

Análisis de los avances en la adopción del estándar de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) en Colombia¹

Dirección Técnica
Comité Autónomo de la Regla Fiscal
30 de diciembre de 2022

Contenido

Introducción	2
1. Marco conceptual de la metodología de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP)	2
2. Avance en la adopción de la metodología de EFP en Colombia y principales divergencias 6	
A. Avances conceptuales	7
B. Avances institucionales	10
C. Avances en disponibilidad de información bajo MEFP 2014	12
D. Algunos retos pendientes.....	13
3. Propuestas de mejora metodológica para la adopción del estándar EFP	15
Anexo 1. Resumen de las fases de transición de caja a causación	17

¹ Insumo de la Dirección Técnica para el CARF.

Introducción

La importancia de la política fiscal y sus diferentes instrumentos sobre distintos resultados de desarrollo y sobre el comportamiento de la economía resalta la necesidad de contar con datos detallados y de calidad que permitan a diferentes actores realizar diferentes tipos de análisis. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), información fiscal de calidad hace referencia a información exhaustiva (que cubra instituciones relevantes y operaciones como flujos y saldos), sólida (basada en conceptos y clasificaciones claras), útiles (que permitan calcular indicadores pertinentes), coherentes (a lo largo del tiempo y con otras estadísticas económicas) y comparables (con otros países)².

Además del FMI, organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han resaltado la importancia de contar con información fiscal de calidad, oportuna y transparente. En el proceso de adhesión de Colombia a la OCDE, el Comité de Gobernanza Pública incluyó como parte de la hoja de ruta de adhesión de Colombia los siguientes compromisos:

- *La transparencia y rendición de cuentas para promover y facilitar la responsabilidad de la acción del gobierno y la participación inclusiva de las partes interesadas en el diseño y la implementación de políticas.*
- *El desempeño presupuestario, incluida la disciplina fiscal agregada, la asignación y reasignación efectiva de recursos públicos, la promoción de la prestación eficiente de servicios públicos y la transparencia y rendición de cuentas presupuestal.*

Según el Art. 14 de la Ley 1473 de 2022, modificado por el Art. 61 de la Ley 2155 de 2021, el CARF tiene por objeto principal realizar seguimiento a la Regla Fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas. Dentro de sus funciones, se incluye la de emitir concepto técnico sobre las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del Gobierno Nacional Central.

Con el fin de contar con un marco metodológico e insumos que permitan el ejercicio de esta función, la Dirección Técnica del CARF (DT-CARF) presenta en este documento una revisión de los estándares de estadísticas de finanzas públicas a nivel internacional y posteriormente analiza los avances en su aplicación en Colombia. Al final, el documento concluye con algunas recomendaciones sobre el proceso de adopción de estos estándares estadísticos.

1. Marco conceptual de la metodología de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP)

El estándar de EFP del Fondo Monetario Internacional (FMI), contenido en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) del 2014, es un conjunto de conceptos, definiciones y clasificadores para obtener estadísticas fiscales que soporten la toma de decisiones de política y garanticen la responsabilidad fiscal y la transparencia. Este estándar se basa en contabilidad de causación en el cual las transacciones

² Estadísticas de Finanzas Públicas: Guía de Compilación para países en Desarrollo. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/compils.pdf>

son reconocidas cuando los eventos económicos ocurren sin importar el momento en el que se dé un flujo de recursos (recaudo o pago de caja). La contabilidad de causación permite medir los activos y pasivos relevantes para evaluar la sostenibilidad fiscal, generando estadísticas fiscales relevantes para tener informados al legislativo, consejos fiscales, ciudadanía y organismos de control. Lo anterior no implica que la información de caja no resulte útil para el análisis de la situación fiscal. De hecho, aspectos como la liquidez deben ser evaluados partiendo de la información de caja (Cuadro 1).

Cuadro 1. Características de registros de caja vs. causación

Característica	Caja	Causación
Momento de registro	• Intercambio de efectivo	• Intercambio de recursos
Cobertura	• Ingresos o pagos de efectivo • Saldos de efectivo y de deuda	• Todos los flujos, balance completo
Propósito	• Manejo de caja y liquidez	• Análisis fiscal y de sostenibilidad

Fuente: FMI (2016). Implementing Accrual Accounting.

De acuerdo con el FMI, en su Manual y Nota Técnica para la Implementación de la contabilidad de Causación³, los estándares de EFP ayudan a enfrentar problemas como los incentivos a modificar a los datos de déficit fiscal, flujos no reportados, y la exposición a pérdidas o riesgos asociados a empresas propiedad del estado, crisis del sector financiero, o choques macroeconómicos. Medir las estadísticas fiscales únicamente con base en registros de caja, si bien ha sido la práctica más extendida, presenta debilidades frente a la contabilidad de causación:

Figura 1. Debilidades de la metodología de caja y ventajas de la metodología de causación

Debilidades de la metodología de caja	Ventajas del registro de causación
<ul style="list-style-type: none"> • Eventos que no implican movimiento de efectivo no son registrados lo que representa un riesgo y genera incentivos para modificar artificialmente el resultado fiscal • No contar con registro actualizado de los activos y pasivos del gobierno • No se tiene cobertura completa de las entidades en control del gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Se reconocen los eventos cuando estos generan cambios en la realidad económica • Registro integral de activos y pasivos • Monitoreo de activos y pasivos contingentes • Mayor cobertura: Consolidación de las entidades bajo control del gobierno • Integrado con otros estándares (cuentas nacionales, externas, monetarias)

Fuente: FMI (2016).

El FMI resalta algunos retos en materia de generación de EFP que son abordados por el MEFP 2014:

Cuadro 2. Retos abordados por el MEFP 2014

Reto	Estándar del MEFP 2014
Cobertura	Provee conceptos para delinear el sector público, ofrece guía para definir casos en el borde, busca cobertura completa de la actividad fiscal
Integralidad	Marco que refleja transacciones complejas, vínculo entre flujos y stocks, método de registro consistente en el tiempo

³ Fuente: FMI (2016).

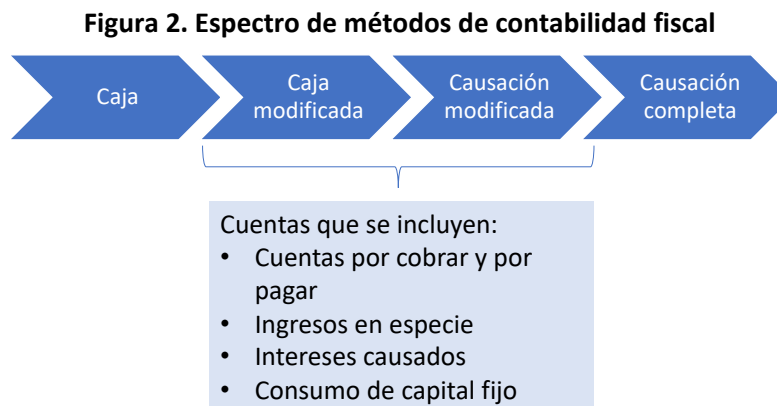
Reto	Estándar del MEFP 2014
Clasificación	Árbol de clasificación para flujos y stocks, conceptos claros, guía para casos en el borde
Consistencia	Estándar integrado con otros estándares macroeconómicos (cuentas nacionales, externas y monetarias)

Fuente: FMI (2016). Implementing Accrual Accounting.

El estándar de EFP del MEFP 2014, busca que la información fiscal generada se caracterice por tener: a) **disponibilidad** (clara y oportuna), b) **accesibilidad** (confiable y frecuente), c) **calidad** (relevante e integral). Lo anterior a través de la provisión de una guía estandarizada con conceptos, definiciones y clasificaciones.

Adicionalmente, el marco metodológico del MEFP 2014 permite integrar y alinear la generación de estadísticas de finanzas públicas con diferentes estándares y tipos de reportes, para contar con información coherente para la toma de decisiones y la transparencia y rendición de cuentas. Por un lado, el MEFP 2014 está armonizado con los principales marcos estadísticos macroeconómicos que también manejan la base devengado, como son el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008), la sexta edición de Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional (MBP6) y el Manual de estadísticas monetarias y financieras (MEMF)⁴. De otro lado, el MEFP 2014 se alimenta de información financiera, presupuestal y de tesorería que de estar armonizada y contar con clasificadores adecuados permite identificar la realidad de la situación fiscal. Aquí se resaltan entre otros aspectos relevantes, la necesidad de que la información contable, presupuestal y de tesorería atienda estándares como las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) o la Clasificación Funcional de Gastos del Gobierno (COFOG).

El FMI ha identificado que el proceso de adopción del estándar de EFP implica un esfuerzo de varios años. Es por ello por lo que se propone una adopción gradual que vaya pasando de la contabilidad de caja a la de causación con puntos intermedios, denominados caja y causación modificadas, a medida que se van integrando cuentas en las estadísticas fiscales:



Fuente: FMI, Public Financial Management and its Emerging Architecture (2013).

⁴ Government finance statistics manual 2014. Washington, D.C. International Monetary Fund, 2014.

El estándar del FMI para estadísticas de finanzas públicas con base devengado surge en 2001 y en 2014 posteriormente fue revisado generando el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP 2014). A pesar de la existencia del estándar de tiempo atrás, el proceso de adopción del manual en los países no ha sido tan rápido. Para 2015, sólo 41 países (21%) han completado la transición al manual del 2014, 16 (8%) países llevan contabilidad en una versión de causación modificada (8%), 28 países (17%) registraban con base en caja modificada y 114 países (57%) se mantenían en registro en base caja pura⁵.

Según el FMI (2016) la experiencia internacional señala algunos requisitos generales y actividades preliminares para la transición de las EFP de caja a causación:

- Tener claros los objetivos de la reforma.
- Establecer un equipo representativo para la reforma.
- Evaluar las políticas, sistemas, capacidades y prácticas vigentes.
- Estimar los costos de la reforma
- Establecer los mecanismos para fijar los estándares contables.
- Planear capacitaciones y gestión del cambio.
- Desarrollar un plan de acción para la transición.

Adicional a estas actividades, se destaca que es importante que cada país tenga en cuenta su contexto. Para ello debe evaluar su punto de partida, revisando la completitud de información de caja y registros de causación que ya se consideren. Si se tiene caja modificada, resultaría mejor moverse a causación antes y luego adoptar estándares contables. Como parte de la gradualidad, el FMI recomienda avanzar con stocks, flujos y entidades que son grandes y relevantes para la situación fiscal y sus operaciones son fácilmente identificables. La duración del proceso depende del compromiso con la reforma, recursos disponibles, madurez de los sistemas de información y de procesos y las capacidades en diferentes entidades públicas.

Para orientar más específicamente un proceso de transición, el FMI sugiere una serie de fases en las cuales se puede dividir el proceso y los avances en cada fase de acuerdo con el estándar de estadísticas de EFP, las cuales se pueden observar en el Cuadro 3.

Finalmente, como otros factores que definen el éxito del proceso de transición, el FMI expone que:

- La velocidad, cobertura y pasos de la reforma dependen de los objetivos deseados por el gobierno.
- Implementar la contabilidad de causación, es mucho más que adoptar estándares. Los retos están en implementar los principios. Generalmente se requiere recolectar información adicional, modificar procesos, modernizar sistemas de información, y fortalecer capacidades (dentro y fuera del gobierno).
- Es importante preservar los beneficios de la contabilidad de caja y la presupuestal, aun cuando se complete la transición a causación. La adopción de estándares para la generación de estadísticas

⁵ FMI (2016).

fiscales no implica que no se deba generar y presentar información comparable presupuestal y que esta no tenga utilidad y relevancia.

- Se debe asegurar información financiera integrada en cada fase de la transición. Es decir, en la medida que se agreguen activos y pasivos, se deben registrar los flujos correspondientes, con lo que se pueden aplicar chequeos de consistencia. Se deben producir reportes de prueba y verificar la consistencia de estos.
- El proceso de transición toma tiempo. No menos de 3 años y generalmente 10 años. El proceso es continuo pues no termina con un reporte de causación, sino que continuamente se debe mejorar la calidad, cobertura, oportunidad y relevancia de la información generada.

Cuadro 3. Fases recomendadas para la implementación de la transición al MEFP (2014)

Fase	Balance contable		Estado de operaciones			Cobertura y consolidación
	Activos	Pasivos	Ingresos	Gastos	Otros flujos	
0: Caja	Balances de caja	Sobregiros bancarios Deuda	Ingresos de caja	Gastos de caja	Ninguno	Gobierno central presupuestario
1: Causación básica	Cuentas por cobrar comerciales Anticipos	Cuentas por pagar comerciales	Ingresos comerciales causados	Gastos causados sin incluir depreciación	Ninguno	Gobierno central
2: Causación avanzada	Acciones Inversiones	Otros pasivos financieros Pasivos de largo plazo (pensiones, APP)	Ingresos por cobrar no tributarios causados	Ninguno	Cambios de valoración de activos financieros	Gobierno general
3: Causación completa	Activos fijos e intangibles Inventarios Recaudo por cobrar	Instrumentos financieros monetarios	Ingresos por cobrar causados	Depreciación	Cambios de valoración de activos no financieros	Sector Público

Fuente: FMI (2016). Implementing Accrual Accounting.⁶

2. Avance en la adopción de la metodología de EFP en Colombia y principales divergencias

En esta sección se analizan los avances de Colombia en la aplicación del estándar y metodología de EFP. En el balance de avances se hace énfasis en tres dimensiones: i) Cobertura; ii) Calidad; y iii) Transparencia y oportunidad. Se revisan avances conceptuales, avances institucionales, avances en disponibilidad de información bajo la metodología MEFP 2014 y, por último, se identifican algunos retos a futuro.

⁶ Ver detalles de cada fase en el anexo 1.

A. Avances conceptuales

Según información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)⁷, entidad que genera las estadísticas fiscales del país y por ende lidera la adopción del marco de EFP del FMI, Colombia se encuentra en una fase de Caja Modificada, a partir de la cual se calculan y reportan las estadísticas oficiales. Partiendo de la metodología de caja se han ido incorporando ajustes de causación, para aproximarse a la metodología del MEFP. De otro lado, se ha avanzado en la conceptualización del marco analítico para adaptar las estadísticas al MEFP 2014. Es decir, las estadísticas oficiales se generan con base en caja modificada y ya se tiene un lineamiento conceptual para la transición de las estadísticas a la base devengo.

En cuadro 5 se pueden observar las principales diferencias entre ambas metodologías, por un lado, la oficial y por otro la adaptación al MEFP 2014:

Cuadro 5. Metodología oficial vs lineamientos de adaptación del MEFP 2014

Criterio	Metodología oficial	Adaptación del MEFP 2014																								
Sectorización y cobertura del Gobierno General	<p>Cobertura definida en función de las <u>transacciones</u> realizadas por cualquier unidad que cumpla una función de gobierno (<u>excluyendo recursos públicos administrados por particulares</u>). Se incluyen unidades para las cuales se cuenta con información suficiente para el seguimiento fiscal y se agrupan así:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Sector</th> <th>Subsector</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">Gobierno Central</td> <td>Gobierno Nacional Central</td> </tr> <tr> <td>Resto del nivel central</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Regionales y locales</td> <td>Administraciones centrales</td> </tr> <tr> <td>Resto</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Seguridad social</td> <td>Salud</td> </tr> <tr> <td>Pensiones</td> </tr> </tbody> </table>	Sector	Subsector	Gobierno Central	Gobierno Nacional Central	Resto del nivel central	Regionales y locales	Administraciones centrales	Resto	Seguridad social	Salud	Pensiones	<p>Cobertura definida en función de las <u>entidades contables públicas</u> que reportan estados financieros a la CGN (<u>sin incluir recursos administrados por particulares</u>) y que se agrupan de acuerdo con la siguiente sectorización:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Sector</th> <th>Subsector</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">Gobierno Central</td> <td>Presupuestario</td> </tr> <tr> <td>Extrapresupuestario</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Municipios</td> <td>Presupuestario</td> </tr> <tr> <td>Extrapresupuestario</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Departamentos</td> <td>Presupuestario</td> </tr> <tr> <td>Extrapresupuestario</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Fondos de Seguridad Social (salud y pensión)</td> </tr> </tbody> </table>	Sector	Subsector	Gobierno Central	Presupuestario	Extrapresupuestario	Municipios	Presupuestario	Extrapresupuestario	Departamentos	Presupuestario	Extrapresupuestario	Fondos de Seguridad Social (salud y pensión)	
Sector	Subsector																									
Gobierno Central	Gobierno Nacional Central																									
	Resto del nivel central																									
Regionales y locales	Administraciones centrales																									
	Resto																									
Seguridad social	Salud																									
	Pensiones																									
Sector	Subsector																									
Gobierno Central	Presupuestario																									
	Extrapresupuestario																									
Municipios	Presupuestario																									
	Extrapresupuestario																									
Departamentos	Presupuestario																									
	Extrapresupuestario																									
Fondos de Seguridad Social (salud y pensión)																										
Marco analítico y presentación de la información	<p>Sistemas de <u>cuentas separados, sin una conciliación de saldos y flujos</u>, generando como resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> Balance fiscal (información de flujos con base en datos de presupuesto y caja) Deuda pública (saldos provenientes de diferentes fuentes) 	<p>Marco analítico constituido por un conjunto de <u>estados económicos en base devengado</u>, relacionados entre sí mediante un mismo esquema (integración de flujos y saldos):</p> <ul style="list-style-type: none"> Estado de operaciones Estado de otros flujos económicos Balance 																								

⁷ Esta sección recopila información publicada en la página web del Ministerio, incluyendo:

- La presentación de Resultados 2020 y retos 2021 de la CIEFP (disponible en: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-153998).
- El apéndice 1 del MFMP 2021 (disponible en: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-165808%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased).

Criterio	Metodología oficial	Adaptación del MEFP 2014
	<ul style="list-style-type: none"> Fuentes y usos del financiamiento (flujos de caja y algunos saldos). <p>Los conceptos de ingresos, gastos y financiamiento no están armonizados y no presentan la misma desagregación que los demás sistemas de cuentas macroeconómicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Estado de fuentes y usos de efectivo (EFUE), base caja <p>Estos estados se armonizan con los sistemas de cuentas macroeconómicas y contemplan la misma desagregación de los conceptos de ingresos, gastos y financiamiento.</p>
Base de registro de las operaciones	<p><u>Caja modificada</u>: los ingresos son reconocidos con base caja, pero los gastos son reconocidos en el momento en el que se constituye la obligación presupuestal, no en el momento de los desembolsos de efectivo. Los gastos suman:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pagos de caja. Deuda flotante = variación de las cuentas por pagar presupuestales; es decir, los montos correspondientes a las partidas obligadas, pero no pagadas. Ajustes de causación: recursos no ejecutados administrados por fiducias públicas. En el GNC: intereses causados por las indexaciones de los TES B emitidos en UVR (el incremento en el valor en pesos de la deuda indexada a la inflación). 	<p><u>Devengado</u>: las operaciones son reconocidas cuando ocurren y no cuando se efectúa su cobro o su pago en efectivo o su equivalente; es decir, sin importar si involucran operaciones de caja (esta base de registro se considera para el conjunto de estados económicos en el que se integran flujos y saldos).</p> <p>Para la generación del EFUE se utiliza el registro de caja, en el cual los ingresos se consideran en el periodo en que el dinero entra en caja, y los gastos cuando se hace el desembolso.</p>
Unidad de análisis y cobertura	<p>Operaciones y/o entidades que conforman la muestra establecida por el CONFIS para el seguimiento fiscal con base en la sectorización y cobertura definidas. El Gobierno Nacional Central incluye operaciones de la administración central y recursos de la nación ejecutados por establecimientos públicos del nivel nacional. Los demás sectores están compuestos por una muestra de entidades.</p>	<p>Entidad Contable Pública (ECP): es la unidad mínima productora de información contable, que se caracteriza por “a) Desarrollar funciones de cometido estatal; b) Controlar recursos públicos; c) Realizar una gestión eficiente de los recursos públicos que controla; d) Estar sujetas a diversas formas de control; y e) Estar obligada a rendir cuentas sobre el uso de los recursos y el mantenimiento del patrimonio público” (CGN).</p>
Fuentes de información	<p>Principalmente información de ejecuciones presupuestales de las entidades y, para la nación, también información de operaciones de tesorería, de crédito público y del recaudo tributario reportado por las entidades financieras.</p>	<p>Principalmente información contable para el registro de operaciones en base devengado. También información presupuestal para la producción del EFUE.</p>
Valoración de saldos	<p>Valor facial: monto que el gobierno está obligado a pagar al vencimiento de la deuda.</p>	<p>Valor de mercado o equivalentes del valor de mercado (por ejemplo, valor nominal).</p>

Fuente: MHCP, MFMP 2021.

Al comparar ambas metodologías es posible identificar lo siguiente en relación con las características de cobertura y calidad:

- **Cobertura:** la metodología oficial difiere en la sectorización de la metodología MEFP 2014. Esta última permitiría conocer información adicional sobre algunos sectores (ej. Municipios y departamentos) y subsectores. De otro lado, dado que la unidad de análisis de la metodología oficial son las transacciones (más que entidades en sí), se infiere una diferencia en cobertura frente a la metodología MEFP 2014 que se basa en entidades contables públicas. Adicionalmente, como lo explica el cuadro 5, en los sectores diferentes al GNC, la metodología oficial cubre una muestra de entidades, no el universo de estas. Ambas metodologías excluyen información de recursos públicos administrados por terceros. En resumen, la metodología oficial, aun cuando es caja modificada, tienen una brecha en materia de cobertura frente al estándar del MEFP 2014, lo cual implica que no necesariamente se captura todas las entidades relevantes para el análisis de sostenibilidad fiscal.
- **Calidad:** Teniendo en cuenta los criterios de marco analítico, la base de registro y las fuentes de información, se identifica que la metodología oficial presenta una brecha frente a la del MEFP, asociada a la dificultad que tiene la primera para identificar información asociada a algunos stocks y a las transacciones, limitando su capacidad de generar información integral. En materia de clasificación que permita identificar cierta información, la metodología oficial también presenta limitaciones por usar sistemas de cuentas separados. Finalmente, en materia de consistencia, la información oficial no permite tener información consistente con los principales agregados macroeconómicos, como si lo permite la metodología del MEFP 2014.

Para superar las brechas entre ambas metodologías y lograr una transición al MEFP 2014, el MHCP ha liderado desde 2015 un proceso en el cual se han logrado avances⁸ que se pueden clasificar entre conceptuales, institucionales y tecnológicos, así:

a. Conceptual:

- Definición normativa del Código Único Institucional (CUIN) - (2013)
- Nuevos clasificadores presupuestales para el Presupuesto General de la Nación (PGN) y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) del nivel nacional (2019)
- Balance general de la Nación con convergencia a las NICSP (2019)
- Adopción del COFOG por DANE (2020)
- Adopción de nuevos clasificadores presupuestales: Sistema General de Regalías (SGR), entidades territoriales (ET) y resto de entidades (2021)
- Publicación de cuentas nacionales con SCN 2008, integrando estados financieros con registros administrativos (2021)
- Actualización del CUIN y definición de árboles de decisión para la clasificación de entidades (2021)

⁸ Los documentos técnicos relacionados con estos avances se encuentran disponibles en:
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/CIIGFP/pages_documentosdeconsulta

- Borrador metodológico para la elaboración de estadísticas del sector de Seguridad Social (2021)
- Modelo de consolidación para las Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) - (versión 1, 2021)
- Proceso de homologación de información contable para la generación EFP (2021)
- Modelo conceptual del nuevo Sistema Integrado de Información para la Gestión Financiera Pública (SIGFP) - (2022)

b. Institucional

- Creación de la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas (2012)
- Política nacional de información para la gestión financiera pública (CONPES 4008 del 2020)
- Creación de la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (CIIGFP) - (2021)
- Aprobación del Plan Integral de Acción de la CIIGFP (2022)

c. Tecnológico

- Integración del Catalogo Presupuestal con el Catálogo General de Contabilidad en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) - (2019)
- Inventario de sistemas tecnológicos y estrategias para el diseño del Sistema Único de Gestión Financiera Pública (SUGIFP) - (2021)
- Entrada en operación del reporte la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO) en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) - (2021)

Como se observa, estos avances apuntan a superar dificultades importantes para la generación de estadísticas fiscales con base en el MEFP 2014. Los avances conceptuales son fundamentales para cerrar las brechas de cobertura, calidad (asociadas a la integralidad y la clasificación de la información), así como de consistencia con la información macroeconómica. De otro lado, los avances tecnológicos apuntan a permitir el uso de más y mejor información, de manera más eficiente, para la generación de estadísticas, contribuyendo también a la mejora en su calidad y oportunidad.

B. Avances institucionales

Un aspecto que ha resultado de particular relevancia en Colombia para la aplicación del MEFP 2014 es el componente institucional. Si bien el MHCP es la entidad líder en la generación de estadísticas, en el proceso de adopción del estándar de EFP se hace necesario trabajar de la mano con otras entidades. Por un lado, con la Contaduría General de la Nación (CGN) que es responsable de la recopilación de la información contable, del Banco de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) que llevan a cabo la producción de información de agregados macroeconómicos, y del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que da los lineamientos respecto al presupuesto de inversión.

Ante la necesidad de articular no solo el trabajo de las entidades, sino estándares, procesos y sistemas de información, Colombia ha venido fortaleciendo la parte institucional para la generación de estadísticas con la adopción del MEFP a través de varias herramientas. En 2012, se creó la Comisión Intersectorial de

Estadísticas de Finanzas Públicas (CIEFP) que empezó el trabajo de adopción del MEFP 2014. El trabajo realizado por esta comisión fue el inicio de la hoja de ruta y significó buena parte de los avances descritos anteriormente. Las lecciones derivadas de la primera parte del proceso llevaron a identificar la necesidad de una política integrar que permitiera fortalecer el proceso de gestión financiera pública con miras a mejorar la información. Como resultado, en 2021 se aprobó el CONPES 4008, “Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública” que cubre las siguientes dimensiones y objetivos:

Cuadro 4. Objetivos de la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública

Dimensión	Objetivos específicos
Institucional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reglamentación de la estructura institucional del SIGFP 2. Articulación normativa de los subsistemas de la GFP 3. Fortalecimiento de capacidades para la generación de GFP 4. Fortalecimiento de procesos de control interno para la GFP
Conceptual y metodológico	<ol style="list-style-type: none"> 5. Armonización con referentes internacionales 6. Integración de marcos conceptuales y metodológicos entre los subsistemas de GFP
Tecnológica	<ol style="list-style-type: none"> 7. Lineamientos funcionales comunes y desarrollo del Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública (SUGIFP)

Fuente: DNP, CONPES 4008 de 2021.

En línea con el CONPES 4008, en 2021 se creó la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (CIIGFP), conformada como lo muestra la Figura 3.

Esta comisión es presidida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y cuenta con participación del DNP, el DANE y la Contaduría General de la Nación y tiene por objeto orientar y coordinar la formulación y ejecución de políticas y estrategias, normas, procesos y sistemas tecnológicos, en materia de información para la gestión de recursos públicos, independientemente de la naturaleza pública o privada de quienes los administren, de si hacen parte del presupuesto de alguna entidad estatal, o, de cómo se registren las operaciones y posiciones de saldos derivados de su administración o uso⁹.

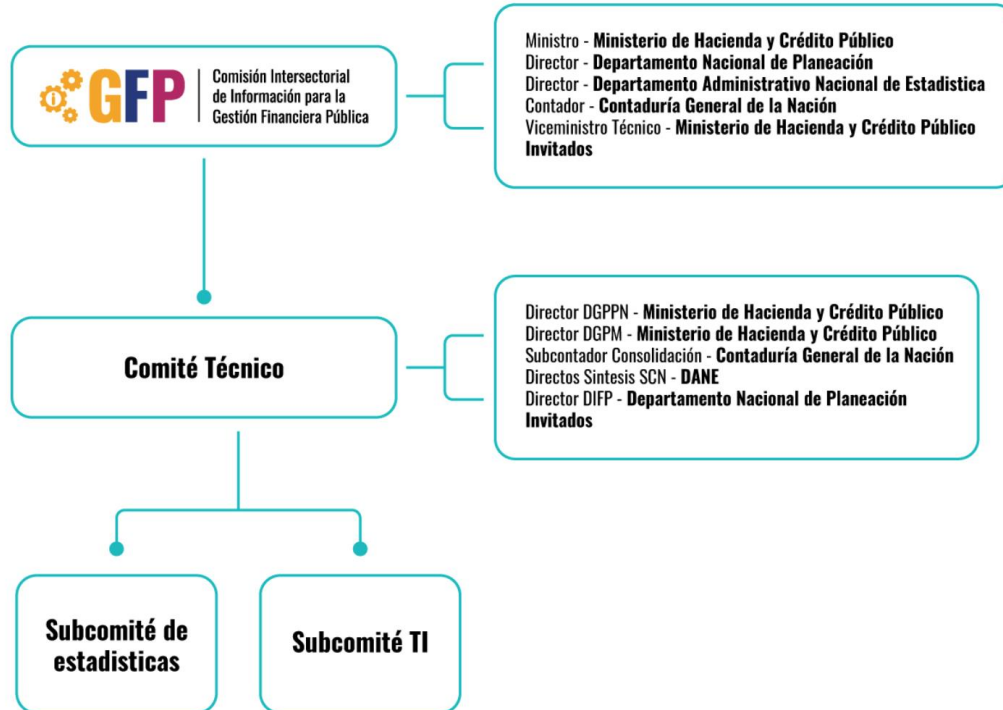
En el marco de esta comisión se viene avanzando en la hoja de ruta de la adopción del MEFP 2014. Un avance reciente en materia conceptual lo constituye la definición del Modelo Conceptual de la Gestión Financiera Pública en Colombia¹⁰, en el cual se presenta de manera integrada la visión común de diferentes actores de las finanzas públicas para lograr la reforma integral de la gestión financiera pública que permite avanzar en la adopción de estándar del MEFP 2014. Este modelo conceptual también incluye una línea de referencia con los ajustes institucionales, de procesos, de coordinación y de desarrollo funcional y tecnológico requeridos para la implementación de la política de Gestión Financiera Pública.

⁹ Fuente: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/CIIGFP/pages_quienessomos

¹⁰ Los documentos del Modelo están disponibles en:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/CIIGFP/pages_ModeloGFP

Figura 3. Conformación de la CIIGFP



Fuente: MHCP, Decreto 224 de 2021.

C. Avances en disponibilidad de información bajo MEFP 2014

Según lo reportado por el MHCP en el MFMP 2021, los avances en cuando a disponibilidad de información con estándar EFP del FMI, se dividen en los realizados sobre la metodología de caja modificada y en los de la metodología MEFP 2014. En las estadísticas de caja modificada 2.0., utilizadas oficialmente, se avanza en la estimación de saldos de deuda con base en MEFP 2014. Adicionalmente, se realizaron ajustes a la sectorización de las estadísticas del seguimiento fiscal para acercarla a la de MEFP 2014.

Frente a la metodología MEFP 2014 se destaca que se cuenta con estadísticas preliminares del gobierno general en el MFMP y en cierres fiscales trimestrales con base devengado. Se cuenta con información anual para el conjunto de estados económicos en base devengado del Gobierno General. Se tiene en cuenta información contable de saldos de activos y pasivos, así como de algunos otros flujos de efectivo, pero no de las transacciones. Está pendiente completar el cálculo de los flujos de activos y pasivos, con la desagregación entre transacciones y otros flujos económicos. Se está avanzando el proceso de identificación de las transacciones para su integración con la información de los saldos y otros flujos. Este proceso se está realizando primero para el Gobierno Central Presupuestario (GCP), por disponibilidad de información.

Frente a la información del Gobierno General con base en MEFP 2014, se destaca que en el MFMP 2022 se publicó en el apéndice 2.1 la información sobre el patrimonio neto, estado de operaciones, financiamiento neto, activos y pasivos para las vigencias 2020 y 2021¹¹.

Adicionalmente, gracias a los avances en la generación de información del Presupuesto General de la Nación (PGN) con el nuevo catálogo presupuestal se avanza en la generación del Estado de Fuentes y Usos de Efectivo (EFUE) preliminar para gobierno central presupuestario. Actualmente, el MHCP está depurando y contrastando las cifras con los movimientos efectivos de caja, revisando la cobertura institucional y ajustando los procesos para iniciar su compilación con una periodicidad mensual.

D. Algunos retos pendientes

A partir de la revisión de los avances en materia de EFP a la fecha y del balance realizado por el Modelo Conceptual de GFP publicado recientemente, es posible identificar aspectos que serán clave para continuar con la transición hacia las estadísticas de finanzas públicas bajo el marco del MEFP 2014.

En primer lugar, la expedición del CUIN¹², publicado por la CGN que se actualiza mensualmente, para incluir o excluir entidades creadas o extinguidas, y anualmente para incorporar ajustes en los criterios de clasificación es un avance importante para mantener un buen estándar en materia de cobertura de entidades y su sectorización. El CUIN ya ha sido incorporado por el Banco de la República y el DANE para las cuentas nacionales y por el MHCP para la metodología MEFP 2014. En las estadísticas fiscales oficiales se han realizado ajustes para aproximarse a la sectorización del CUIN lo cual es un punto positivo.

A pesar del avance que representa el CUIN, es importante considerar que en Colombia existen algunas figuras legales a través de las cuáles las entidades ejecutan recursos públicos y sobre las cuáles no están claramente definidas las responsabilidades en la generación de información financiera pública. Estas figuras legales son frecuentemente de dos tipos: Fiducias y Patrimonios autónomos.

Según la Contraloría General de la República (CGR), los particulares que administran recursos públicos (ejemplo patrimonios autónomos) se agrupan en 159 entidades a junio 2022. De estas, 128 no se encuentran categorizadas en el CUIN y por lo tanto no están obligadas a reportar Información Contable Pública (Convergencia). Desde una perspectiva jurídica están sujetos al régimen privado y por lo tanto no tienen las mismas obligaciones y responsabilidades de las entidades públicas. Sin embargo, estas figuras se han convertido en vehículos de ejecución de importantes recursos públicos por lo cual el análisis de la situación fiscal y en particular la identificación de riesgos sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas

¹¹ Disponible en:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-197963%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

¹² Es un Código nemotécnico estructurado que permite unificar la clasificación y sectorización de las entidades contables públicas en Colombia en concordancia con el Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional MEFP 2014. Esta clasificación es publicada de manera mensual por la CGN, identificando expresamente entidades que ingresan, se eliminan del listado o se reclasifican <https://www.contaduria.gov.co/clasificacion-entidades-segun-cuin>

amerita una reflexión sobre su inclusión en el seguimiento fiscal. Una revisión del inventario de estas entidades permite agruparlas en seis categorías:

1. Entidades Promotoras de Salud y cooperativas de salud
2. Cajas de Compensación
3. Administradoras de Fondos de pensiones y cesantías
4. Cámaras de Comercio
5. Consejos Profesionales
6. Aseguradoras

Otro aspecto que ha significado un avance importante es la mejora en los conceptos, clasificadores y estándares de reporte de información contable y presupuestal. Las entidades que hacen parte del CUIN deben reportar su información financiera pública en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) a través de dos reportes: 1) Información Contable Pública (Convergencia) y 2) la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO). El primer reporte cuenta con el estándar NIIF-NICSP como referente internacional, mientras el segundo reporte está construido con base en el MEFP 2014.

A pesar de que la información contable adopta un estándar internacional, la información producida actualmente aún enfrenta retos para poder generar las estadísticas con base en MEFP 2014. Algunos aspectos que el Modelo Conceptual de Gestión Financiera Pública (2022) identifica, por ejemplo, que la existencia de varios entes contables para un mismo nivel de gobierno genera operaciones recíprocas que pueden dificultar la consolidación de información y la identificación de flujos relevantes para las EFP.

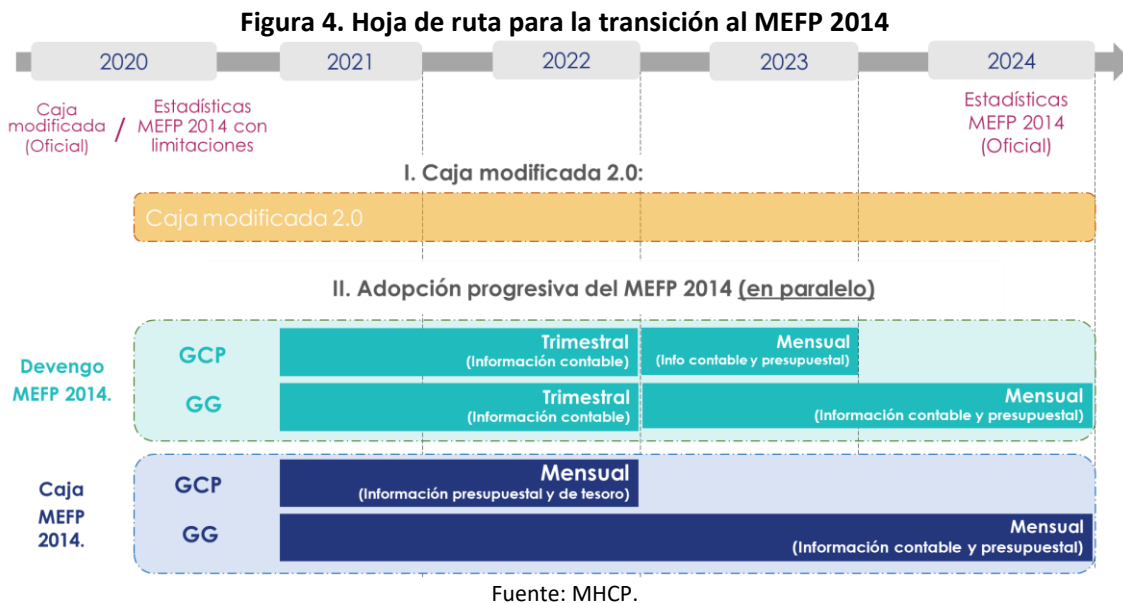
De otro lado, aunque la información presupuestal muestra mejor calidad, los clasificadores presupuestales deben seguir siendo objeto de afinación para que se pueda capturar toda la información relevante para la identificación y cuantificación de transacciones. Igualmente, es necesario garantizar que se cuenta con reportes de transacciones homogéneos para el gobierno general, para que estos permitan identificar adecuadamente las transacciones entre niveles de gobierno¹³. Este aspecto no solo es un tema de clasificadores contables y presupuestales, sino que implica un trabajo importante en materia tecnológica para adaptar los sistemas de información de las entidades.

A partir del balance realizado en esta sección es posible concluir que Colombia muestra avances importantes en materia de comprender el marco del MEFP 2014 y adoptar los estándares para la información contable y presupuestal. No obstante, aún falta que las estadísticas oficiales, actualmente en caja modificada, hagan transición hacia el MEFP 2014 que se viene avanzando en paralelo. En la siguiente sección se plantean algunas consideraciones y recomendaciones para que se pueda avanzar en esta transición.

¹³ Por ejemplo, la desagregación de transferencias para las diferentes unidades institucionales que componen el gobierno general muestra inconsistencias. Las transferencias corrientes que reportan unidades del Gobierno General se incluyen las transacciones económicas relacionadas con los “Recursos del Sistema de Seguridad Social Integral” en una cuenta aparte, mientras que en el Gobierno Nacional Central estas transacciones tendrían menor desagregación.

3. Propuestas de mejora metodológica para la adopción del estándar EFP

Según la hoja de ruta del proyecto de adopción de estadísticas de finanzas públicas del MHCP, se proyecta que las estadísticas oficiales se adopten de manera progresiva, hasta alcanzar una adopción completa en 2024:



Esta hoja de ruta plantea que, de manera paralela a la información oficial bajo metodología de caja modificada, se adopten progresivamente las estadísticas bajo el modelo MEFP 2014. Es decir, en lugar de hacer una transición por fases, como lo propone el FMI (2016), el MHCP propone mantener la generación de estadísticas de caja modificada que es la base de las cifras fiscales oficiales, al tiempo que se empieza la generación con la metodología de MEFP 2014 de manera gradual. Si bien esta propuesta es viable, resulta importante que se genere pedagogía alrededor de este proceso para que los diferentes usuarios entiendan la diferencia entre las cifras generadas por cada metodología, y sea claro un calendario e instrumentos de difusión de la información con MEFP 2014.

A partir de la revisión del marco conceptual del MEFP 2014 del FMI y de las recomendaciones de dicha institución, en esta sección se realizan algunas recomendaciones generales que pueden ayudar a potenciar el proceso de transición hacia la generación de estadísticas bajo la metodología MEFP 2014. Estas recomendaciones se basan en dos de los puntos señalados por el FMI como buenas prácticas para la transición.

En primer lugar, tal como lo señala el FMI, el proceso de adopción del estándar de EFP es particular a cada país y su contexto. No obstante, una de las recomendaciones que se dan es la de una transición por fases, en la cual, si se parte de una caja modificada, recomiendan moverse a causación y luego adoptar los estándares contables. Sobre este aspecto, Colombia ya ha hecho un avance importante en estándares contables, por lo cual podría priorizar pasar a causación por lo menos para el gobierno nacional (al menos

presupuestario). Si bien, se vienen avanzando los diferentes reportes bajo MEFP 2014 para todo el gobierno general, contar al menos con la información del GNC sería una ganancia temprana que permitiría un avance en materia de calidad, integridad y transparencia para las estadísticas del gobierno central, en el cual se concentran buena parte de los análisis de sostenibilidad fiscal y sobre el cual se aplica la regla fiscal. Adicionalmente, realizar esta transición permitiría que el mismo gobierno empiece a tomar decisiones de política fiscal sobre la información con base en MEFP 2014. Esta recomendación también tiene en cuenta que el proceso de generación de información contable para otros sectores del gobierno general, por ejemplo, el territorial que adoptó clasificadores con posterioridad, puede tomar más tiempo en alcanzar estándares de calidad, lo cual podría generar retrasos si se apunta a realizar la transición a MEFP 2014 solo hasta cuando se cuente con información para todo el gobierno general.

Una segunda recomendación, se relaciona con lo señalado por el FMI sobre el avance en la identificación de saldos y flujos de entidades que son grandes y relevantes para la situación fiscal, y cuyas operaciones son fácilmente identificables. Este punto puede aplicarse sobre el gobierno central de manera que se avance en facilitar la transición para este nivel de gobierno. Al respecto resulta relevante la recomendación realizada por el CARF sobre la contabilidad del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles. Este fondo que acumula un pasivo importante asociado a la política de subsidios de los combustibles y puede mejorar su información contable (el administrador es el mismo MHCP) y así facilitar la integración de esta información en las estadísticas del gobierno central bajo la metodología de causación. Un análisis similar se puede realizar a otros fondos que impliquen alto riesgo fiscal.

Asociado a esta recomendación, es posible hacer una serie de ajustes sobre ingresos y gastos causados que cuentan con información disponible para ser registrados bajo metodología de causación. Uno es el ajuste a los gastos asociados al SGP para que estos sean registrados bajo metodología de causación, independiente de que una parte de los recursos de una vigencia de giren en la vigencia siguiente. Otro aspecto que se puede mejorar en materia de registro de información se asocia a la identificación y cuantificación de pasivos según el estándar MEFP 2014 para el GNC. Un ejemplo en este caso puede ser el registro del pasivo que asume la nación por el traslado de afiliados al régimen de pensiones privados que se pasan a Colpensiones o el registro de deuda a valores de mercado que puede realizarse con información contable y de la Dirección de Crédito Público, que en el marco de la transición al MEFP ya se ha venido revisando.

La última recomendación se basa en la disponibilidad de información y la transparencia. Sin duda Colombia ha avanzado de manera importante en la adopción del MEFP 2014 desde hace más de siete años. Es fundamental que esos avances se traduzcan en la generación de estadísticas oficiales con la metodología MEFP 2014 al menos para el nivel de gobierno más relevante para la sostenibilidad fiscal en este momento, como lo es el gobierno central. Ello requiere que se empiecen a generar estadísticas, que pueden ser preliminares y seguir un proceso de afinamiento a lo largo del tiempo, pero que informen las decisiones de política fiscal de manera oportuna y que fortalezcan los análisis de sostenibilidad, no solo del CARF, sino de diferentes actores. Para ello resulta indispensable que se difunda ampliamente dicha información y se analicen los impactos que esta información bajo MEFP 2014 tiene sobre los diferentes instrumentos de política fiscal como son el MFMP, el PGN, el PF y la regla fiscal.

Anexo 1. Resumen de las fases de transición de caja a causación según recomendaciones del FMI

- **Fase 0:** Un sistema adecuado de contabilidad de caja requiere políticas contables, operaciones y estados financieros, para generar información confiable y completa de las transacciones, saldos y deuda de caja. Generalmente es relativamente fácil de producir para el gobierno central presupuestario. Debe generarse un estado de flujo de efectivo y un balance financiero. Es más fácil de generar información si se maneja una cuenta única nacional, un repositorio o base de datos de transacciones contables, un inventario completo de la deuda y una consolidación coherente con el presupuesto, que puede ser facilitada por un sistema de información integrado.
- **Fase 1:** Se genera un balance general más completo y un estado de operaciones. Registra los ingresos por recaudar y gastos por pagar del gobierno, lo que afectará tanto el balance como el estado de operaciones. Generalmente requiere de políticas contables que consideren las causaciones, así como de un catálogo de cuentas que considere transacciones causadas. En materia de cobertura se recomienda que se agreguen las agencias extrapresupuestarias para completar el gobierno central (incluir las agencias y fondos sobre los que el gobierno central tiene control), lo que requerirá netear operaciones intrapúblicas para evitar doble contabilidad de operaciones (requiere sistema de consolidación).
- **Fase 2:** Completa el reconocimiento de pasivos contingentes (pensiones, APP) y activos financieros en el balance, registra el cambio de valor de los saldos como parte del estado de operaciones (otros flujos no transaccionales) y extiende la cobertura institucional a gobierno general. Requiere de adopción de estándares contables claros y necesita capacidad técnica para calcular valores de mercado. Se amplía la cobertura a gobierno general con el fin de contar con un panorama más amplio de la sostenibilidad de este nivel de gobierno, al considerar sus activos y pasivos pensionales y asociados a APP. Requiere de procesos de consolidación con gobiernos locales y el sector de seguridad social.
- **Fase 3:** Llega a la publicación de un conjunto completo de estados financieros base causación para el total del sector público, permitiendo a diferentes actores contar con una visión completa de los ingresos, gastos, activos, pasivos y riqueza neta del sector público. Se agregan los últimos activos al balance (activos físicos e intangibles, inventarios, instrumentos como oro y derechos especiales ante FMI, moneda en circulación, así como impuestos por recaudar). De manera coherente, se agregan los flujos causados asociados a los activos y pasivos incluidos (recaudo causado, depreciación o amortización de activos tangibles e intangibles). Se debe contar con políticas contables para la valoración de activos (tangibles e intangibles) y con un inventario completo y actualizado de activos físicos. Para el registro del recaudo causado se requiere información complementaria de la administración tributaria. Para ampliar la cobertura, se deben incluir las corporaciones bajo control del gobierno. Se debe contar con reportes segmentados por nivel de gobierno.