir de datos de del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

6. CONCLUSIONES

Desde el inicio de la década de los noventa Colombia ha venido acometiendo un importante proceso de descentralización que ha permitido transferir más del 50% de los ingresos corrientes de la Nación a las Entidades Territoriales. Entre estas transferencias, destacan por su importancia los fondos provenientes del Sistema General de Participaciones y del Sistema de Regalías.

La crisis económica registrada a finales de los noventa comprometió la estabilidad macroeconómica nacional, por lo que el Gobierno se vio obligado a finales de la década y principios del 2000 a adoptar importantes reglas fiscales que sentaron las bases del actual modelo de descentralización basado en la responsabilidad fiscal.

Es en este escenario en el que el Gobierno de Colombia también actuó posteriormente sobre las finanzas de las Entidades Territoriales. Dos actuaciones merecen ser destacadas:

- Instauración en 2005 de un sistema de información territorial que permite un mayor control sobre las cuentas territoriales.
- Definición en 2007 de una estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos procedentes del Sistema General de Participaciones.

En cuanto a los resultados registrados por las finanzas de las Entidades Territoriales en 2010 y 2011, últimos años disponibles, debe destacarse lo siguiente:

- Los ingresos aumentan en 2011 en 3.620 MM de pesos (+6,4% respecto a 2010), hasta elevarlos a 59.911 MM pesos. La evolución es dispar por tipo de ingreso; los propios crecen un 15,5% mientras que las transferencias del estado lo hacen tan solo un 1,3%; por su importancia merece ser destacado el aumento de los ingresos tributarios (+2.638 MM pesos) motivado en parte por la entrada en vigor de la Ley 1393/2010 que proporciona mayores recursos al sistema sanitario (no obstante, el aumento registrado en 2012 respecto a 2011 es de tan solo +585 MM pesos), y el aumento de los recursos provenientes de las regalías (+1.071 MM pesos). Por otra parte, se produce una caída en las transferencias para financiar inversiones (Sistema General de Participaciones + otras transferencias), que disminuyen en -1.654 MM pesos.
- Existe un desequilibrio en la obtención de recursos por parte de las Entidades Territoriales; mientras que las transferencias del estado suponen más del 60% del total, los ingresos propios para funcionamiento no alcanzan el 40% del total. Los principales recursos de las Entidades Territoriales proceden de recursos transferidos por el Gobierno de la Nación (el Sistema General de

Participaciones y el de Regalías proporcionan más del 50% del total de recursos disponibles).

- Los ingresos tributarios tan solo suponen un 30% del total de ingresos, cifra insuficiente y muy reducida en comparación con el peso que tienen estos ingresos en otras economías. Además, la distribución de los ingresos tributarios muestra un claro desequilibrio: los ingresos municipales suponen más del doble de los departamentales (12.930 MM pesos frente a 5.462 MM pesos en 2011), lo que sugiere una debilidad en la obtención de ingresos por parte de los departamentos.
- Finalmente, los ingresos no impositivos, tienen una reducida importancia ya que no alcanzan a suponer un 6% del total de ingresos. Este hecho aconseja buscar nuevos hechos impositivos que permitan incrementar la recaudación en este capítulo.
- En cuanto a las fuentes de ingreso tributario de las Entidades Territoriales, y disponiendo de datos correspondientes a 2012, destacar que en este año casi el 50% del ingreso departamental corresponde a Cerveza y Licores, y el 80% del ingreso municipal al Impuesto sobre los Ingresos Brutos de la Industria y el Comercio, el Impuesto Predial Unificado y la Sobretasa a la Gasolina.
- Los gastos se situaron en 2011 en 63.073 MM con un incremento del 7,3% sobre lo gastado en 2010. Destacan por su importancia los aumentos en los gastos destinados a Formación Bruta de Capital Fijo (+11,2%) e Inversión social (+4,3%).
- El déficit registrado en 2011 ha ascendido al -0,7% del PIB, situación motivada por unos gastos de inversión que sitúan por encima de los ingresos de recaudo propio de las Entidades Territoriales.
- La positiva evolución de las cuentas de las Entidades Territoriales en los últimos años ha permitido reducir un 17% su deuda; la evolución es dispar por Administraciones: +19,2% los departamentos y -31,7% los municipios.

A pesar de los avances registrados en los últimos años, la consolidación de la estabilidad fiscal territorial ha requerido medidas adicionales. Tres problemas fueron considerados como prioritarios por el Gobierno:

- Constatación de la existencia de deficiencias en el seguimiento y en el uso de los recursos transferidos a las Entidades Territoriales, en particular del Sistema General de Participaciones.
- Insuficiencia en la información fiscal territorial que las entidades reportan al Gobierno de la Nación.

- Debilidades en la recaudación tributaria propia de las Entidades Territoriales que hacen que su importancia sea menor de lo deseable (menos de un 40%).

Es en este marco en el que debe situarse el programa acordado a finales de 2010 entre el Gobierno colombiano y el el Banco Interamericano de Desarrollo por el que se establece una operación que consta de dos préstamos por importe de 300 millones de USD.

La operación Gobierno de Colombia-BID ha tenido cuatro componentes:

- Mantenimiento de un entorno macroeconómico estable que favorezca la estabilidad fiscal.
- Mejora en el monitoreo, seguimiento y control de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones a las Entidades Territoriales.
- Consolidación y armonización del sistema de información territorial.
- Fortalecimiento de la recaudación propia de las Entidades Territoriales.

Una vez ejecutada la operación es el momento de valorar la efectividad de la misma. Del análisis de los trabajos desarrollados por parte del Gobierno de Colombia, en particular por parte del Ministerio de Hacienda, podemos concluir que los objetivos se han cumplido y se ha avanzado en los cuatro componentes que contemplaba la operación.

Se mantiene un entorno macroeconómico estable que favorece la estabilidad fiscal. El Gobierno ha aprobado importantes Leyes que han favorecido el equilibrio de las cuentas públicas: desde junio de 2010 se ha aprobado una reforma tributaria a nivel nacional (Ley 1430/2010), una Ley de Regla Fiscal (Ley 1473/2011) que garantiza la contraciclicidad de la política fiscal, y una Ley que regula el funcionamiento del Sistema General de Regalías (Ley 1530/2012).

La evolución de las principales variables macro reflejan la apuesta por un sólido crecimiento económico y una consolidación fiscal: el crecimiento del PIB en términos reales se ha mantenido por encima del 4% desde 2010, la inflación se ha contenido, el saldo fiscal del Sector Público Consolidado ha mejorado, y la tasa de desempleo y la deuda pública han disminuido.

Se han producido importantes avances en la estrategia de monitoreo, seguimiento y control del Sistema General de Participaciones. Desde marzo de 2009 hasta abril de 2013 se han realizado 129 visitas de reconocimiento, detectándose 293 veces la ocurrencia de alguno de los 18 eventos de riesgo, y dando lugar a 97 medidas de control, 70 de carácter preventivo y 27 de carácter correctivo. A 30 de Abril de 2013 se han levantado 25 de las 97 medidas adoptadas, 14 de tipo preventivo y 11 tipo

correctivo. No obstante, hay que señalar que el Gobierno, cabría entender que gracias al buen desempeño de la Dirección General de Apoyo Fiscal, cada vez le está asignando más funciones, lo que hace que si no se le dota de medios adicionales, pueda ver comprometido su desempeño en un futuro.

Se ha mejorado en la regulación y control de los excedentes de liquidez, al modificar el régimen legal del sistema de regalías mediante la aprobación de la Ley 1530/2012, y se ha trabajado intensamente en la aplicación del Decreto 1525/2008 que regula la administración de los excedentes de liquidez en los entes públicos planteando un fortalecimiento de los sistemas de información y alertas tempranas.

Por otra parte, el Formulario Único Territorializado se ha consolidado como la herramienta fundamental de información en el proceso de descentralización de las finanzas territoriales, si bien la cantidad de información a reportar y su periodicidad pueden ser en algunos casos excesivas. La calidad de la información remitida es elevada y va mejorando, ya que en 2012 el indicador medio calidad del FUT se situó en el 79,8% frente al 73,0% en 2011. No obstante, hay que destacar que el número de entidades que aportan información completa a través del FUT es todavía reducido, lo que puede ser debido a que el sistema de calificación es muy estricto.

Finalmente, se ha producido un considerable fortalecimiento de la recaudación tributaria territorial (+16,8% en 2011/2010), entre otras causas, mediante la aprobación de la Ley 1393/2010, que destina mayores recursos al sistema de salud. Los Ingresos Tributarios Territoriales ascendieron en 2011 a 18.392 MM Pesos, un 23,9% más en términos reales (una vez descontada la inflación del período 2008-2011), porcentaje muy superior al del objetivo inicialmente fijado (+5%).

Desde el punto de vista estrictamente financiero el análisis coste beneficio previo de la operación refleja la estimación de costes, ahorros e ingresos que genera, ofreciendo un Valor Actual Neto de 483,0 Millones de USD y una TIR del 81,4%. Estas cifras justificaban a priori, y desde una óptica exclusivamente financiera la adopción del Programa.

Una vez ejecutado el Programa se ha vuelto a efectuar un análisis financiero del mismo ajustando las estimaciones utilizadas en el análisis ex ante. Los resultados son más conservadores (426,3 Millones de USD y una TIR del 32%), si bien continúan justificando la rentabilidad de la operación.

Por último, destacar que el Programa ha fortalecido la institucionalidad del país en los diversos niveles de Gobierno

- Consolida el papel del Ministerio de Hacienda como coordinador de la responsabilidad fiscal territorial. Sitúa a la Dirección General de Apoyo Fiscal como líder del proceso.

- Produce una mayor coordinación entre los diferentes entes nacionales vinculados al proceso de descentralización: Ministerio de Hacienda, Ministerios sectoriales y Dirección Nacional de Planeación.
- Fortalece la institucionalidad fiscal territorial, ya que el desarrollo de la normativa, la aplicación de los procedimientos y gastos tributarios, y los reportes de información exigen a las Entidades Territoriales una mayor organización y capacitación.

En definitiva, puede concluirse que el Programa está teniendo unos claros efectos positivos para las finanzas territoriales en Colombia, y por lo tanto para la estabilidad de su economía.

Finalmente, señalar que el trabajo realizado a lo largo de este informe y el análisis de la situación de las finanzas territoriales permite exponer de cara a futuro una serie de ideas y recomendaciones que se detallan en el apartado siguiente del informe, y que persiguen profundizar en la estrategia de consolidación fiscal de las Entidades Territoriales.

7. PROPUESTAS PARA LA CONTINUIDAD EN LAS MEJORAS

Las medidas contenidas en el Programa acordado entre el Gobierno de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo han favorecido la consolidación de la responsabilidad fiscal territorial y el aumento de la efectividad del gasto público territorial. Como resultado del análisis del Programa se procede a recomendar un conjunto de nuevas propuestas, que continúan y amplían la línea de trabajo realizada hasta el momento.

Las propuestas giran en torno a cinco ejes. El primer eje está centrado en el fortalecimiento institucional y colaboración con el sector privado, ambas acciones permitirían lograr una mejor asignación de competencias entre departamentos y municipios así como mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos. El segundo de los ejes aporta nuevas ideas en la estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos procedentes del Sistema General de Participaciones, como puede ser el desarrollo de sistemas de formación o fortalecer la regulación de los operadores de bolsa. Le siguen como tercer, cuarto y quinto eje de propuestas, respectivamente, la mejora de la calidad y de la oportunidad de la información fiscal territorial, la mejora la gestión financiera territorial, así como el refuerzo de la suficiencia financiera de las entidades territoriales.



7.1 Fortalecimiento institucional y colaboración con el sector privado

- **Fortalecimiento de la coordinación entre las instituciones del Gobierno Nacional Central para un mejor control de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.**

Se estima conveniente desarrollar nuevos acuerdos interinstitucionales entre el Ministerio de Hacienda (Dirección General de Apoyo Fiscal) y los responsables sectoriales (Ministerios sectoriales y Departamento Nacional de Planeación) con el fin de optimizar la aplicación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control en el uso de los recursos procedentes del Sistema General de Participaciones.

- **Clasificación y mejora del esquema de relaciones interadministrativas en términos de competencias y recursos.**

Debería valorarse el establecimiento de un sistema de competencias que asignase claramente las responsabilidades de cada uno de los niveles de la administración teniendo en cuenta el tamaño, las capacidades y los recursos de las Entidades Territoriales, especialmente en el caso de los municipios. Deben fortalecerse los conceptos de gradualidad y elegibilidad en la asunción de competencias; la carga de responsabilidades debe aumentar en función de si el departamento/municipio cuenta con las capacidades y los recursos necesarios para ejercerlas y/o con la voluntad de asumirlas.

Sería conveniente promover también mecanismos de cooperación horizontal y vertical en todos los niveles de gobierno para una mejor gestión de los ingresos. En particular, debe fortalecerse la asistencia técnica en materia de gestión tributaria desde la Nación a las entidades territoriales mediante una permanente capacitación y la provisión de herramientas de apoyo, y de entidades territoriales grandes a pequeñas.

- **Fortalecimiento del papel de los departamentos como nivel intermedio de la Administración de apoyo y control a los municipios en colaboración con el Gobierno de la Nación.**

A pesar de que los sucesivos cambios constitucionales han logrado una mejor asignación de competencias entre departamentos y municipios, aún subsisten duplicidades y solapamientos de funciones y conflictos entre administraciones. En particular, valorar la posibilidad de que determinadas competencias sean trasladadas de municipios a departamentos. Obviamente, la asunción de mayores competencias por parte de los Departamentos debería ir acompañada de una

mayor asignación de recursos; el establecimiento de nuevos hechos imposables podría ser una correcta solución.

- **Promoción de la cooperación horizontal fomentando el asociacionismo municipal bajo coordinación departamental.**

Trabajar la figura de las asociaciones de municipios como mecanismo que pueda permitir generar sinergias y economías de escala tanto a la hora de acometer proyectos de obra pública como de gestionar determinados servicios municipales (recaudación tributaria, limpieza viaria, recogida de residuos sólidos urbanos, etc.). Estas asociaciones estarían coordinadas por los Departamentos con el fin de asegurar una uniformidad en los criterios de gestión y control de las actividades. En este sentido, un buen ejemplo de asociatividad ha sido la asociación entre los Departamentos y la Federación de Departamentos en materia de control de los impuestos sobre el consumo.

Por otra parte, debería explorarse la posibilidad de mejorar la gestión tributaria de entidades territoriales de reducida dimensión mediante una mayor colaboración por parte de los departamentos a través de la figura del contrato-plan.

- **Impulso de la colaboración público privada como forma de desarrollar proyectos de inversión.**

Promover la asociación público privada en la construcción y gestión de infraestructuras, siempre manteniendo la titularidad pública del bien o servicio y el control pertinente de su gestión. Se consigue reducir tensiones presupuestarias, adelantar inversiones, una mayor especialización, transferencia de riesgos al sector privado, y ofrecer al ciudadano servicios de calidad a menor coste.

Estudiar la creación de una oficina pública a nivel nacional de colaboración público privada, ya existente en otros países como Reino Unido, Canadá o Francia. Entre sus funciones debería coordinar las iniciativas que se realicen, transmitir información y conocimiento entre las distintas Administraciones, unificar criterios en todo lo relativo a aspectos legales, contables, etc., o canalizar las financiaciones y ayudas preferentes que pudieran obtenerse. Si bien el Gobierno Nacional de Colombia ha regulado recientemente esta forma de asociación mediante la Ley 1508 de 10 de enero de 2012, en la misma no figura este tipo de organismo ya que lo más parecido es el Registro Único de Asociación Público Privada (RUAPP), dependiente del Departamento Nacional de Planeación, pero con fines más específicos.

7.2 Estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos procedentes del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías

- **Integrar la estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones con el Sistema General de Regalías**

Dada la creciente importancia que los fondos procedentes del Sistema General de Regalías tienen para las Entidades Territoriales, ascienden a 17.700 MM pesos en el bienio 2013-2014, sería muy conveniente fortalecer su control. Una buena opción, dados los positivos resultados obtenidos con los fondos provenientes del Sistema General de Participaciones, sería integrar la Estrategia en el control de estos fondos.

- **Incremento de los recursos humanos de la Dirección General de Apoyo Fiscal y de los Ministerios Sectoriales.**

El creciente desempeño y los buenos resultados que ha alcanzado la DAF en la estrategia de monitoreo, seguimiento y control hace que el Gobierno le esté asignando un mayor número de funciones (por ejemplo el control de la gestión económica-financiera de los hospitales propiedad de las Entidades Territoriales). Ante esta situación, se considera conveniente que la DAF cuente con mayores recursos humanos pues en la actualidad solo puede atender los eventos de riesgo más graves, el 10% de los detectados.

Esta situación también se produce en los Ministerios Sectoriales, en los que la escasez de recursos humanos aplicados al Monitoreo hace que los eventos de riesgo detectados no sean en muchas ocasiones como consecuencia del salto de alarmas por incumplimiento de indicadores en el ámbito de la Estrategia, sino por denuncias de terceros.

Finalmente, se estima conveniente dotar de mayor estabilidad laboral al personal de la DAF, sobre todo teniendo en cuenta la importancia de la Estrategia, y la conveniencia de que se considere como una actuación de carácter permanente en el tiempo; el hecho de que más del 80% de los trabajadores sean consultores externos o contratistas (de elevada cualificación), implica un riesgo que amenaza la sostenibilidad y continuidad de las acciones alcanzadas, la uniformidad de criterios, etc.

- **Mejora en la instrumentación y reparto del sistema de competencias entre el Ministerio de Hacienda (Dirección General de Apoyo Fiscal) y los Ministerios sectoriales, fomentando al tiempo una mayor coordinación entre ambos agentes protagonistas de la Estrategia.**

Se ha advertido cómo en ocasiones el Ministerio de Hacienda propone medidas de mayor control que no son respaldadas en su totalidad por los Ministerios sectoriales. Esto no solo tiene que ver con motivos de competencias sino también con la escasez de medios en los ministerios sectoriales.

Por otra parte, coordinadamente, los ministerios sectoriales deben centrar sus recursos y competencias en mejorar las políticas sectoriales mientras que el Ministerio de Hacienda, a través de la DAF, debe hacerlo en el ámbito presupuestario.

- **Difundir en las entidades territoriales las actividades desarrolladas por la Estrategia.**

Se propone trabajar en dos frentes: realizar capacitaciones a las entidades territoriales sobre la aplicación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control, y difundir en las entidades territoriales una cartilla didáctica sobre la aplicación de la misma.

- **Refuerzo y homogeneización de las labores de monitoreo en los ministerios sectoriales y creación de un Comité Interministerial para la aplicación y seguimiento de la Estrategia de MSC.**

Se ha advertido una diversidad en las tareas de monitoreo en los Ministerios sectoriales, considerándose beneficiosa una mayor homogeneización de las mismas mediante una mejor coordinación entre los propios Ministerios sectoriales y la DAF. Como instrumento, se propone la formalización de un Comité Interministerial que se reúna periódicamente con carácter obligatorio.

- **Desarrollo de sistemas de formación que permitan superar eventos de riesgo detectados.**

En el caso de producirse un evento de riesgo que conlleve la aplicación de una asunción temporal de competencias por Administración superior, debería contemplarse un sistema de formación efectivo que permita que los trabajadores de la Entidad Territorial desposeída temporalmente de la competencia, transcurrido el tiempo de aplicación de la medida (máximo de cinco años), estén en condiciones de desarrollar una labor eficaz una vez recuperada la competencia.

- **Fortalecimiento de la regulación en el manejo de los excedentes de liquidez.**

Con el fin de minimizar los riesgos de un incorrecto manejo de los excedentes de liquidez por parte de las Entidades Territoriales, principalmente excedentes provenientes del Sistema General de Participaciones y de las regalías, debería fortalecerse tanto la regulación y el control que afecta a los agentes que manejan estos recursos públicos, como el marco legal para su inversión. Por otra parte, sería conveniente establecer mecanismos que permitan verificar el cumplimiento de los fines a los que inicialmente iban destinados estos excedentes de liquidez.

Para aquellos entes territoriales que no cuenten con recursos suficientes para el manejo eficiente y transparente de sus excedentes de liquidez una opción podría ser establecer un sistema por el que entregasen estos recursos en licitación a entidades privadas encargadas de gestionar carteras colectivas bajo unas directrices básicas; otra opción podría ser la creación de una institución pública especializada en el manejo de estos recursos que actuase como administradora de los mismos. En definitiva, lo que debería perseguirse es la centralización de estos recursos con el fin de permitir una supervisión más eficaz que facilite la transparencia y la labor fiscal de las entidades de control de forma que pueda garantizarse una correcta gestión de los ingresos públicos.

- **Establecer sistemas de depuración de responsabilidades en el caso de detección de eventos de riesgo.**

Cuando se detecta un evento de riesgo se produce la aplicación de la Estrategia por parte de la DAF y el ministerio sectorial; lo que se advierte es que ambas entidades trabajan con el fin de poner los medios necesarios para evitar la repetición del suceso, pero carecen de capacidad para establecer mecanismos de depuración de responsabilidades que se advierten necesarios para desincentivar conductas incorrectas. En este sentido, la detección de un evento de riesgo debe conllevar un acompañamiento real y efectivo, como ya establece el Real Decreto 028/2008, de Procuraduría, Contraloría y Fiscalía.

7.3 Mejora de la calidad y de la oportunidad de la Información fiscal territorial

- **Reformulación del Formulario Único Territorial estableciendo mecanismos que detecten errores en el diligenciamiento y redunden en una mejora de la calidad de la información.**

Mejorar las herramientas informáticas disponibles para la cumplimentación del Formulario estableciendo un sistema de alertas automáticas que detecte errores en la incorporación de la información introducida por las Entidades Territoriales. También debería estudiarse la posibilidad de aprobar versiones diferenciadas según el tamaño de las Entidades Territoriales (especialmente una versión más reducida para entidades de menor tamaño).

- **Modernización de la plataforma informática en que se sustenta el Formato Único Territorializado.**

El Formato Único Territorializado se apoya en una plataforma informática de la Contaduría General de la Nación. Se estima conveniente una mayor inversión en esta plataforma.

- **Potenciar la coordinación de las Entidades Nacionales y Territoriales en la gestión del Formato Único Territorializado.**

Estudiar la creación en Internet de un portal específico para el FUT que permita difundir contenidos y reportes y que sirva de medio de coordinación entre las entidades nacionales y territoriales. Este portal serviría adicionalmente como centro de discusión y acción entre los funcionarios que reportan y analizan la información contenida en el FUT.

- **Adaptar la periodicidad y de las categorías de información contenidas en el Formulario Único Territorializado a la tipología de las Entidades Territoriales en función de su tamaño.**

Podría resultar interesante reducir el número de categorías (28) lo que permitiría evitar duplicidades en el reporte de información al tiempo que se conseguiría reducir la carga administrativa de la Administración. Por otra parte deben reducirse los reportes de información, en ocasiones son redundantes, solicitados por las entidades nacionales.

- **Potenciar la estabilidad y la formación de los trabajadores de las Entidades Territoriales que administran y envían la información básica de cada entidad al Formulario Único Territorializado.**

Los cambios políticos en los Gobiernos Locales no deben entorpecer el correcto traslado de la información a la Administración Central. Por otra parte, deben dictarse capacitaciones para el mayor número posible de entidades territoriales y funcionarios.

- **En materia de información fiscal territorial se estima conveniente aprobar algún mecanismo normativo o informativo que establezca claramente el liderazgo en la gestión de la Dirección General de Apoyo Fiscal.**

Para un mayor impulso del FUT se considera conveniente clarificar las competencias de los distintos Órganos implicados, asignando la tarea de liderazgo y coordinación a la DAF.

- **Promover una mayor participación de los Departamentos en el análisis de la información reportada en el Formato Único Territorializado.**

Debería vincularse a las a las Secretarías Departamentales de Planeación en el análisis de las cifras reportadas al FUT por los municipios de su jurisdicción. De esta forma, tal y como prevé la Ley 617/2000, podría ampliarse la red de control de la responsabilidad fiscal territorial.

- **Fortalecer la interoperabilidad entre las bases de datos nacionales y los sistemas de información territoriales.**

Se considera conveniente adoptar un plan unificado de cuentas presupuestales territoriales y un modelo unificado de procesos financieros. Con el fin de aumentar la interoperabilidad deben contemplarse unos requerimientos mínimos en los sistemas de información territoriales que incluyan la captura de clasificadores en el momento de la transacción y el desarrollo de servicios web en el CHIP.

- **Integrar a las Entidades Descentralizadas Subnacionales en el sistema del Formato Único Territorializado.**

En la actualidad las Entidades Descentralizadas Subnacionales reportan parte de su información a la Contraloría General de la Nación no teniendo obligación de reportar su información financiera en el FUT; dados sus buenos resultados en materia de oportunidad y calidad de la información, y teniendo en cuenta la importancia que estas entidades tienen para una correcta consolidación fiscal de

las entidades territoriales, debería establecerse una integración obligatoria de las mismas en el sistema FUT.

7.4 Mejora de la gestión de los Ingresos Corrientes de las Entidades Territoriales

- **Desarrollar formas asociativas de gestión entre entidades territoriales y la Nación procurando economías de escala y cooperación en asuntos comunes de gestión tributaria. Fomento de la colaboración entre los diversos actores que intervienen en la gestión financiera de las Entidades Territoriales.**

Potenciar los mecanismos de control desde el nivel nacional hacia los tributos territoriales mediante la promoción de convenios de colaboración y/o de intercambio de información entre la DIAN y las Entidades Territoriales. Debe hacerse efectivo el uso de la información tributaria de la DIAN en procesos de fiscalización y cobro de las entidades territoriales como son la dirección de notificación, la identificación de bienes de deudores o el control del impuesto de industria y comercio.

Establecimiento de mecanismos de recaudación centralizada y posterior distribución territorial. Podría iniciarse su aplicación en determinadas actividades como son los grandes contratos de infraestructura vial, distribuyendo la recaudación según cobertura territorial de la obra, o la recaudación de la telefonía móvil distribuyéndola según cobertura municipal.

- **Proponer una modificación legislativa para posibilitar la cesión de la gestión tributaria de Entidades Territoriales a terceros de naturaleza pública.**

Se estima que para determinadas entidades de reducido tamaño o para determinados tributos de compleja gestión, deben poder ser cedidas competencias a otras administraciones o entidades públicas, como puede ser la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

- **Optimizar el uso de la información catastral y la ya existente en otras bases de datos, con el fin de mejorar la gestión y el control tributario.**

Dada la importancia de la información catastral para un correcto desempeño financiero de las Entidades Territoriales, se considera de vital importancia fortalecer todo lo relacionado con la gestión catastral. Deben promoverse convenios entre las Entidades Territoriales y el Instituto Geográfico Agustín

Codazzi; convenios de colaboración en intercambio de información, o de delegación de competencias en diversas materias como pueden ser procedimientos de valoración colectiva, subsanación de discrepancias, tramitación de expedientes de alteración de dominio, etc.

Por otra parte, deben establecerse mecanismos de financiación de los procesos de actualización catastral mediante el impulso de la cofinanciación entre los municipios, departamentos, corporaciones ambientales y Nación, ya que todas son potenciales beneficiarias de la adecuación inmobiliaria. En esta línea debe valorarse la posibilidad de establecer procesos de regularización de inmuebles con el fin de garantizar la adecuada concordancia de la descripción catastral de los bienes inmuebles con la realidad inmobiliaria; durante un período estipulado por el Gobierno las entidades territoriales actuarían de oficio y supondría para las Administraciones el ingreso de una tasa y la repercusión de las cuotas del Impuesto devengadas y no prescritas.

- **Optimizar el uso de la información existente en otras bases de datos con el fin de mejorar la gestión y el control tributario.**

Deben promoverse los convenios entre las Entidades Territoriales y otras entidades como son los colegios de fedatarios públicos; para este caso, deberían fomentarse los convenios de intercambio de información que permitan una mejora en la gestión del Impuesto Municipal de la Plusvalía. Asimismo, debe asegurarse la entrega de la información de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos en los procesos de determinación y cobro predial.

- **Generalización de las herramientas informáticas en la gestión y control tributario de las Entidades Territoriales y los Departamentos, y asistencia técnica de la Nación.**

Universalización de los portales del contribuyente en las páginas web de las Entidades Territoriales como forma de facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Los ciudadanos deben poder efectuar el mayor número posible de trámites por internet (pago de tributos o multas, domiciliaciones bancarias, modificaciones de datos personales, duplicados de recibos, certificados y justificantes de pagos, etc.).

Mejora de las herramientas y bases de datos informáticas con el fin de hacer más operativos los cruces de datos y poder así detectar los incumplimientos fiscales. El Gobierno de la Nación debe colaborar con asistencia técnica en este proceso de modernización tecnológica de la gestión tributaria.

- **Avanzar en la homogeneización de la metodología a la hora de calcular el impacto financiero de los beneficios fiscales y de los procedimientos tributarios por las Entidades Territoriales.**

Una vez elaborada una guía para la estimación del impacto de los beneficios fiscales, debería trabajarse en el diseño de un sistema único de valoración de estos que pudiese ser de obligado cumplimiento. En particular, debería proponer el establecimiento de un límite legal al otorgamiento de descuentos, exenciones y beneficios tributarios.

Asimismo, se debe promover la aplicación del procedimiento tributario nacional a los tributos territoriales, siempre bajo la premisa de ajustar su aplicación a la realidad de sus impuestos. Por ejemplo, en materia de régimen de sanciones, notificaciones, facturación de impuestos, o cobro coactivo. Para desarrollar adecuadamente esta propuesta se considera imprescindible la labor de apoyo del Ministerio de Hacienda a aquellas Entidades Territoriales de reducido tamaño.

- **Fortalecer la rendición de cuentas de las entidades territoriales y la participación ciudadana como mecanismo para legitimar la gestión tributaria.**

Realizar campañas de información y otras acciones divulgativas ante la sociedad que permitan conocer a los ciudadanos el destino de sus tributos.

7.5 Refuerzo de la suficiencia financiera de las Entidades Territoriales

- **Estudiar una revisión global del sistema fiscal de las Entidades Territoriales con el fin de simplificar el régimen tributario departamental y municipal, y objetivar y reducir la discrecionalidad en la determinación de las bases imponibles.**

√ Habría que avanzar en la simplificación del régimen tributario de las entidades territoriales mediante una adecuada definición de los elementos estructurales de sus tributos más representativos y la eliminación de los tributos ineficientes. Las entidades territoriales disponen de un número excesivo de gravámenes para los tributos locales con una fuerte concentración de la recaudación alrededor de un número pequeño de éstos.

√ Valorar establecer un marco legal para el establecimiento de una retención en la fuente de aquellos impuestos territoriales en los que sea posible por su diseño fiscal. Esta medida permitiría un adelanto en la recaudación así como un mayor control de las bases tributarias.

- √ Trabajar en la definición de estímulos al esfuerzo para recaudar ingresos propios precisando las obligaciones de las administraciones, y definiendo indicadores de cumplimiento y consecuencias por su incumplimiento.
- √ Potenciar dependencias recaudatorias dentro de la estructura organizacional de la entidad territorial. Deben establecerse mecanismos financieros que promuevan una adecuada asignación de recursos, tanto físicos como técnicos.
- **Sustitución de hechos imposables o modificación de los existentes en línea con las tendencias imperantes en la fiscalidad internacional, buscando una mejora de la suficiencia financiera de las Entidades Territoriales, pero evitando un incremento de la presión fiscal con la creación de hechos imposables adicionales a los existentes.**

Trabajar el ámbito de la fiscalidad medioambiental valorando, por ejemplo, el establecimiento de un tributo que grave en un determinado porcentaje la cifra de negocio obtenida por las compañías de suministro (telecomunicaciones, electricidad, gas, agua...) en los diferentes municipios por ocupación del vuelo, suelo o subsuelo de las vías públicas. Adicionalmente, podrían establecerse tributos vinculados con el ciclo del agua (depuración y saneamiento), gravámenes por el depósito de residuos especiales en vertederos o por vertidos a cursos fluviales o al mar. Finalmente, vincular el importe del Impuesto sobre los Vehículos no solo al precio sino a otras consideraciones como pueden ser la emisión de gases contaminantes.

En este sentido, podría plantearse una sustitución de determinados hechos imposables gravados por las estampillas, que se consideran excesivos, distorsionantes y poco eficaces, por alguno de los tributos señalados en el párrafo anterior.

- **Propuestas concretas respecto a tributos/impuestos.**

Departamentos

- √ Modificación del régimen actual de monopolio en Loterías y Licores. El potencial recaudatorio de estos impuestos debería mejorarse con el fin de aumentar la financiación del sector Salud. Debería considerarse la posibilidad de permitir la entrada de la iniciativa privada mediante alianzas público-privadas además de promover la unión de loterías departamentales en un gran juego nacional autorizando contratos de operación de larga duración que permitan afrontar inversiones importantes.

- √ Unificación del marco general normativo para las estampillas. Límites a su imposición y revisión de su impacto en el presupuesto de gastos. Las estampillas son un impuesto que por lo general se cobra sobre los contratos que celebra la respectiva entidad territorial y por tanto resultan en un mayor valor de la contratación pública. Tal y como se ha señalado en el apartado de modificación o sustitución de hechos imponible, podría estudiarse la sustitución de determinados hechos gravados por las estampillas, que se consideran distorsionantes y poco eficaces, por algún tributo de carácter medioambiental.
- √ Dado que una de las propuestas en este apartado es la asunción de mayores competencias y la prestación de más servicios por parte de los Departamentos, la modificación o sustitución de hechos imponible debería incidir en este ámbito de la administración, máxime observando la diferencia de ingresos tributarios entre Departamentos y Municipios.

Municipios

- √ Impuesto Predial Unificado. Valorar la supresión de la diferenciación por estratos así como estudiar la supresión del rango diferenciado de tarifas. La Administración valora el bien en función de terminados parámetros por lo que el valor catastral ya establece una diferenciación. Por otra parte, deberían mejorarse los procedimientos de recaudación ejecutiva que hacen referencia a este impuesto con el fin de aumentar su potencial recaudatorio.
- √ Impuesto a la Industria y Comercio. Si bien hay que ser muy cauto con este Impuesto al suponer la primera fuente de ingresos tributarios de los municipios (+40% del total), podría valorarse la conveniencia de acometer de una reforma que favorezca una dinamización de la economía y beneficie a la pequeña y mediana empresa. La idea sería establecer una exención hasta un determinado umbral de cifra de negocio quedando sujetos solamente los grandes contribuyentes. Lógicamente habría que suplir la pérdida de recaudación de los municipios con la implantación de otras figuras tributarias que graven nuevos hechos imponible.
- √ Impuesto de Delineación Urbana. Sustituir el sistema actual de liquidación (tipo aplicado al presupuesto inicial como anticipo y tipo adicional sobre el coste final de la obra), por un sistema de módulos que establezca un importe por metro cuadrado en función del tipo de construcción. Con este sistema se reduce la discrecionalidad y se facilita la gestión al tiempo que se reduce el fraude.

- √ Asegurar el pago de los impuestos municipales que se generen en contratos con las entidades nacionales. Puede optarse por el mecanismo de retención en la fuente o como una parte de la verificación de las obligaciones del contratista.

Otros

- √ Vinculación de la aplicación de beneficios fiscales (bonificaciones, descuentos, etc.) en los diferentes tributos o actividades ofertadas por la Administración al hecho de no mantener deudas con la Administración Tributaria. Se consigue un doble efecto: mejorar la recaudación y penalizar las conductas insolidarias.
- √ Promoción de las concesiones de obras y/o servicios a la iniciativa privada, así como de la explotación de derechos de superficie. Pueden generar ingresos a las Administraciones mediante el abono de un canon al tiempo que la Administración se ve liberada de efectuar la inversión y de afrontar los gastos de funcionamiento. Ejemplos típicos son la construcción y explotación de instalaciones deportivas municipales o culturales, hospitales o colegios.

ANEXO I.- Marco Normativo

Componente I – Estabilidad Macro. Marco normativo en materia de responsabilidad fiscal.

- *Ley 358/1997 por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.*
- *Ley 488/1998 por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales.*
- *Ley 617/2000 por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.*
- *Ley 715/2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.*
- *Ley 788/2002 por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.*
- *Ley 1430/2010 por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad*
- *Acto Legislativo 03/2011 por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.*
- *Ley 1473/2011 por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.*
- *Acto Legislativo 05/2011 por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.*
- *Ley 1530/2012 por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.*

Componente II – Elaboración de una estrategia de monitorización, seguimiento y control del Sistema General de Participaciones.

- *Acto Legislativo 04/2007 por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.*
- *Decreto 028/2008 por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones.*
- *Decreto 2911/2008 por medio del cual se reglamenta parcialmente el Decreto 028 de 2008 en relación con las actividades de control integral, y se dictan otras disposiciones.*
- *Decreto 168/2009 por medio del cual se dictan disposiciones en relación con el ejercicio de las actividades de monitoreo y seguimiento a que se refiere el Decreto 028 de 2008, en los sectores de educación, salud y en las actividades de inversión financiadas con recursos de propósito general y asignaciones especiales del Sistema General de Participaciones, se reglamentan las condiciones generales para calificar los eventos de riesgo que ameritan la aplicación de medidas preventivas o correctivas, y se dictan otras disposiciones.*
- *Decreto 791/2009 por el cual se suprime la Unidad Administrativa Especial de Monitoreo, Seguimiento y Control, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.*
- *Decreto 2613/2009 por el cual se reglamenta el numeral 13.3 del artículo 13 del Decreto 028 de 2008, referido a la medida correctiva de asunción temporal de competencia, y se dictan otras disposiciones.*

Componente III – Consolidación y armonización del sistema de información fiscal territorial para mejorar la calidad y la oportunidad de la información fiscal territorial.

- *Ley 962/2005 por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.*
- *Decreto 3402/2007 por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 31 de la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones.*
- *Guía de operación herramienta de captura para el FUT preparada por la Comisión Intersectorial del FUT*

Componente IV – Fortalecimiento de la recaudación propia de las Entidades Territoriales.

- *Ley 1393/2010 por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones.*
- *Metodología para medir el impacto fiscal de los gastos tributarios subnacionales en Colombia*
- *Manual de procedimiento tributario y régimen sancionatorio para entidades territoriales*

ANEXO II.– Datos relativos a la estrategia de monitoreo, seguimiento y control

**TABLA 1. Entidades Territoriales con medidas preventivas.
Periodo marzo 2009 – abril 2013.**

Municipios				Departamentos		
No.	NOMBRE ENTIDAD	DEPARTAMENTO	MEDIDA ADOPTADA	No.	DEPARTAMENTO	MEDIDA ADOPTADA
1	Dabeiba	Antioquia	Plan de Desempeño	1	Amazonas	Plan de Desempeño
2	Turbo	Antioquia	Plan de Desempeño	2	Arauca	Plan de Desempeño
3	Malambo	Atlántico	Plan de Desempeño	3	Atlántico	Plan de Desempeño
4	Soledad	Atlántico	Plan de Desempeño	4	Caldas	Plan de desempeño
5	Achí	Bolívar	Plan de Desempeño	5	Cauca	Plan de Desempeño
6	Carmen de Bolívar	Bolívar	Plan de Desempeño	6	Cesar	Plan de Desempeño
7	Magangué	Bolívar	Plan de Desempeño	7	Guainia	Plan de Desempeño
8	Mompox	Bolívar	Plan de Desempeño	8	La Guajira	Plan de Desempeño
9	Popayán	Cauca	Plan de Desempeño	9	Magdalena	Plan de Desempeño
10	Aguachica	Cesar	Plan de Desempeño	10	Nariño	Plan de desempeño
11	Valledupar	Cesar	Plan de Desempeño	11	Norte de Santander	Plan de Desempeño
12	Uribia	La Guajira	Plan de Desempeño	12	Putumayo	Plan de Desempeño
13	Ciénaga	Magdalena	Plan de Desempeño	13	Santander	Plan de Desempeño
14	Santa Marta	Magdalena	Plan de Desempeño	14	Sucre	Plan de Desempeño
15	Ricaurte	Nariño	Plan de Desempeño	15	Tolima	Plan de Desempeño
16	Tumaco	Nariño	Plan de Desempeño	16	Valle del Cauca	Plan de Desempeño
17	Cúcuta	Norte de Santander	Plan de Desempeño	17	Vaupés	Plan de Desempeño
18	Dosquebradas	Risaralda	Plan de desempeño	18	Vichada	Plan de Desempeño
19	Floridablanca	Santander	Plan de Desempeño			
20	Girón	Santander	Plan de desempeño			
21	Corozal	Sucre	Plan de Desempeño			
22	Sincedejo	Sucre	Plan de Desempeño			
23	Toluviejo	Sucre	Plan de Desempeño			
24	Ibagué	Tolima	Plan de Desempeño			
25	Buenaventura	Valle del Cauca	Plan de Desempeño			
26	Cartago	Valle del Cauca	Plan de Desempeño			
27	La Cumbre	Valle del Cauca	Plan de Desempeño			
28	Cumaribo	Vichada	Plan de Desempeño			

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal.

TABLA 2. Entidades Territoriales con medidas correctivas.
Periodo marzo 2009 – abril 2013.

Municipios				Departamentos		
No.	NOMBRE ENTIDAD	DEPARTAMENTO	MEDIDA ADOPTADA	No.	DEPARTAMENTO	MEDIDA ADOPTADA
1	Riosucio	Caldas	Suspensión de Giros	1	Chocó	Asunción Temporal de Competencias
2	Unguía	Chocó	Suspensión de Giros	2	Putumayo	Asunción Temporal de Competencias
3	Calamar	Guaviare	Suspensión de Giros			
4	El Retorno	Guaviare	Suspensión de Giros			
5	Uribia	La Guajira	Suspensión de Giros			
6	Ricaurte	Nariño	Suspensión de Giros			
7	Colón	Putumayo	Suspensión de Giros			
8	Mocoa	Putumayo	Suspensión de Giros			
9	Orito	Putumayo	Suspensión de Giros			
10	Puerto Asís	Putumayo	Suspensión de Giros			
11	Puerto Caicedo	Putumayo	Suspensión de Giros			
12	Puerto Guzmán	Putumayo	Suspensión de Giros			
13	Puerto Leguizamó	Putumayo	Suspensión de Giros			
14	San Francisco	Putumayo	Suspensión de Giros			
15	San Miguel	Putumayo	Suspensión de Giros			
16	Santiago	Putumayo	Suspensión de Giros			
17	Sibundoy	Putumayo	Suspensión de Giros			
18	Valle Del Guamuez	Putumayo	Suspensión de Giros			
19	Villagarzón	Putumayo	Suspensión de Giros			
20	Coyaima	Tolima	Suspensión de Giros			
21	Florida	Valle del Cauca	Suspensión de Giros			
22	Caruru	Vaupés	Suspensión de Giros			
23	Cumaribo	Vichada	Suspensión de Giros			

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal.

**TABLA 3. Total reconocimiento (auditorías/visitas) de Entidades Territoriales.
Periodo marzo 2009 – abril 2013.**

Nº	Vigencia	Entidad	Sector
1	2009	Tumaco	Educación
2	2009	Magdalena	Educación
3	2009	Ciénaga	Educación
4	2009	Putumayo	Educación
5	2009	Cúcuta	Educación
6	2009	Corozal	Propósito General
7	2009	Tumaco	Propósito General
8	2009	Ciénaga	Propósito General
9	2009	Cúcuta	Propósito General
10	2009	Tumaco	Salud
11	2009	Magdalena	Salud
12	2009	Ciénaga	Salud
13	2009	Putumayo	Salud
14	2009	Sucre	Salud
15	2009	Cúcuta	Salud

Nº	Vigencia	Entidad	Sector
1	2010	Buenaventura	Educación
2	2010	Santa Marta	Educación
3	2010	Caldas	Educación
4	2010	Gamarra	Educación
5	2010	Itagüí	Educación
6	2010	Dosquebradas	Educación
7	2010	Uribe	Educación
8	2010	La Cumbre	Educación
9	2010	Florencia	Educación
10	2010	Amazonas	Educación
11	2010	Guajira	Educación
12	2010	Soledad	Educación
13	2010	Sandona	Educación
14	2010	Sincelejo	Educación
15	2010	Valle	Educación
16	2010	San Andrés	Educación
17	2010	Santander	Educación
18	2010	Vaupés	Educación
19	2010	Norte de Santander	Educación
20	2010	Vichada	Educación
21	2010	Nariño	Educación

22	2010	Villavicencio	Educación
23	2010	Arauca	Educación
24	2010	Guainía	Educación
25	2010	Girón	Educación
26	2010	Cesar	Educación
27	2010	Ricaute	Educación
28	2010	Tenerife	Educación
29	2010	Plato	Educación
30	2010	Guaviare	Educación
31	2010	Santa Lucia (Atlántico)	Educación
32	2010	Magangue	Propósito General
33	2010	Valledupar	Propósito General
34	2010	Cumaribo (Vichada)	Propósito General
35	2010	Uribía	Propósito General
36	2010	Santander	Propósito General
37	2010	Soledad	Propósito General
38	2010	Florida	Propósito General
39	2010	Sandona	Propósito General
40	2010	Plato	Propósito General
41	2010	San Andrés	Propósito General
42	2010	Maicao	Propósito General
43	2010	Manaure	Propósito General
44	2010	Cartagena	Propósito General
45	2010	Piedecuesta	Propósito General
46	2010	Hatillo de Loba	Propósito General
47	2010	Montería	Propósito General
48	2010	Nuquí	Propósito General
49	2010	Ibague	Propósito General
50	2010	Sincelejo	Propósito General
51	2010	El Tablon de Gómez	Propósito General
52	2010	Cesar	Salud
53	2010	Guajira	Salud
54	2010	Amazonas	Salud
55	2010	Toluviejo	Salud
56	2010	Atlántico	Salud
57	2010	Achí	Salud
58	2010	Nariño	Salud
59	2010	Santa Marta	Salud
60	2010	Ibagué	Salud
61	2010	Popayán	Salud
62	2010	Tolú	Salud
63	2010	Soledad	Salud
64	2010	Sandona	Salud

65	2010	El Reten	Salud
66	2010	Bolívar	Salud
67	2010	Plato	Salud
68	2010	San Juan de Urabá	Salud
69	2010	Valle	Salud
70	2010	Santander	Salud
71	2010	Cauca	Salud
72	2010	Cumaribo	Salud
73	2010	Antioquia	Salud
74	2010	Achí	Salud
75	2010	Bello	Salud

Nº	Vigencia	Entidad	Sector
1	2011	Carmen de Bolívar	Educación
2	2011	Turbo	Educación
3	2011	Magangue	Educación
4	2011	Carmen de Bolívar	Propósito General
5	2011	Caqueta	Salud
6	2011	Carmen de Bolívar	Salud
7	2011	Tolima	Salud
8	2011	Turbo	Salud

Nº	Vigencia	Entidad	Sector
1	2012	Buenaventura	Agua Potable
2	2012	Santander	Agua Potable
3	2012	Soledad	Agua Potable
4	2012	Cauca	Agua Potable
5	2012	Guajira	Agua Potable
6	2012	Floridablanca	Agua Potable
7	2012	Magangue	Agua Potable
8	2012	Bello	Agua Potable
9	2012	Santa Rosa	Agua Potable
10	2012	Barranquilla	Agua Potable
11	2012	Jamundí	Agua Potable
12	2012	Atlántico	Educación
13	2012	Antioquia	Educación
14	2012	Tolima	Educación
15	2012	Córdoba	Educación
16	2012	San Andrés	Educación
17	2012	Montería	Educación
18	2012	Tunja	Educación
19	2012	Bello	Educación
20	2012	Bolívar	Educación

21	2012	Vichada	Salud
22	2012	Casanare	Salud
23	2012	Aguachica	Salud
24	2012	Vaupés	Salud
25	2012	San Andrés	Salud
26	2012	Buenaventura	Salud
27	2012	Risaralda	Salud

Nº	Vigencia	Entidad	Sector
1	2013	Bosconia	Agua Potable
2	2013	Valledupar	Agua Potable
3	2013	Girón	Agua Potable
4	2013	Bolívar	Agua Potable

129	TOTAL RECONOCIMIENTOS
------------	------------------------------

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal.

TABLA 4. Levantamiento medidas de control. Periodo marzo 2009 – abril 2013.

NOMBRE ENTIDAD	DEPARTAMENTO	SECTOR	MEDIDA ADOPTADA
Soledad	Atlántico	Salud	Levantamiento de Plan de Desempeño
Tumaco	Nariño	Salud	Levantamiento de Plan de Desempeño
Amazonas	Amazonas	Salud	Levantamiento de Plan de Desempeño
La Cumbre	Valle del Cauca	Educación	Levantamiento de Plan de Desempeño
Cesar	Cesar	Educación	Levantamiento de Plan de Desempeño
Achí	Bolívar	Salud	Levantamiento de Plan de Desempeño
Ciénaga	Magdalena	Salud	Levantamiento de Plan de Desempeño
Ciénaga	Magdalena	PG Y AE	Levantamiento de Plan de Desempeño
Corozal	Sucre	Educación	Levantamiento de Plan de Desempeño
Cúcuta	Norte de Santander	Salud	Levantamiento de Plan de Desempeño
Dosquebradas	Risaralda	Educación	Levantamiento de Plan de Desempeño
Toluviejo	Sucre	Salud	Levantamiento de Plan de Desempeño
Tumaco	Nariño	Educación	Levantamiento de Plan de Desempeño
La Guajira	La Guajira	Educación	Levantamiento de Plan de Desempeño
Calamar	Guaviare	PG Y AE	Levantamiento Suspensión de Giros
Caruru	Vaupés	PG Y AE	Levantamiento Suspensión de Giros
Colón	Putumayo	PG Y AE	Levantamiento Suspensión de Giros
Coyaima	Tolima	PG Y AE	Levantamiento Suspensión de Giros
Cumaribo	Vichada	PG Y AE	Levantamiento Suspensión de Giros
Cumaribo	Vichada	PG Y AE	Levantamiento Suspensión de Giros
El Retorno	Guaviare	PG Y AE	Levantamiento Suspensión de Giros
Florida	Valle del Cauca	PG Y AE	Levantamiento Suspensión de Giros
Riosucio	Caldas	PG Y AE	Levantamiento Suspensión de Giros
Unguía	Chocó	PG Y AE	Levantamiento Suspensión de Giros
Uribe	La Guajira	PG Y AE	Levantamiento Suspensión de Giros

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal.

TABLA 5. Eventos de riesgo superados. Periodo marzo 2009 – abril 2013.

Entidades	Sector	9.1	9.2	9.3	9.4	9.5	9.6	9.7	9.8	9.9	9.10	9.11	9.12	9.13	9.14	9.15	9.16	9.17	9.18	TOTAL	
Correctivas		0	3	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	
calamar	PG					1															1
Uribe	PG		1			1															2
Cumaribo	PG		1																		1
Florida	PG					1															1
Caruru	PG					1															1
Unguía	PG					1															1
Riosucio	PG					1															1
Coyaima	pg					1															1
Retorno	PG					1															1
Cumaribo	PG		1																		1
Colón	PG					1															1
Preventivas		7	3	1	6	3	0	4	0	8	2	0	0	0	0	1	3	8	2	48	
Corozal	Educación	1		1						1	1					1					5
Tumaco	Educación	1																			1
Cesar	Educación	1			1			1													3
Dosquebradas	Educación				1						1						1	1			4
Guajira	Educación	1			1													1			3
La Cumbre	Educación	1			1																2
Ciénaga	Salud		1		1					1									1		4
Cúcuta	Salud		1							1											2
Tumaco	Salud	1				1				1							1	1			5
Amazonas	Salud				1			1		1							1	1	1		6
Toluviejo	salud					1		1													2
Achí	salud	1								1									1		3
Soledad	Salud					1		1		1									1	1	5
Ciénaga	PG		1							1									1		3
Total		7	6	1	6	12	0	4	0	8	2	0	0	0	0	1	3	8	2	60	

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal.

TABLA 6. Entidades en el marco de la estrategia de monitoreo y seguimiento y control al uso de los recursos del sistema general de participaciones.

Datos en miles de millones de pesos.

ENTIDADES SUJETAS AL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE MONITOREO SEGUIMIENTO Y CONTROL AL USO DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES, Vigencia 2012						
Medida Adoptada	Entidad Territorial	MONTO DE RECURSOS BAJO VIGILANCIA DE LA ESTRATEGIA				
		Educación	Salud	Propósito General	Agua Potable	Total
Plan de Desempeño	DEPARTAMENTOS					
	AMAZONAS	44.572				44.572
	CAUCA		60.333			60.333
	MAGDALENA	283.273	39.933			323.206
	CESAR		39.679			39.679
	CALDAS	186.908				186.908
	GUAJIRA		43.143			43.143
	SUCRE		39.444			39.444
	PUTUMAYO		18.355			18.355
	ATLANTICO	169.059	41.160			210.219
	SANTANDER	324.494	53.761			378.255
	NORTE DE SANTANDER	288.558				288.558
	ARAUCA	101.355				101.355
	VICHADA	39.908				39.908
	GUAINIA	28.699				28.699
	VAUPES	21.589				21.589
	NARIÑO	369.130				369.130
	TOLIMA	336.266				336.266
	VALLE DEL CAUCA	335.294	105.689			440.983
	Total Departamentos:	2.529.105	441.497			2.970.601
	MUNICIPIOS					
	CUCUTA	185.827		13.854		199.681
	BUENAVENTURA	122.599	41.819		8.913	173.331
	SANTA MARTA	142.867	65.057			207.924
	SOLEDAD	99.629				99.629
	TUMACO			5.509		5.509
	CIENAGA	48.032				48.032
	URIBIA	42.139				42.139
	COROZAL		8.394	2.102		10.496
	IBAGUE		36.431			36.431
POPAYAN		23.454			23.454	
CUMARIBO		9.811	2.540		12.351	
VALLEDUPAR			9.259		9.259	
EL CARMEN DE BOLIVAR	3.390	12.304	3.453		19.147	

	SINCELEJO	116.443			116.443
	GIRON	38.020			38.020
	MAGANGUE			3.397	3.397
	FLORIDABLANCA			3.466	3.466
	TURBO	63.607	18.055		81.661
	CARTAGO	33.557			33.557
	MALAMBO			2.945	2.945
	MOMPOS			2.274	2.274
	AGUACHICA		11.746		11.746
	DABEIBA			3.839	3.839
Total Municipios:	896.111	227.071	45.777	15.776	1.184.734
Asunción temporal competencias	DEPARTAMENTOS				
	CHOCO	176.065			176.065
	PUTUMAYO	149.588			149.588
	Total Departamentos:	325.653			325.653
Suspensiones de Giros	MUNICIPIOS				
	COLON	154			154
	MOCOA	1.578			1.578
	ORITO	1.936			1.936
	PUERTO ASIS	2.142			2.142
	PUERTO CAICEDO	511			511
	PUERTO GUZMAN	2.018			2.018
	PUERTO LEGUIZAMO	971			971
	RICAURTE	863			863
	SAN FRANCISCO	180			180
	SAN MIGUEL	725			725
	SANTIAGO	271			271
	SIBUNDOY	532			532
	VALLE GUAMUEZ	1.366			1.366
	VILLAGARZON	886			886
Total Municipios:	14.134			14.134	
En estudio aplicación de medidas	DEPARTAMENTOS				
	ANTIOQUIA	782.512			782.512
	SAN ANDRES		4.308		4.308
	CORDOBA	398.264			398.264
	VICHADA		8.306		8.306
	VAUPES		7.214		7.214
	CASANARE		20.007		20.007
	BOLIVAR	368.436		12.059	380.495
	TOLIMA		43.337		43.337
	SANTANDER				0
Total Departamentos:	1.549.212	83.173		12.059	1.644.444

	MUNICIPIOS				
	BELLO	90.245		5.674	95.919
	TUNJA	51.276			51.276
	BARRANQUILLA			17.696	17.696
	GIRON			3.358	3.358
	VALLEDUPAR			7.600	7.600
	BOSCONIA			1.269	1.269
	JAMUNDI			1.610	1.610
	SANTA ROSA			1.241	1.241
	SOLEDAD			13.608	13.608
Total Municipios:	141.521		52.057	193.578	
Sin aplicación de medidas pero en Estrategia de MSC	DEPARTAMENTOS				
	ANTIOQUIA		174.836		174.836
	CAQUETA		39.642		39.642
	CUNDINAMARCA		77.084		77.084
	SAN ANDRES	21.324		507	21.831
	CORDOBA			11.493	11.493
	SANTANDER			8.064	8.064
	RISARALDA		21.840		21.840
	GUAJIRA			5.917	5.917
	CAUCA			7.852	7.852
	GUAVIARE	47.140			47.140
	Total Departamentos:	68.464	313.402	33.835	415.701
	MUNICIPIOS				
	VILLAVICENCIO	134.241			134.241
	TENERIFE	795			795
	IBAGUE			11.388	11.388
	TOLU		3.973		3.973
	SAN JUAN URABA		3.808		3.808
	EL RETEN		2.700		2.700
CARTAGENA			20.030	20.030	
MONTERIA			10.049	10.049	
MANAURE			2.371	2.371	
PIEDRECUESTA			3.498	3.498	
FLORENCIA	67.481			67.481	
ITAGUI	50.338			50.338	
PLATO	2.814	11.982	2.556	17.351	
SANDONA	651	3.339	1.806	5.796	
GAMARRA	438			438	
SANTA LUCIA	426			426	
BELLO		21.072		21.072	
EL TABLON			2.323	2.323	

	MAICAO			4.461		4.461
	MAGANGUE	48.728		3.697		52.426
	BARRANQUILLA	316.537	116.275			432.813
	MONTERIA	153.525				153.525
	Total Municipios:	775.975	163.150	62.179		1.001.303
Planes de desempeño Levantados	DEPARTAMENTOS					
	AMAZONAS		18.818			18.818
	CESAR	245.545				245.545
	GUAJIRA	146.871				146.871
	Total Municipios:	392.415	18.818			411.234
	MUNICIPIOS					
	DOSQUEBRADAS	44.326				44.326
	COROZAL	2.387				2.387
	LA CUMBRE	382				382
	SOLEDAD		52.189			52.189
	ACHI		4.456			4.456
	TUMACO	83.386	25.693			109.079
	CIENAGA		14.953	3.648		18.601
	CUCUTA		69.828			69.828
	TOLUVIEJO		3.199			3.199
Total Municipios:	130.482	170.318	3.648	0	304.447	
Suspensiones de Giros Levantados	MUNICIPIOS					
	URIBIA			5.410		5.410
	RIOSUCIO			2.025		2.025
	CUMARIBO			2.540		2.540
	COYAIMA			3.213		3.213
	CARURU			3.879		3.879
	EL RETORNO			3.839		3.839
	FLORIDA			1.736		1.736
	UNGUIA			2.965		2.965
	COLON			1.274		1.274
	CALAMAR			3.983		3.983
	Total Municipios:			30.866		30.866

ENTIDADES EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE MONITOREO SEGUIMIENTO Y CONTROL AL USO DE LOS RECURSOS DEL SGP - 2011						
Medida Adoptada	Entidad Territorial	MONTO DE RECURSOS BAJO VIGILANCIA DE LA ESTRATEGIA				
		Educacion	Salud	Propósito General	Agua Potable	Total
Plan de Desempeño	DEPARTAMENTOS (17)	2.529.105	441.497			2.970.601
	MUNICIPIOS (19)	896.111	227.071	45.777	15.776	1.184.734
Asunción temporal de competencias	DEPARTAMENTOS (2)	325.653				325.653
Suspensión de giros	MUNICIPIOS	14.134				14.134
Total recursos con medida	38	3.765.002	668.568	45.777	15.776	4.495.122
En Estudio	DEPARTAMENTOS (10)	1.549.212	83.173		12.059	1.644.444
	MUNICIPIOS (10)	141.521			52.057	193.578
Total recursos en estudio	20	1.690.733	83.173	0	64.116	1.838.022
Sin Medida	DEPARTAMENTOS (6)	68.464	313.402		33.835	415.701
	MUNICIPIOS (20)	775.975	163.150	62.179		1.001.303
Total recursos sin medida	26	844.439	476.552	62.179	33.835	1.417.004
Planes de desempeño levantados	ENTIDADES (4)	522.897	189.136	3.648		715.681
Suspensiones de giro levantadas	ENTIDADES (10)			30.866		30.866
Total recursos con levantamiento	14	522.897	189.136	34.514		746.547
TOTAL SGP SOMETIDO A MSC	98	6.823.071	1.417.429	142.469	113.727	8.496.696
Porcentaje de distribución SGP 20112 bajo vigilancia		46,2%	23,62%	4,56%	8,60%	33,70%
Total importe SGP		14.764.402	6.001.902	3.122.418	1.322.868	25.211.590
Vigilancia con relación al PIB		1,0%	0,21%	0,02%	0,02%	1,28%

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal.

ANEXO III.– Datos relativos a Formato Único Territorializado

TABLA 7. Indicadores de calidad del FUT. Diciembre 2012.

Codigo Entidad	Departamento/ Municipios	Entidad	Indicador de cobertura	Indicador de Oportunidad	Indicador de calidad de datos	Indicador FUT
DEPARTAMENTOS						
110505000	ANTIOQUIA	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	100,0%	78,6%	98,3%	92%
110808000	ATLANTICO	DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO	100,0%	100,0%	100,0%	100%
111313000	BOLIVAR	DEPARTAMENTO DE BOLIVAR	92,9%	71,4%	93,1%	86%
111515000	BOYACA	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ	100,0%	100,0%	98,3%	99%
111717000	CALDAS	DEPARTAMENTO DE CALDAS	100,0%	100,0%	100,0%	100%
111818000	CAQUETA	DEPARTAMENTO DEL CAQUETA	100,0%	97,6%	94,8%	97%
111919000	CAUCA	DEPARTAMENTO DEL CAUCA	100,0%	90,5%	87,9%	93%
112020000	CESAR	DEPARTAMENTO DEL CESAR	100,0%	64,3%	87,9%	84%
112323000	CORDOBA	DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA	100,0%	59,5%	89,7%	83%
112525000	CUNDINAMARCA	DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	85,7%	85,7%	84,5%	85%
112727000	CHOCO	DEPARTAMENTO DEL CHOCO	100,0%	100,0%	96,6%	99%
114141000	HUILA	DEPARTAMENTO DEL HUILA	100,0%	100,0%	91,4%	97%
114444000	LA GUAJIRA	DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	81,0%	19,0%	67,2%	56%
114747000	MAGDALENA	DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA	85,7%	69,0%	70,7%	75%
115050000	META	DEPARTAMENTO DEL META	100,0%	100,0%	96,6%	99%
115252000	NARIÑO	DEPARTAMENTO DE NARIÑO	97,6%	95,2%	94,8%	96%
115454000	NORTE SANTANDER	DEPARTAMENTO DEL NORTE DE SANTANDER	100,0%	92,9%	96,6%	96%
116363000	QUINDIO	DEPARTAMENTO DEL QUINDIO	97,6%	85,7%	96,6%	93%
116666000	RISARALDA	DEPARTAMENTO DE RISARALDA	100,0%	97,6%	100,0%	99%
116868000	SANTANDER	DEPARTAMENTO DE SANTANDER	88,1%	40,5%	75,9%	68%
117070000	SUCRE	DEPARTAMENTO DE SUCRE	90,5%	26,2%	74,1%	64%
117373000	TOLIMA	DEPARTAMENTO DEL TOLIMA	100,0%	100,0%	98,3%	99%
117676000	VALLE DEL CAUCA	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	100,0%	64,3%	86,2%	83%
118181000	ARAUCA	DEPARTAMENTO DEL ARAUCA	100,0%	100,0%	86,2%	95%
118585000	CASANARE	DEPARTAMENTO DEL CASANARE	100,0%	97,6%	89,7%	96%
118686000	PUTUMAYO	DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO	97,6%	92,9%	86,2%	92%
118888000	SAN ANDRES	DEPARTAMENTO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	95,2%	90,5%	89,7%	92%
119191000	AMAZONAS	DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS	100,0%	92,9%	94,8%	96%
119494000	GUAINIA	DEPARTAMENTO DEL GUAINIA	83,3%	47,6%	63,8%	65%
119595000	GUAVIARE	DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE	100,0%	100,0%	96,6%	99%
119797000	VAUPES	DEPARTAMENTO DEL VAUPES	83,3%	83,3%	77,6%	81%
119999000	VICHADA	DEPARTAMENTO DEL VICHADA	57,1%	31,0%	46,6%	45%
Nº Departamentos		32	94,9%	80,4%	87,8%	87,7%
MUNICIPIOS						
923271475	CORDOBA	SAN JOSE DE URE	100,0%	95,2%	77,6%	91%
923271489	BOLIVAR	NOROSI	71,4%	28,6%	62,1%	54%
923271490	CORDOBA	TUCHIN	92,9%	38,1%	75,9%	69%
Nº Municipios		1100	87,4%	73,2%	78,0%	79,5%
INDICADOR PROMEDIO			87,6%	73,4%	78,3%	79,8%

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal.

ANEXO IV.– Análisis coste beneficio

TABLA 8. Condiciones préstamo BID e Hipótesis para valorar la rentabilidad del proyecto (Análisis Ex - Ante)

Condiciones		
Desembolso CO-L1072: 200.000.000 USD	Fecha suscripción CO-L1072: 1 de septiembre 2010	
Desembolso CO-L1117: 100.000.000 USD	Fecha suscripción CO-L1117: 1 de septiembre 2012	
Período de Carencia: 5 años	Fecha de la primera cuota: Marzo 2012	
Amortización: 20 años	Fecha de la última cuota: Mayo 2030	
Número de cuotas: 30	Tipo de interés medio: 3,6%	
Análisis Financiero		
Tres variables: aumento de la recaudación por la Reforma 1393/2010 (se reduce un 5% anual), Reducción de los gastos por adopción FUT y Ahorro generado por el mejor uso de los fondos del SGP.		
Horizonte de 12 años		
Tasa descuento del 12,5% anual		
Tasa promedio de intereses del 3,6% anual		
Ahorros		
<u>Aumento en la recaudación</u>		
LICORES		
Licores 2011 con tasa crecimiento media 2010 (8,7%)	562.413.800.000	Pesos colombianos
Licores 2011 con reforma	638.800.000.000	Pesos colombianos
Diferencia	76.386.200.000	Pesos colombianos
Diferencia con tc 1.800 pesos por USD	42.436.778	USD
CIGARRILLOS Y TABACO		
C y T 2011 con tasa crecimiento media 2010 (8,7%)	325.447.800.000	Pesos colombianos
C y T con reforma	412.000.000.000	Pesos colombianos
Diferencia	86.552.200.000	Pesos colombianos
Diferencia con tc 1.800 pesos por USD	48.084.556	USD
AHORRO TOTAL EN USD	90.521.333	
Hipótesis		
crecimiento vegetativo del 8,7% en 2010		
Se asume que la mitad del beneficio se observa a partir de 2010.		
Se asume una reducción del 5% anual a partir de 2012		
Tipo Cambio 1.800 pesos/USD		
Mejor uso del SGP por establecimiento estrategia MSC		
Se estima un ahorro del 2,5% en el importe del SGP sometido a la estrategia de MSC		
Importe SGP sometido a estrategia de MSC (Vigencia 2010):	5.200.000.000.000	Pesos colombianos
	72.000.000	USD
FUT		
Disminución y centralización de reportes a cargo de EETT	25%	
Coste original 2009 para 1.000 municipios	20.000.000.000	
Ahorro Neto	5.000.000.000	
Operaciones compartidas de captura de datos FUT. Mº Hacienda		
Coste FUT	1.500.000.000	
Coste sistema anterior captura información	3.000.000.000	
Ahorro Neto	1.500.000.000	
Ahorro total USD	3.611.111	
TOTAL EFECTO OPERACIÓN BID EN ANALISIS EX ANTE	166.132.444	MILL. USD

Fuente: BID y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

TABLA 9. Rentabilidad programa BID-Colombia. Análisis Ex – Ante

<i>datos en USD</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Costes Financieros	200.000.000	7.101.370	110.652.055	10.652.055	10.652.055	17.318.722	23.630.319	26.490.229	29.172.603	28.462.466	27.752.329	27.042.192
Desembolso BID	200.000.000		100.000.000									
Amortización						6.666.667	13.333.333	16.666.667	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000
Intereses		7.101.370	10.652.055	10.652.055	10.652.055	10.652.055	10.296.986	9.823.562	9.172.603	8.462.466	7.752.329	7.042.192
Ingresos Financieros	45.260.667	166.132.333	161.606.267	157.306.503	153.221.728	149.341.192	145.654.682	142.152.498	138.825.423	135.664.702	132.662.017	129.809.466
Aumento Recaudación (*)	45.260.667	90.521.333	85.995.267	81.695.503	77.610.728	73.730.192	70.043.682	66.541.498	63.214.423	60.053.702	57.051.017	54.198.466
Ahorros		75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000
Ralacionados con FUT		3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000
Relacionados con el SGP		72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000
Resultado en Valores Corrientes	-154.739.333	159.030.963	50.954.212	146.654.448	142.569.673	132.022.470	122.024.363	115.662.269	109.652.820	107.202.236	104.909.688	102.767.274

(*) Aumento Recaudación (Ley 1393/2010)

Tipo Descuento **12,5%**
VAN PROYECTO **482.993.400,45 USD**
TIR PROYECTO **81,4%**

Fuente: BID y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**TABLA 6. Rentabilidad programa BID-Colombia. Análisis Ex – Ante.
ESCENARIO 1: reducción 30% ingresos**

<i>datos en USD</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Costes Financieros	200.000.000	7.101.370	110.652.055	10.652.055	10.652.055	17.318.722	23.630.319	26.490.229	29.172.603	28.462.466	27.752.329	27.042.192
Desembolso BID	200.000.000		100.000.000									
Amortización						6.666.667	13.333.333	16.666.667	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000
Intereses		7.101.370	10.652.055	10.652.055	10.652.055	10.652.055	10.296.986	9.823.562	9.172.603	8.462.466	7.752.329	7.042.192
Ingresos Financieros	31.682.467	116.292.633	113.124.387	110.114.552	107.255.210	104.538.834	101.958.277	99.506.749	97.177.796	94.965.291	92.863.412	90.866.626
Resultado en Valores Corrientes	-168.317.533	109.191.263	2.472.332	99.462.497	96.603.155	87.220.112	78.327.958	73.016.520	68.005.193	66.502.825	65.111.083	63.824.434

Tipo Descuento **12,5%**
VAN PROYECTO **237.313.237,63 USD**
TIR PROYECTO **44,6%**

Fuente: BID y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**TABLA 11. Rentabilidad programa BID-Colombia. Análisis Ex – Ante.
ESCENARIO 2: aumento 10% costes**

<i>datos en USD</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Costes Financieros	200.000.000	7.811.507	121.717.261	11.717.261	11.717.261	19.050.594	25.993.351	29.139.252	32.089.863	31.308.713	30.527.562	29.746.411
Ingresos Financieros	45.260.667	166.132.333	161.606.267	157.306.503	153.221.728	149.341.192	145.654.682	142.152.498	138.825.423	135.664.702	132.662.017	129.809.466
Aumento Recaudación (*)	45.260.667	90.521.333	85.995.267	81.695.503	77.610.728	73.730.192	70.043.682	66.541.498	63.214.423	60.053.702	57.051.017	54.198.466
Ahorros		75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000	75.611.000
Ralacionados con FUT		3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000	3.611.000
Relacionados con el SGP		72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000	72.000.000
Resultado en Valores Corrientes	-154.739.333	158.320.826	39.889.007	145.589.243	141.504.468	130.290.598	119.661.331	113.013.246	106.735.560	104.355.989	102.134.455	100.063.055
(*) Aumento Recaudación (Ley 1393/2010)												
Tipo Descuento	12,5%											
VAN PROYECTO	467.177.130,66 USD											
TIR PROYECTO	79,0%											

Fuente: BID y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**TABLA 12. Rentabilidad programa BID-Colombia. Análisis Ex – Ante.
ESCENARIO 3: reducción 30% ingresos y aumento 10% costes**

<i>datos en USD</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Costes Financieros	200.000.000	7.811.507	121.717.261	11.717.261	11.717.261	19.050.594	25.993.351	29.139.252	32.089.863	31.308.713	30.527.562	29.746.411
Ingresos Financieros	31.682.467	116.292.633	113.124.387	110.114.552	107.255.210	104.538.834	101.958.277	99.506.749	97.177.796	94.965.291	92.863.412	90.866.626
Resultado en Valores Corrientes	-168.317.533	108.481.126	-8.592.874	98.397.292	95.537.949	85.488.240	75.964.927	70.367.497	65.087.933	63.656.579	62.335.850	61.120.215
Tipo Descuento	12,5%											
VAN PROYECTO	221.496.967,84 USD											
TIR PROYECTO	42,4%											

Fuente: BID y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

TABLA 13. Condiciones de los préstamos BID e Hipótesis para valorar la rentabilidad del proyecto (Análisis EX – Post)

Condiciones					
Desembolso CO-L1072: 200.000.000 USD	Número de cuotas: 30				
Desembolso CO-L1117: 100.000.000 USD	Fecha suscripción CO-L1072: 1 de septiembre 2010				
Período de Carencia: 5 años	Fecha suscripción CO-L1117: 1 de septiembre 2012				
Amortización: 20 años					
Análisis Financiero					
Tres variables: aumento de la recaudación por la Reforma 1393/2010 (se reduce un 5% anual),					
Reducción de los gastos por adopción FUT y Ahorro generado por el mejor uso de los fondos del SGP.					
Tasa descuento del 12,5% anual					
Tipo interés del 3,6% anual					
Horizonte temporal de 22 años (2010-2032)					
Incremento de Ingresos					
<u>Aprobación Ley 1393/2010</u>					
	2.009	2010	VAR. 10/09	2011	VAR. 11/10
CIGARRILLOS	317.317	391.852	23,5%	471.441	20,3%
LICORES	913.640	1.047.963	14,7%	1.249.595	19,2%
TOTAL	1.230.957	1.439.815	17,0%	1.721.036	19,5%
DIFERENCIAL 2011/2010 DESCONTANDO AUMENTO 2010/2009					2,6%
REC. 2010 + DIFERENCIAL	1.477.250	Millones pesos			
EFFECTO ESTIMADO POR APROBACION LEY 1393/2010	37.435	Millones pesos			
TIPO CAMBIO PESO/USD	1.818	20.589.355	USD		
Reducción de costes					
<u>Mejor uso del SGP por establecimiento estrategia MSC</u>					
Se estima un ahorro del 2,5% en el importe del SGP sometido a la estrategia de MSC					
Último dato de importe SGP sometido a estrategia de MSC (Vigencia 2012):	8.496.696.000	Millones pesos			
Ahorro estimado (2,5%)	212.417.400	Millones pesos			
TIPO CAMBIO PESO/USD	1.818	116.829.570	USD		
Establecimiento FUT					
Disminución y centralización de los reportes a cargo de las entidades territoriales (se estima un 25% de ahorro).					
			25%		
Coste estimado según encuesta a EETT por parte FUT en 2012 relativo a funcionarios que generan reportes que piden entidades nacionales		9.161		Millones Pesos	
Ahorro 1		2.290		Millones Pesos	
Operaciones compartidas de captura de datos FUT. Mº Hacienda					
Coste FUT		1.500		Millones Pesos	
Coste sistema anterior captura información		3.000		Millones Pesos	
Ahorro 2		1.500		Millones Pesos	
Ahorro total en Pesos Colombianos (1+2)		3.790		Millones Pesos	
TIPO CAMBIO PESO/USD	1.818			2.084.638	
Ahorro total en USD				2.084.638	
TOTAL EFECTO OPERACIÓN BID EN ANALISIS EX POST				139.503.563	MILL. USD

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

TABLA 14. Cálculo amortización préstamos operaciones BID

Interés Nominal	3,60%
Nº Períodos Año	2
Interés Efectivo	3,63%

Datos en USD	Primer préstamo				Segundo préstamo				Total Operación			Total anual		
	Principal	Intereses	Cuota	Total	Principal	Intereses	Cuota	Total	Intereses	Cuota	Total	Intereses	Amortización	Total
1-9-10	200.000.000													
28-2-11	200.000.000	3.632.400	Carencia	3.632.400					3.632.400		3.632.400			
27-8-11	200.000.000	3.632.400	Carencia	3.632.400					3.632.400		3.632.400	7.264.800	0	7.264.800
23-2-12	200.000.000	3.632.400	Carencia	3.632.400					3.632.400		3.632.400			
21-8-12	200.000.000	3.632.400	Carencia	3.632.400	100.000.000				3.632.400		3.632.400	7.264.800	0	7.264.800
17-2-13	200.000.000	3.632.400	Carencia	3.632.400	100.000.000	1.816.200	Carencia	1.816.200	5.448.600		5.448.600			
16-8-13	200.000.000	3.632.400	Carencia	3.632.400	100.000.000	1.816.200	Carencia	1.816.200	5.448.600		5.448.600	10.897.200	0	10.897.200
12-2-14	200.000.000	3.632.400	Carencia	3.632.400	100.000.000	1.816.200	Carencia	1.816.200	5.448.600		5.448.600			
11-8-14	200.000.000	3.632.400	Carencia	3.632.400	100.000.000	1.816.200	Carencia	1.816.200	5.448.600		5.448.600	10.897.200	0	10.897.200
7-2-15	200.000.000	3.632.400	Carencia	3.632.400	100.000.000	1.816.200	Carencia	1.816.200	5.448.600		5.448.600			
6-8-15	200.000.000	3.632.400	Carencia	3.632.400	100.000.000	1.816.200	Carencia	1.816.200	5.448.600		5.448.600	10.897.200	0	10.897.200
2-2-16	193.333.333	3.511.320	6.666.667	10.177.987	100.000.000	1.816.200	Carencia	1.816.200	5.327.520	6.666.667	11.994.187			
31-7-16	186.666.667	3.390.240	6.666.667	10.056.907	100.000.000	1.816.200	Carencia	1.816.200	5.206.440	6.666.667	11.873.107	10.533.960	13.333.333	23.867.293
27-1-17	180.000.000	3.269.160	6.666.667	9.935.827	100.000.000	1.816.200	Carencia	1.816.200	5.085.360	6.666.667	11.752.027			
26-7-17	173.333.333	3.148.080	6.666.667	9.814.747	100.000.000	1.816.200	Carencia	1.816.200	4.964.280	6.666.667	11.630.947	10.049.640	13.333.333	23.382.973
22-1-18	166.666.667	3.027.000	6.666.667	9.693.667	100.000.000	1.816.200	3.333.333	5.149.533	4.843.200	10.000.000	14.843.200			
21-7-18	160.000.000	2.905.920	6.666.667	9.572.587	96.666.667	1.755.660	3.333.333	5.088.993	4.661.580	10.000.000	14.661.580	9.504.780	20.000.000	29.504.780
17-1-19	153.333.333	2.784.840	6.666.667	9.451.507	93.333.333	1.634.580	3.333.333	4.967.913	4.479.960	10.000.000	14.479.960			
16-7-19	146.666.667	2.663.760	6.666.667	9.330.427	90.000.000	1.634.580	3.333.333	4.967.913	4.298.340	10.000.000	14.298.340	8.778.300	20.000.000	28.778.300
12-1-20	140.000.000	2.542.680	6.666.667	9.209.347	86.666.667	1.574.040	3.333.333	4.907.373	4.116.720	10.000.000	14.116.720			
10-7-20	133.333.333	2.421.600	6.666.667	9.088.267	83.333.333	1.513.500	3.333.333	4.846.833	3.935.100	10.000.000	13.935.100	8.051.820	20.000.000	28.051.820
6-1-21	126.666.667	2.300.520	6.666.667	8.967.187	80.000.000	1.452.960	3.333.333	4.786.293	3.753.480	10.000.000	13.753.480			
5-7-21	120.000.000	2.179.440	6.666.667	8.846.107	76.666.667	1.392.420	3.333.333	4.725.753	3.571.860	10.000.000	13.571.860	7.325.340	20.000.000	27.325.340
1-1-22	113.333.333	2.058.360	6.666.667	8.725.027	73.333.333	1.331.880	3.333.333	4.665.213	3.390.240	10.000.000	13.390.240			
30-6-22	106.666.667	1.937.280	6.666.667	8.603.947	70.000.000	1.271.340	3.333.333	4.604.673	3.208.620	10.000.000	13.208.620	6.598.860	20.000.000	26.598.860
27-12-22	100.000.000	1.816.200	6.666.667	8.482.867	66.666.667	1.210.800	3.333.333	4.544.133	3.027.000	10.000.000	13.027.000			
25-6-23	93.333.333	1.695.120	6.666.667	8.361.787	63.333.333	1.150.260	3.333.333	4.483.593	2.845.380	10.000.000	12.845.380	5.872.380	20.000.000	25.872.380
22-12-23	86.666.667	1.574.040	6.666.667	8.240.707	60.000.000	1.089.720	3.333.333	4.423.053	2.663.760	10.000.000	12.663.760			
19-6-24	80.000.000	1.452.960	6.666.667	8.119.627	56.666.667	1.029.180	3.333.333	4.362.513	2.482.140	10.000.000	12.482.140	5.145.900	20.000.000	25.145.900
16-12-24	73.333.333	1.331.880	6.666.667	7.998.547	53.333.333	968.640	3.333.333	4.301.973	2.300.520	10.000.000	12.300.520			
14-6-25	66.666.667	1.210.800	6.666.667	7.877.467	50.000.000	908.100	3.333.333	4.241.433	2.118.900	10.000.000	12.118.900	4.419.420	20.000.000	24.419.420
11-12-25	60.000.000	1.089.720	6.666.667	7.756.387	46.666.667	847.560	3.333.333	4.180.893	1.937.280	10.000.000	11.937.280			
9-6-26	53.333.333	968.640	6.666.667	7.635.307	43.333.333	787.020	3.333.333	4.120.353	1.755.660	10.000.000	11.755.660	3.692.940	20.000.000	23.692.940
6-12-26	46.666.667	847.560	6.666.667	7.514.227	40.000.000	726.480	3.333.333	4.059.813	1.574.040	10.000.000	11.574.040			
4-6-27	40.000.000	726.480	6.666.667	7.393.147	36.666.667	665.940	3.333.333	3.999.273	1.392.420	10.000.000	11.392.420	2.966.460	20.000.000	22.966.460
1-12-27	33.333.333	605.400	6.666.667	7.272.067	33.333.333	605.400	3.333.333	3.938.733	1.210.800	10.000.000	11.210.800			
29-5-28	26.666.667	484.320	6.666.667	7.150.987	30.000.000	544.860	3.333.333	3.878.193	1.029.180	10.000.000	11.029.180	2.239.980	20.000.000	22.239.980
25-11-28	20.000.000	363.240	6.666.667	7.029.907	26.666.667	484.320	3.333.333	3.817.653	847.560	10.000.000	10.847.560			
24-5-29	13.333.333	242.160	6.666.667	6.908.827	23.333.333	423.780	3.333.333	3.757.113	665.940	10.000.000	10.665.940	1.513.500	20.000.000	21.513.500
20-11-29	6.666.667	121.080	6.666.667	6.787.747	20.000.000	363.240	3.333.333	3.696.573	484.320	10.000.000	10.484.320			
19-5-30	0	0	6.666.667	6.666.667	16.666.667	302.700	3.333.333	3.636.033	302.700	10.000.000	10.302.700	787.020	20.000.000	20.787.020
15-11-30					13.333.333	242.160	3.333.333	3.575.493	242.160	3.333.333	3.575.493			
14-5-31					10.000.000	181.620	3.333.333	3.514.953	181.620	3.333.333	3.514.953	423.780	6.666.667	7.090.447
10-11-31					6.666.667	121.080	3.333.333	3.454.413	121.080	3.333.333	3.454.413			
8-5-32					3.333.333	60.540	3.333.333	3.393.873	60.540	3.333.333	3.393.873	181.620	6.666.667	6.848.287
								0	0	0	0			
TOTAL		88.993.800	200.000.000	288.993.800		46.313.100	100.000.000	146.313.100	135.306.900	300.000.000	435.306.900	135.306.900	300.000.000	435.306.900

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

TABLA 15. Rentabilidad programa BID-Colombia. Análisis Ex – Post

Datos en USD		sep-10	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2031	2032
Importe de la Inversión / Préstamo BID	-300.000.000											
Costes Financieros	0	7.264.800	7.264.800	10.897.200	10.897.200	10.897.200	23.867.293	23.382.973	29.504.780	7.090.447	6.848.287	
Amortización		0	0	0	0	0	13.333.333	13.333.333	20.000.000	6.666.667	6.666.667	
Intereses		7.264.800	7.264.800	10.897.200	10.897.200	10.897.200	10.533.960	10.049.640	9.504.780	423.780	181.620	
Ingresos	10.294.677	139.503.562	138.474.094	137.496.100	136.567.005	135.684.365	134.845.858	134.049.275	133.292.522	126.295.201	125.926.152	
Aumento recaudación	10.294.677	20.589.355	19.559.887	18.581.892	17.652.798	16.770.158	15.931.650	15.135.068	14.378.314	7.380.994	7.011.944	
Ahorros	118.914.208	118.914.208	118.914.208	118.914.208	118.914.208	118.914.208	118.914.208	118.914.208	118.914.208	118.914.208	118.914.208	
Ralacionados con FUT		2.084.638	2.084.638	2.084.638	2.084.638	2.084.638	2.084.638	2.084.638	2.084.638	2.084.638	2.084.638	
Relacionados con el SGP		116.829.570	116.829.570	116.829.570	116.829.570	116.829.570	116.829.570	116.829.570	116.829.570	116.829.570	116.829.570	
Resultado en Valores Corrientes	-300.000.000	10.294.677	132.238.762	131.209.294	126.598.900	125.669.805	124.787.165	110.978.564	110.666.302	103.787.742	119.204.755	119.077.865
Tipo Descuento	12,5%											
VAN PROYECTO	426.266.730,22 €											
TIR PROYECTO	32,0%											

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**TABLA16. Rentabilidad programa BID-Colombia. Análisis Ex – Post.
ESCENARIO 1: reducción 30% ingresos**

Datos en USD		sep-10	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2031	2032
Importe de la Inversión / Préstamo BID	-300.000.000											
Costes Financieros	0	7.264.800	7.264.800	10.897.200	10.897.200	17.563.867	23.867.293	26.716.307	29.383.700	6.969.367	3.393.873	
Amortización		0	0	0	0	6.666.667	13.333.333	16.666.667	20.000.000	6.666.667	3.333.333	
Intereses		7.264.800	7.264.800	10.897.200	10.897.200	10.897.200	10.533.960	10.049.640	9.383.700	302.700	60.540	
Ingresos	7.206.274	97.652.493	96.931.866	96.247.270	95.596.904	94.979.056	94.392.100	93.834.493	93.304.765	88.406.641	88.148.306	
Resultado en Valores Corrientes	-300.000.000	7.206.274	90.387.693	89.667.066	85.350.070	84.699.704	77.415.189	70.524.807	67.118.186	63.921.065	81.437.274	84.754.433
Tipo Descuento	12,5%											
VAN PROYECTO	184.911.003,80 €											
TIR PROYECTO	21,9%											

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**TABLA 17. Rentabilidad programa BID-Colombia. Análisis Ex – Post.
ESCENARIO 2: aumento 10% costes**

<i>Datos en USD</i>		sep-10	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2031	2032
Importe de la Inversión / Préstamo BID	-300.000.000											
Costes Financieros	0	7.991.280	7.991.280	11.986.920	11.986.920	11.986.920	26.254.023	25.721.271	32.455.258	7.799.491	7.533.115	
Ingresos	10.300.000	139.575.000	138.545.000	137.566.500	136.636.925	135.753.829	134.914.887	134.117.893	133.360.748	126.359.810	125.990.570	
Aumento recaudación	10.300.000	20.600.000	19.570.000	18.591.500	17.661.925	16.778.829	15.939.887	15.142.893	14.385.748	7.384.810	7.015.570	
Ahorros		118.975.000	118.975.000	118.975.000	118.975.000	118.975.000	118.975.000	118.975.000	118.975.000	118.975.000	118.975.000	
Ralacionados con FUT		2.100.000	2.100.000	2.100.000	2.100.000	2.100.000	2.100.000	2.100.000	2.100.000	2.100.000	2.100.000	
Relacionados con el SGP		116.875.000	116.875.000	116.875.000	116.875.000	116.875.000	116.875.000	116.875.000	116.875.000	116.875.000	116.875.000	
Resultado en Valores Corrientes	-300.000.000	10.300.000	131.583.720	130.553.720	125.579.580	124.650.005	123.766.909	108.660.865	108.396.622	100.905.490	118.560.319	118.457.454
Tipo Descuento	12,5%											
VAN PROYECTO	416.549.005,27 €											
TIR PROYECTO	31,7%											

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**TABLA 18. Rentabilidad programa BID-Colombia. Análisis Ex – Post.
ESCENARIO 3: reducción 30% ingresos y aumento 10% costes**

<i>Datos en USD</i>		sep-10	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2031	2032
Importe de la Inversión / Préstamo BID	-300.000.000											
Costes Financieros	0	7.991.280	7.991.280	11.986.920	11.986.920	11.986.920	26.254.023	25.721.271	32.455.258	7.799.491	7.533.115	
Ingresos	7.206.274	97.652.493	96.931.866	96.247.270	95.596.904	94.979.056	94.392.100	93.834.493	93.304.765	88.406.641	88.148.306	
Resultado en Valores Corrientes	-300.000.000	7.206.274	89.661.213	88.940.586	84.260.350	83.609.984	82.992.136	68.138.078	68.113.222	60.849.507	80.607.150	80.615.191
Tipo Descuento	12,5%											
VAN PROYECTO	177.889.487,57 €											
TIR PROYECTO	21,6%											

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

TABLA 19. Resumen rentabilidad programa BID-Colombia. Análisis Ex – Ante y Ex - Post.

Condiciones	
Desembolso CO-L1072: 200.000.000 USD	
Desembolso CO-L1117: 100.000.000 USD	
Período de Carencia: 5 años	
Amortización: 20 años	
Número de cuotas: 30	
Fecha suscripción CO-L1072: 1 de septiembre 2010	
Fecha suscripción CO-L1117: 1 de septiembre 2012	
Fecha de la primera cuota: 15 marzo 2012	
Fecha de la última cuota: 19 de mayo 2030	
Tipo de interés medio: 3,6%	
Tipo de descuento: 12,5%	
Hipótesis	
Ex Ante	
Mayor recaudación Reforma Tributaria	90.521.333 USD
Ahorro por mejor uso del SGP	72.000.000 USD
Ahorro por utilización del FUT	3.611.000 USD
TOTAL EFECTO POSITIVO	166.132.333 USD
Ex Post	
Mayor recaudación Reforma Tributaria	20.589.355 USD
Ahorro por mejor uso del SGP	116.829.570 USD
Ahorro por utilización del FUT	2.084.638 USD
TOTAL EFECTO POSITIVO	139.503.562 USD
DIFERENCIA EFECTO	-26.628.771 USD

	ANALISIS EX ANTE	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3
V.A.N.	482.993.400 USD	237.313.238 USD	467.177.131 USD	221.496.968 USD
T.I.R.	81,37%	44,59%	79,00%	42,44%
	ANALISIS EX POST	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3
V.A.N.	426.266.730 USD	184.911.004 USD	416.549.005 USD	177.889.488 USD
T.I.R.	32,01%	21,87%	31,73%	21,65%
ESCENARIO 1	Disminución del efecto positivo (mayores ingresos o ahorros en un 30%)			
ESCENARIO 2	Aumento de costes financieros en un 10%			
ESCENARIO 3	Suma de Escenario 1 y 2			

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.