

Documento Técnico CONFIS

Cambios en contabilidad fiscal de Regionales y Locales a partir del MFMP 2024

Dirección General de Política Macroeconómica –
Dirección General de Apoyo Fiscal

Junio 2024

La Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) y la Dirección General de Apoyo Fiscal (DGAF) presentan a consideración del Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS el ajuste en la sectorización del subsector Público de Regionales y Locales. Lo anterior se realiza con dos objetivos: (i) ampliar la cobertura de entidades que conforman la muestra de seguimiento fiscal, de manera que incluyan municipios y distritos no capitales, los cuales han ganado relevancia dentro del conjunto de administraciones centrales territoriales; y (ii) actualizar la base de registro de este subsector, para alinearla a los criterios de medición que emplea el Gobierno Nacional Central y, al tiempo, para lograr una aproximación a la generación de estadísticas fiscales con mejores prácticas internacionales, de acuerdo con los estándares del MEFP 2014.

Este documento se divide en cinco secciones: i) solicitud, ii) elementos generales de la metodología actual de consolidación del subsector regionales y locales, iii) detalles del cambio propuesto y presentado a consideración del CONFIS, iv) resultados del ajuste en la consolidación de balance y deuda del subsector y de las métricas fiscales del Gobierno General y el Sector Público No Financiero, y v) conclusiones y consideraciones adicionales.

1. Solicitud

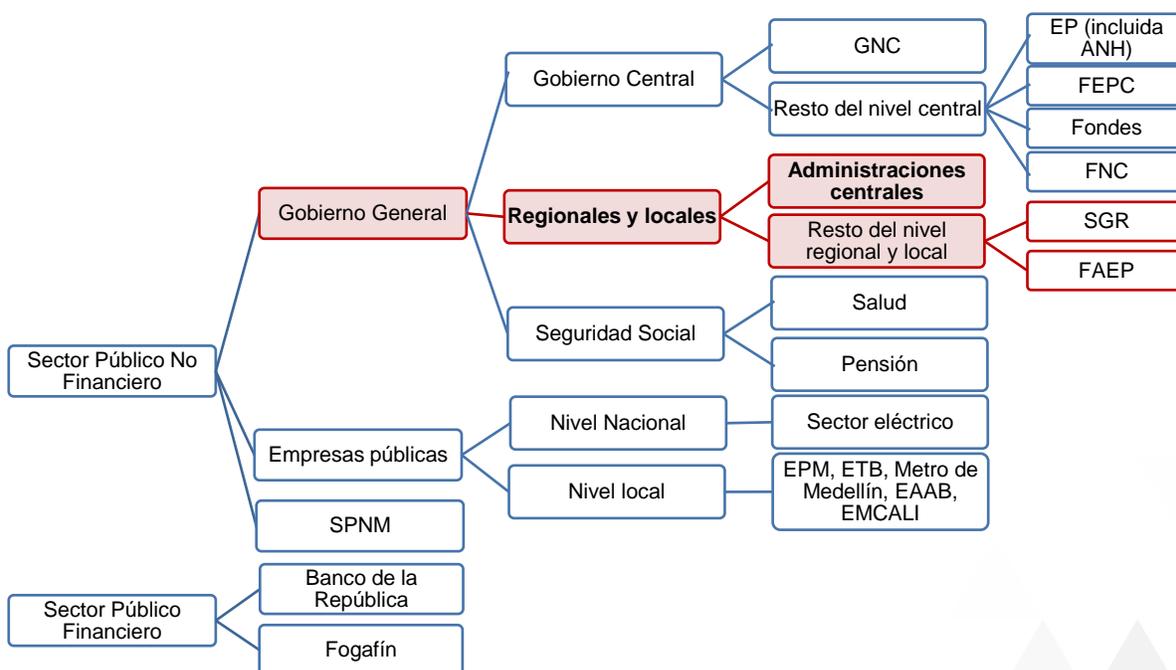
En desarrollo de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 26 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, el cual establece dentro de las funciones del CONFIS aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero del Sector Público, previa su presentación al CONPES y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento, se somete a consideración del CONFIS la propuesta metodológica de modificar tanto la cobertura como la base de registro estadístico del subsector de regionales y locales para efectos de seguimiento fiscal.

2. Metodología actual de consolidación Regionales y Locales

La sectorización y cobertura institucional vigente, junto con la metodología de contabilidad, fueron aprobadas en el documento CONFIS de diciembre de 2020. Esta metodología se implementó teniendo en cuenta el marco analítico y metodológico del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) en su versión de 1986, así como ajustes adicionales realizados en el marco del acuerdo implementado con el FMI desde 1999, además de necesidades específicas del país según su Estatuto Orgánico de Presupuesto y, en general, el marco de responsabilidad fiscal vigente.

La consolidación del subsector de Regionales y Locales se clasifica en dos: Administraciones Centrales y Resto de Regionales y Locales, en donde se incluye información del Sistema General de Regalías y del extinto Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera¹. En el caso particular de las Administraciones Centrales, la consolidación fiscal de balance y deuda se realiza con base en una muestra representativa de 63 entidades que, de acuerdo con lo aprobado por el CONFIS, corresponde a las 32 gobernaciones y las 31 alcaldías capitales.

Gráfico 1. Sectorización institucional actual



Fuente: DGPM

¹ La información de este Fondo solo se incluyó en las cifras de Regionales y locales hasta el año 2021. Esto, teniendo en cuenta que, en línea con lo contenido en el artículo 203 de la Ley 2056 de 2020, durante el primer trimestre de 2021 se llevó a cabo el proceso de liquidación del FAEP.

Frente a la metodología empleada actualmente para el cálculo del resultado fiscal para Regionales y Locales, se tiene establecido el siguiente procedimiento:

- » La Dirección General de Apoyo Fiscal (DGAF) del MHCP es la unidad encargada de presentar los resultados fiscales de las administraciones centrales de las entidades territoriales (ET). Para ello, extrae la información presupuestal reportada por las ET en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario a través del Consolidador de Hacienda e Información Pública de la Contaduría General de la Nación. En caso de identificar inconsistencias en los datos, valida la información con reportes complementarios de las secretarías de Hacienda.
- » Dadas las necesidades de información para la generación de estadísticas fiscales de base caja modificada, la DGAF envía a la DGPM información de los ingresos y gastos de base caja; es decir, los ingresos efectivamente recaudados y los pagos realizados (incluidos aquellos originados en reservas presupuestales de la vigencia anterior)².
- » Con esta información, la DGPM consolida el balance fiscal de base caja modificada y la deuda para el rubro de Administraciones Centrales. Para completar el resultado fiscal del subsector de Regionales y locales, se incorpora la información de recaudo y pagos realizados por el SGR en el rubro de Resto del nivel regional y local.

3. Ajustes propuestos al registro fiscal del Subsector R&L

A. Cobertura Institucional

El incremento en la muestra de entidades territoriales se plantea con el fin de mejorar el registro del balance de las administraciones centrales territoriales, y con esto aumentar la representatividad de este nivel de gobierno en las métricas fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF). Con la muestra actual, para el año 2023 se tiene una cobertura agregada del 65% tanto en ingresos como en gastos frente al universo del subsector (departamentos, distritos y municipios). En ingresos, la muestra actual representa el 74% del recaudo tributario y el 55% de las transferencias corrientes. Por su parte, captura el 69% del gasto de funcionamiento, el 77% del servicio de la deuda y el 64% del total de la inversión que ejecutó el nivel subnacional de gobierno.

² No incluye el pago de cuentas por pagar constituidas en la vigencia anterior.

En particular, se propone ampliar la muestra de seguimiento fiscal de las ET teniendo en cuenta los efectos en cobertura, y sus respectivas implicaciones administrativas para la DGAF. Esto, en primer lugar, se realiza con el objetivo de alinear el proceso de consolidación y producción de estadísticas fiscales del Sector Público No Financiero con los estándares internacionales. Igualmente, la propuesta tiene en cuenta las implicaciones administrativas que tendría el ajuste para la Dirección General de Apoyo Fiscal, reconociendo que es esta Dirección la encargada de remitir la información fiscal del subsector³ y, para ello, realiza un análisis exhaustivo del reporte fiscal de la muestra correspondiente.

Para determinar el número de ET adicionales que se incluirían en la muestra de seguimiento fiscal, se realizó un análisis de tres escenarios de ajuste con incrementos de 10, 20 o 30 entidades, seleccionadas a partir de su representatividad en diferentes conceptos de ingreso y presupuestos de gastos. Los resultados del efecto marginal de cada escenario se muestran en la Tabla 1, y permiten identificar que el ajuste propuesto generaría un incremento de entre el 5% y el 10% en la representatividad total del sector R&L.

Tabla 1. Cobertura muestra institucional

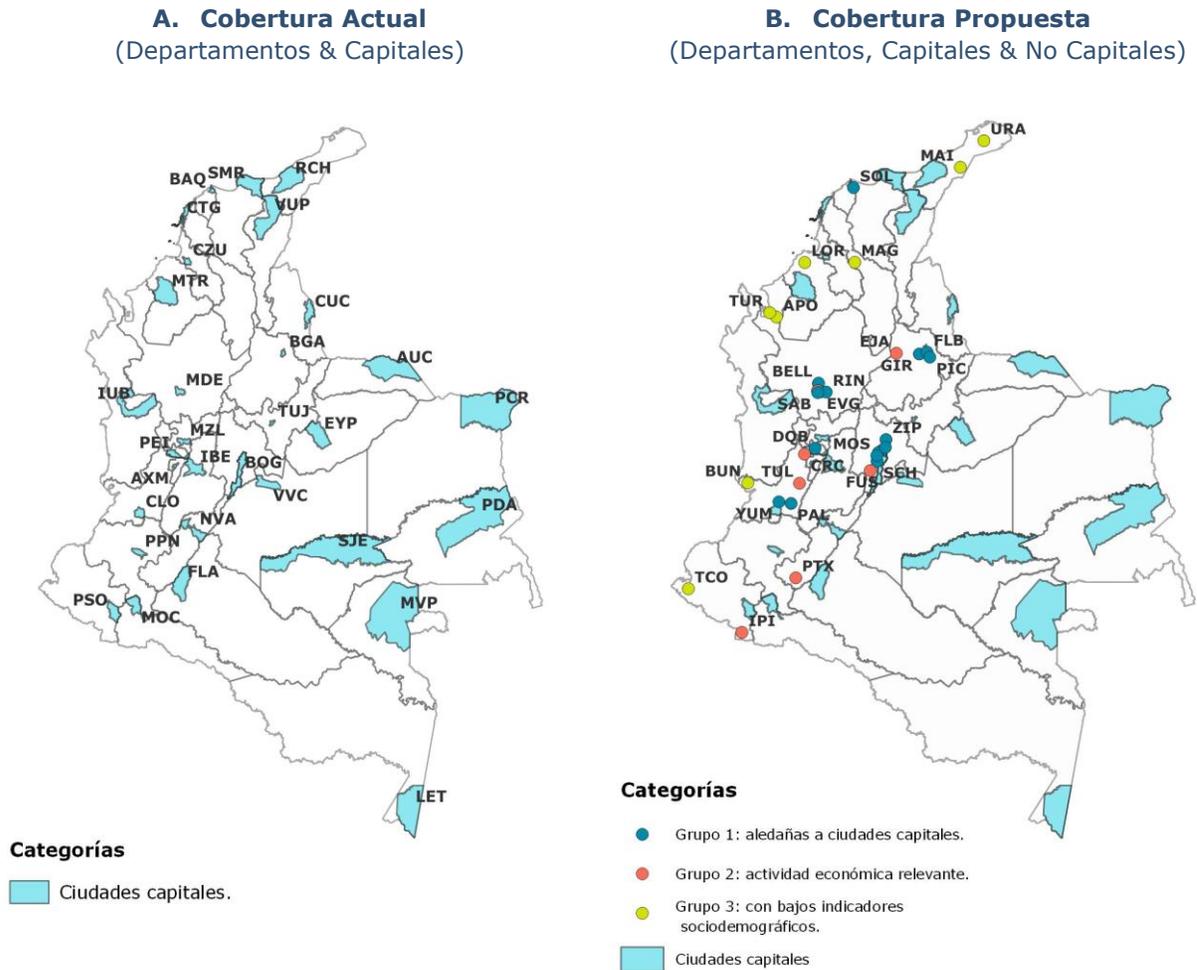
Muestra	Ingresos Totales	Ing. Tributarios	Transferencias	Gasto Total	Funcionamiento	Servicio de la Deuda	Inversión
Muestra actual Dptos & Caps	65%	74%	55%	65%	69%	77%	64%
+ 10 ET	70%	80%	60%	70%	74%	83%	69%
+ 20 ET	73%	82%	63%	73%	77%	85%	71%
+ 30 ET	75%	84%	66%	75%	79%	87%	73%
Δ+10 ET	4,9%	5,6%	4,8%	5,1%	5,1%	6,3%	5,0%
Δ+20 ET	7,6%	8,2%	7,9%	7,8%	7,9%	8,1%	7,8%
Δ+30 ET	9,6%	9,8%	10,5%	9,8%	9,5%	10,3%	9,8%

Fuente: DGPM con información de la DGAF

Con base en los resultados, los equipos técnicos de la DGPM y la DGAF proponen ampliar la muestra de seguimiento de las ET en treinta y dos (32) entidades públicas, de acuerdo con su participación en ingresos y gastos totales. Específicamente, veintiocho (28) ET coinciden con los mayores niveles tanto en ingresos como en gastos. Por su parte, las cuatro (4) entidades restantes que se proponen incorporar en la muestra corresponden a aquellas que completen las treinta ET de mayores ingresos (Tuluá y Mosquera) y gastos (Piedecuesta y Fusagasugá). El Anexo 1 de este documento presenta la caracterización de dicha muestra.

³ Dentro de las funciones de la Dirección General de Apoyo Fiscal se encuentra: “[...] 11. Participar en la elaboración de los análisis, estimaciones y proyecciones necesarias en materia de finanzas territoriales, para la elaboración del programa macroeconómico del sector público”. Decreto 4712 de 2008.

Gráfico 2. Ajuste cobertura institucional de la muestra.



Fuente: DGPM con información de la DGAF

Nota: En ambos gráficos, San Andrés y Providencia están incluidos en la cobertura departamental actual. De igual manera, en la cobertura propuesta se incluyen Chía, Cota, Funza e Itagüí. Mirar Anexo 2 para la identificación de las abreviaturas.

Las ET a incorporar en la muestra de seguimiento fiscal se pueden clasificar en tres grupos:

- » **1. Municipios aledaños a ciudades capitales:** corresponden a aquellas ET que colindan con capitales, en algunos casos pertenecientes a áreas metropolitanas. Estas entidades tienen un vínculo directo con la dinámica económica de la capital correspondiente y con los fenómenos sociodemográficos que suceden alrededor de las aglomeraciones urbanas.

En esta categoría se incluyen dieciséis (16) ET: Bello, Chía, Cota, Dosquebradas, Floridablanca, Funza, San Juan de Girón, Mosquera, Palmira, Piedecuesta, Rionegro, Sabaneta, Soacha, Soledad, Yumbo y Zipaquirá.

- » **2. Municipios con actividad económica relevante:** corresponden a aquellas ET que, si bien no colindan con las capitales departamentales, se caracterizan por tener un desarrollo económico destacado y niveles destacados de recaudo tributario, entre otros aspectos.

En esta categoría es posible caracterizar nueve (9) ET: Apartadó, Barrancabermeja, Cartago, Envigado, Fusagasugá, Ipiales, Itagüí, Pitalito y Tuluá.

- » **3. Municipios con bajos indicadores sociodemográficos:** corresponden a ET que se caracterizan por tener una combinación de población numerosa (más de 100 mil habitantes) y bajos indicadores sociales y de desarrollo económico, lo que se traduce, en términos fiscales, en una baja capacidad de generación de ingresos de recaudo propio y una alta dependencia de transferencias del Gobierno nacional. En varios casos, estos municipios también se ven afectados por fenómenos fronterizos y flujos migratorios mixtos.

En esta categoría se incluyen siete (7) ET: Buenaventura, Magangué, Maicao, Loricá, San Andrés de Tumaco, Turbo y Uribe.

B. Metodología de registro

El cambio principal en la metodología de registro está relacionado con el momento presupuestal sobre el cual se contabilizan los gastos ejecutados por el subsector de R&L. Para mejorar las estimaciones fiscales se propone la medición de los gastos con obligaciones en lugar de pagos. Esto, en primer lugar, permite tener una visión más real de la situación fiscal de las ET, ya que dicho momento presupuestal corresponde al monto exigible en la medida en que se perfecciona, total o parcialmente, un compromiso asumido por parte del correspondiente subsector público. Esto implica que el bien o servicio contratado, o cualquier otro gasto que haya sido incurrido, fue entregado o ejecutado a satisfacción. Además, el cambio metodológico propuesto permite alinear la generación de estadísticas fiscales con mejores prácticas internacionales, acercándose a los estándares del MEFP 2014, y permitiría una mejor integración con la medición que actualmente se realiza sobre el Gobierno Nacional Central.

Cabe destacar que la categoría de información a través de la cual se reporta la ejecución presupuestal de las administraciones centrales del subsector de R&L

presentó ajustes debido a la implementación del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y Descentralizadas – CCPET, adoptado en el marco de los nuevos estándares definidos por el FMI, y en el marco de la política nacional de información para la gestión financiera pública (Documento CONPES 4008 de 2020). En este sentido, la consolidación de las cifras fiscales del subsector migró del Formulario Único Territorial, a la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario, insumo que toma como referencia la DGAF para la estimación del balance fiscal de la muestra de gobernaciones y alcaldías.

4. Resultados del cambio metodológico

Los resultados del ajuste metodológico se detallan en la Tabla 2. Bajo la nueva metodología, los ingresos totales del subsector R&L suman \$115,4bn, equivalente a un incremento del 16% respecto a la metodología de consolidación actual. En los ingresos corrientes, el mayor ajuste se evidencia en las transferencias corrientes, que aumentan 20% como consecuencia de la composición de las fuentes de financiación de las entidades que se incorporan a la muestra (municipios no capitales), debido a su mayor dependencia del Sistema General de Participaciones. El recaudo tributario aumenta 14%, mientras que los no tributarios (distintos de transferencias), entre los cuales resaltan mecanismos no convencionales de captura de valor del suelo como la contribución de valorización y la plusvalía, se ajustan en un 12%. Por su parte, la cofinanciación (transferencias de capital) impulsa el cambio que se registra en los ingresos de capital (7,6%).

Los gastos totales se incrementan 19% como consecuencia de un efecto combinado entre el ajuste de cobertura y el cambio en la contabilidad de pagos a obligaciones. Los gastos de inversión, tanto en inversión social como en formación bruta de capital, son los que contabilizan un mayor ajuste porcentual, con incrementos del 19% y 25%, respectivamente. El funcionamiento aumenta 17%, mientras que el pago de intereses se ajusta en menor proporción que el resto de los indicadores, dada la baja participación de la nueva muestra en el endeudamiento del subsector de R&L.

Con el cambio en el registro fiscal propuesto, el balance fiscal de 2023 para las administraciones centrales de Regionales y Locales presentaría un ajuste de \$2,7bn, pasando de un superávit de \$2,5bn a un déficit de \$135mm. El deterioro en el balance se justifica en la medida en que el ajuste global de gasto es mayor al del ingreso, dado el cambio en el registro de obligaciones al tener un efecto base en departamentos y capitales, adicional al efecto que genera la incorporación de municipios no capitales en el registro de la muestra.

Tabla 21. Comparación balance fiscal con ajuste metodológico

Concepto	2023		Variación Metodologías (%) (B) / (A)
	Metodología vigente (A)	Metodología Ajustada (B)	
INGRESOS	99.691	115.422	16%
Ingresos Corrientes	90.392	105.418	17%
Tributarios	38.264	43.469	14%
No tributarios	7.848	8.801	12%
Transferencias	44.281	53.148	20%
GASTOS	97.152	115.557	19%
Gastos Corrientes	92.772	110.060	19%
Funcionamiento	15.529	18.112	17%
Intereses y comisiones	2.739	3.105	13%
Inversión Social	74.505	88.843	19,2%
Ingresos de Capital	9.299	10.004	7,6%
Cofinanciación	828	1.198	45%
Excedentes Financieros y Utilidades	3.521	3.537	0%
Rendimientos Financieros	2.495	2.649	6%
Retiros FONPET	1.573	1.636	4%
Otros	881	984	12%
Gastos de Capital	4.380	5.497	26%
BALANCE FISCAL SIN SGR	2.539	(135)	-105%

Fuente: DGPM con información de la DGAF

Por nivel de gobierno, bajo la actualización sugerida, los municipios capitales tendrían una representatividad del 53% sobre el total de ingresos y gastos consolidados, los departamentos el 33% y los municipios no capitales el 14%. En este escenario, los departamentos y capitales reducirían su balance frente a la Metodología vigente en \$1,2 y \$1,1bn, respectivamente, y cerrarían la vigencia con un superávit conjunto de \$182mm. Entretanto, los municipios no capitales generan un déficit de \$317mm en el subsector. El balance fiscal proyectado para cada nivel de gobierno, y la comparación del efecto en balance entre la metodología propuesta y la vigente, se puede apreciar en la Tabla 3.

Tabla 2. Balance fiscal según nivel de gobierno

Concepto	Balance Fiscal 2023			
	Categoría			
	Departamentos	Capitales	No Capitales	Total
INGRESOS	38.422	61.269	15.731	115.422
Ingresos Corrientes	35.272	55.120	15.026	105.418
Tributarios	11.854	26.409	5.205	43.469
No tributarios	4.201	3.646	954	8.801
Transferencias	19.216	25.065	8.867	53.148
GASTOS	38.518	60.992	16.048	115.557
Gastos Corrientes	36.379	58.439	15.242	110.060
Funcionamiento	6.460	9.427	2.225	18.112
Intereses y comisiones	868	1.872	365	3.105
Inversión Social	29.051	47.140	12.652	88.843
Ingresos de Capital	3.150	6.149	705	10.004
Transferencias de capital	358	469	371	1.198
Excedentes Financieros y Utilidades	191	3.330	16	3.537
Rendimientos Financieros	772	1.723	154	2.649
Retiros FONPET	1.323	251	62	1.636
Otros	505	377	102	984
Gastos de Capital	2.139	2.553	806	5.497
BALANCE FISCAL MET. AJUSTADA (1)	(96)	277	(317)	(135)
BALANCE FISCAL MET. VIGENTE (2)	1.136	1.403	-	2.539
VARIACIÓN BALANCE (1) - (2)	(1.232)	(1.125)	(317)	(2.674)

Fuente: DGPM con información de la DGAF

5. Conclusiones y consideraciones finales

En resumen, de acuerdo con lo presentado en este documento, el balance fiscal del sector de regionales y locales se ajustaría en aras de mejorar la representatividad de la muestra de seguimiento fiscal, tener resultados más alineados con la realidad fiscal de los gobiernos subnacionales y contribuir a la preparación del eventual proceso de migración hacia estándares internacionales de producción de estadísticas fiscales.

5.1. Recomendación al CONFIS:

Se recomienda aprobar la propuesta metodológica de ampliar la muestra de entidades de seguimiento fiscal, así como modificar la base de registro de los gastos de las ET en los términos presentados en este documento, con efectos a partir de la publicación de las cifras del Gobierno General y del Sector Público No Financiero presentadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2024.

Así mismo, con el objetivo de mejorar la consistencia, presentación histórica de las cifras y comparabilidad internacional, la DGPM y la DGAF tendrán un término de un año para poder publicar los datos históricos de balance y deuda del GG y SPNF.

6. Anexos

6.1. Anexo 1

Tabla 4. Caracterización No Capitales

Código	Entidad	Clasificación sugerida	Características Socioeconómicas				Características Fiscales	
			Población (2024)	Valor agregado (MM)	NBI	IPM	Recaudo tributario 2023 (MM)	Dependencia Transferencias (2023)
214505045	APARTADÓ	Grupo 2	131.422	2.957	14,67	28	54	74%
218168081	BARRANCABERMEJA	Grupo 2	216.326	15.010	11,65	26,4	416	43%
218805088	BELLO	Grupo 1	566.456	6.853	5,58	14,2	243	49%
210976109	BUENAVENTURA	Grupo 3	324.130	4.770	16,65	41	156	73%
214776147	CARTAGO	Grupo 2	143.281	2.805	5,40	16,6	79	66%
217525175	CHÍA	Grupo 1	106.306	3.180	3,04	6,7	221	30%
211425214	COTA	Grupo 1	40.316	3.534	4,12	9	229	5%
217066170	DOSQUEBRADAS	Grupo 1	225.939	3.227	4,35	13,7	117	68%
216605266	ENVIGADO	Grupo 2	248.304	10.247	2,07	4,9	352	19%
217668276	FLORIDABLANCA	Grupo 1	339.490	5.308	3,97	11	214	55%
218625286	FUNZA	Grupo 1	115.217	3.267	3,36	7,8	211	34%
219025290	FUSAGASUGÁ	Grupo 2	170.450	2.099	4,67	12,2	105	55%
210768307	GIRÓN	Grupo 1	175.720	4.952	6,67	16,5	111	61%
215652356	IPIALES	Grupo 2	121.546	1.442	10,55	23,4	45	81%
216005360	ITAGÜÍ	Grupo 2	299.348	9.125	3,95	10,9	408	32%
211723417	LORICA	Grupo 3	118.451	1.283	33,40	41,1	32	88%
213013430	MAGANGUÉ	Grupo 3	146.203	1.722	26,45	49,1	32	88%
213044430	MAICAO	Grupo 3	203.769	1.700	59,22	60	164	92%
217325473	MOSQUERA	Grupo 1	155.479	3.052	3,46	9,6	327	31%
212076520	PALMIRA	Grupo 1	359.549	7.826	4,57	11,5	112	43%
214768547	PIEDECUESTA	Grupo 1	192.193	3.261	5,55	16,2	43	63%
215141551	PITALITO	Grupo 2	135.688	2.054	11,93	33,7	361	83%
211505615	RIONEGRO	Grupo 1	146.880	4.425	5,20	9,5	193	21%
213105631	SABANETA	Grupo 1	89.647	3.762	1,59	4,5	21	18%
215425754	SOACHA	Grupo 1	806.253	6.765	5,37	14,1	246	65%
215808758	SOLEDAD	Grupo 1	681.835	7.640	8,03	18,6	154	81%
213476834	TULUÁ	Grupo 2	232.775	4.015	5,55	13,7	93	73%
213552835	TUMACO	Grupo 3	267.010	2.068	27,62	53,7	33	91%
213705837	TURBO	Grupo 3	134.517	2.713	39,15	49,9	29	88%
214744847	URIBIA	Grupo 3	195.532	963	88,75	92,2	23	94%
219276892	YUMBO	Grupo 1	108.869	9.640	7,68	15,6	282	29%
219925899	ZIPAQUIRÁ	Grupo 1	160.629	1.785	3,12	10,3	99	40%

Nota: El NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) y el IPM (Índice de Pobreza Multidimensional) se expresan como porcentaje de la población.

6.2. Anexo 2

Tabla 5. Abreviaturas entidades territoriales

A. Abreviaturas ciudades capitales

Ciudad	Abreviatura
ARAUCA	AUC
ARMENIA	AXM
BARRANQUILLA	BAQ
BOGOTÁ D.C	BOG
BUCARAMANGA	BGA
CALI	CLO
CARTAGENA	CTG
CÚCUTA	CUC
FLORENCIA	FLA
IBAGUE	IBE
INÍRIDA	PDA
LETICIA	LET
MANIZALES	MZL
MEDELLÍN	MDE
MITU	MVP
MOCOA	MOC
MONTERÍA	MTR
NEIVA	NVA
P. CARREÑO	PCR
PASTO	PSO
PEREIRA	PEI
POPOYAN	PPN
QUIBDO	IUB
RIOHACHA	RCH
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	SJE
SANTA MARTA	SMR
SINCELEJO	CZU
TUNJA	TUJ
VALLEFUPAR	VUP
VILLAVICENCIO	VVC
YOPAL	EYP
SAN ANDRÉS ISLA	ADZ

B. Abreviaturas ciudades no capitales

Entidad	Abreviatura
APARTADO	APO
BARRANCABERMEJA	EJA
BELLO	BELL
BUENAVENTURA	BUN
CARTAGO	CRC
CHÍA	CHA
COTA	COT
DOSQUEBRADAS	DQB
ENVIGADO	EVG
FLORIDABLANCA	FLB
FUNZA	FUN
FUSAGASUGA	FUS
GIRÓN	GIR
IPIALES	IPI
ITAGÜI	ITG
LORICA	LOR
MAGANGUÉ	MAG
MAICAO	MAI
MOSQUERA	MOS
PALMIRA	PAL
PIEDECUESTA	PIC
PITALITO	PTX
RIONEGRO	RIN
SABANETA	SAB
SOACHA	SCH
SOLEDAD	SOL
TULUÁ	TUL
TUMACO	TCO
TURBO	TUR
URIBIA	URA
YUMBO	YUM
ZIPAQUIRA	ZIP