

Situación
de las Finanzas del Estado
2018

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor General de la República

Ricardo Rodríguez Yee
Vicecontralor General de la República (E)

Carlos David Castillo Arbeláez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Martha Angélica Martínez Piraquive
Contralora Delegada Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Gabriel Romero Sundheim
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado para el Sector de Minas y Energía

David José Valencia Ocampo
Contralor Delegado para Gestión Pública e Instituciones Financieras

Julio Cesar Cárdenas Uribe
Contralor Delegado para el Sector Social

Sebastian Montoya Mejía
Contralor Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad (E)

Walfa Constanza Téllez Duarte
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Soraya Vargas Pulido
Contralora Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva

Luis Carlos Pineda Téllez
Contralor Delegado para Participación Ciudadana

María Fernanda Rangel Esparza
Directora Oficina de Planeación

Gladys Rubiela Rodríguez Martínez
Directora de Oficina de Sistemas e Informática

Diego Esteban Ortiz Delgado
Director Oficina de Control Interno

Orlando Velandia Sepulveda
Director Oficina de Control Disciplinario

Julian Mauricio Ruiz Rodríguez
Director Oficina Jurídica

Tania Marcela Hernández Guzmán
Directora Centro de Estudios Fiscales

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Luisa Fernanda Morales Noriega
Gerente del Talento Humano

Sandra Patricia Bohórquez González
Gerente Administrativo y Financiero

Andres Gustavo Rojas Palomino
Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Claudia Cristina Serrano Evers
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción

Paula Andrea López Domínguez
Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación
e Incautación de Bienes (e)

Juan Carlos Gualdrón Alba
Jefe Unidad para el Postconflicto



●●● **REPÚBLICA DE COLOMBIA**
Contraloría General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor General de la República

Ricardo Rodríguez Yee
Vicecontralor General de la República (E)

Dirección del informe:

Carlos David Castillo Arbeláez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Alejandro José Ovalle Gont
Director de Estudios Macroeconómicos

Participaron en la elaboración de este informe:

Carlos Humberto Barrera Gallo
Juan Pablo Radziunas Pulido
Miguel Alfonso Montoya Olarte
Jesús Gabriel Morante Flórez
Fanny Parada López
José Enrique Contreras Hernández
José Milton Romero Ramírez
Martha Lilia Alarcón Castro

Asesoría Técnica:
Beethoven Herrera Valencia

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Edición y diagramación:
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Diseño de cubierta
Néstor Adolfo Patiño Forero

Contraloría General de la República
Carrera 69 # 44 - 35
Teléfonos: 5187000
Bogotá D.C., Colombia
Julio 2019
www.contraloria.gov.co

Contenido

Presentación.....	7
Introducción.....	11
Capítulo I	
La economía colombiana en 2018	15
1.1 Pese al aumento de la tasa de crecimiento del PIB, aún no se consolida el proceso de recuperación de la economía colombiana.....	16
1.2 Más de la mitad del crecimiento se soportó en tres ramas de actividad económica.....	18
1.3 La demanda interna impulsó el crecimiento.....	20
1.4 La inflación moderó su crecimiento en 2018.....	20
1.5 La política monetaria expansiva contribuyó al crecimiento.....	22
1.6 El déficit en cuenta corriente se deterioró debido a la balanza comercial y la salida de utilidades.....	24
1.7 El precio del petróleo determinó el aumento de las exportaciones y la tasa de cambio se mantuvo estable.....	25
1.8 Se perdió dinamismo en la generación de ocupación, lo que elevó la tasa de desempleo en 2018 y frenó la disminución de la informalidad que se presentaba en años recientes.....	26
1.9 Conclusiones.....	28
Capítulo II	
El resultado fiscal del Estado en 2018: balance consolidado.....	31
2.1 Evolución reciente del déficit fiscal del Sector Público Consolidado (2012-2017).....	31
2.2 El balance fiscal del Estado en 2018.....	33
2.3 Financiamiento del déficit fiscal del Estado en 2018.....	43
Capítulo III	
Situación de las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) a 2018.....	47
3.1 Aspectos generales de las finanzas del GNC.....	47
3.2 Evolución del balance fiscal del GNC.....	49
3.3 Evolución de los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC).....	53
3.4 Evolución de los gastos del Gobierno Nacional Central (GNC).....	62
3.5 Conclusiones.....	70

Capítulo IV	
Situación de las Finanzas de los	
Gobiernos Centrales Territoriales 2009-2018.....	73
4.1 Introducción.....	73
4.2 Antecedentes.....	74
4.3 Situación de las finanzas de los gobiernos centrales territoriales.....	77
4.4. Situación de las finanzas de los departamentos.....	87
4.5. Situación de las finanzas de las capitales.....	93
4.6. Situación de las finanzas de los municipios no capitales	97
4.7. Conclusiones.....	164
Capítulo V	
Sector Seguridad Social.....	107
5.1 La situación institucional, fiscal y financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).....	109
5.2 La situación institucional, fiscal y financiera del Sistema de Seguridad Social de Pensiones.....	120
5.3 La situación institucional, fiscal y financiera del sistema de Riesgos Laborales.....	127
5.4 Conclusiones.....	132
Anexos.....	135

Presentación

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento del mandato constitucional (artículo 268, ordinal 11) y legal (artículo 41 de la Ley 42 de 1993), presenta al Congreso y al presidente de la República, el Informe y Certificación de la Situación de las Finanzas del Estado de la vigencia 2018, en el cual se registra el resultado fiscal del sector público colombiano y de los elementos más destacados que lo explican.

La situación de las finanzas del Estado durante la vigencia fiscal de 2018 estuvo caracterizada principalmente por elementos positivos externos, como la recuperación de las cotizaciones del petróleo y la reactivación de la economía mundial, e internos reflejados en la recuperación de la demanda interna. El aumento de las cotizaciones del crudo fue un elemento positivo para la economía y las finanzas públicas, fortaleciéndolas a través de la renta petrolera, gracias a los mayores ingresos procedentes de los excedentes financieros transferidos al Gobierno Nacional Central (GNC), especialmente de los dividendos que recibió de la Empresa Colombiana de Petróleos S.A. (Ecopetrol). El aumento del recaudo tributario debido al crecimiento económico, junto con un gasto controlado, permitió cumplir el compromiso de la política fiscal de reducir el déficit del Gobierno, tal como lo exige la regla fiscal. Así, el déficit del GNC se redujo de 3,7% del PIB en 2017 a 3,1% del PIB en 2018.

No obstante, el resultado fiscal del sector público consolidado se deterioró respecto al 2017, ya que pasó de representar 2,5% del PIB en 2017 a 3% del PIB en 2018, y en ello influyó de manera determinante el resultado deficitario de los gobiernos territoriales y la reducción del superávit del sector de seguridad social. Por ello, el mayor déficit implicó que la deuda bruta a PIB en 2018 se incrementara en 3,8% respecto al año anterior.

La situación deficitaria del balance fiscal de los gobiernos territoriales de 0,35% del PIB para 2018 surgió de la suma neta del déficit originado en los recursos diferentes al SGR de los gobiernos centrales territoriales y del superávit de los recursos del Sistema General de Regalías (0,58% del PIB) que se giraron a las administraciones territoriales. El déficit que se presentó en los gobiernos capitales (0,32% del PIB) se dio en casi su totalidad por el desbalance negativo del Distrito Capital derivado de la combinación de una reducción de los ingresos reales y un aumento de los gastos. Los ingresos diferentes a los tributarios disminuyeron su participación en proporción del PIB, mientras los tributarios se mantuvieron.

El sector de la seguridad social desmejoró su balance fiscal al reducir su resultado superavitario de 0,65% del PIB en 2017 a 0,16% del PIB en 2018. Esto se explicó principalmente por la disminución del superávit del Subsector Pensiones que registró un aumento importante en sus gastos, dentro de los cuales se destacaron las erogaciones del Fondo de Pensiones Territoriales, además que hubo una disminución de los ingresos por rendimientos financieros. Por su parte, el subsector de salud registró un balance positivo (pero no de gran cuantía), así como el subsector de riesgos laborales.

Los establecimientos públicos nacionales mejoraron su balance positivo al pasar el superávit fiscal de 0,32% del PIB en 2017 a 0,36%, lo cual se explicó por una mayor caída en los gastos frente a la reducción de los ingresos.

Así mismo, el Sistema General de Regalías (SGR) aumentó de manera importante el superávit en 2018, como resultado del repunte en las cotizaciones del petróleo que fortalecieron los ingresos por regalías.

Por su parte, las empresas no financieras territoriales presentaron un balance deficitario similar al del año anterior (0,26% del PIB), explicado nuevamente por el comportamiento de las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) en las cuales la dinámica de los gastos aún supera a los ingresos.

Para el caso del Sector Financiero, el balance de 2018 pasó de 0,09% del PIB en 2017 a 0,23% del PIB en 2018, explicado principalmente por el balance positivo del Banco de la República. Los ingresos del Banco se vieron favorecidos por los mayores rendimientos del portafolio de inversión de las reservas internacionales, y la reducción de los gastos se explicó fundamentalmente por la disminución de la remuneración sobre los depósitos del Gobierno Nacional.

En general, el deterioro del resultado fiscal del sector público consolidado, a pesar de que algunos sectores en 2018 mejoraron sus balances como fue el caso del GNC, mostró que aún existen muchos retos que deben enfrentar las autoridades económicas, y en especial las vinculadas al sector público, para mejorar la situación de las finanzas del Estado en los próximos años.

Aún la explicación de algunos avances fiscales y económicos, como se señaló está vinculada al sector primario exportador, lo cual se tiene que superar en el mediano plazo. La robustez de las finanzas públicas debe estar soportada en un aparato productivo diversificado y dejar de depender tanto del sector minero energético. El crecimiento económico

registró bajas tasa en un nivel inferior al de su potencial; y ello, en gran medida, se refleja en los resultados de las finanzas públicas, lo cual ha tenido consecuencias negativas en los indicadores de la deuda pública; por tanto, se han debido posponer y replantear año a año las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo aplazando los logros de un mejor resultado fiscal, en particular del GNC.

En este sentido, la política fiscal y las autoridades económicas tienen muchas cosas por hacer para consolidar unas finanzas públicas sostenibles, con crecimiento económico y bienestar social. Por ejemplo, aún se espera la adopción de reformas y políticas que recojan las recomendaciones que realizó la última comisión del gasto público para asegurar un gasto público eficiente y de calidad, adicionalmente se pueden hacer modificaciones en el sistema tributario con el objetivo que este sea más progresivo y se aumente el nivel de recaudo fiscal.

Introducción

El Informe de la Situación de las Finanzas del Estado 2018, preparado por la Contraloría General de la República (CGR), además de la presentación inicial, se compone de cinco capítulos donde se examinan los hechos más relevantes de las finanzas públicas colombianas y una sección de anexos con los principales aspectos metodológicos del informe y cuadros de estadísticas fiscales.

En el primer capítulo se presenta una visión global del entorno macroeconómico externo e interno y sus efectos sobre los resultados económicos y el balance fiscal de la vigencia 2018.

En el segundo capítulo se muestra el resultado fiscal que arrojó el Estado en 2018, considerando los sectores y entidades que hacen parte del Sector Público Consolidado (SPC), estableciendo de forma general, para cada uno de ellos el comportamiento de ingresos y gastos que explican dicho resultado. Incluye una sección de financiamiento en la que se presenta la forma y estrategias con las que el sector público consiguió los recursos para cubrir el déficit fiscal, constituidos principalmente con deuda externa e interna.

Además, se muestra la tendencia del resultado fiscal (déficit o superávit) en los últimos seis años. Este análisis permite a la CGR tener un panorama actual y una perspectiva de mediano plazo la situación de las finanzas del Estado y los principales factores que sobre ella influyen.

En el tercer capítulo se hace un análisis detallado de la situación de las finanzas de tres sectores particulares del SPC como son el Gobierno Nacional Central, los gobiernos centrales territoriales (gobernaciones y alcaldías) y el sector de la seguridad social. Esta selección de sectores se justifica por varias razones: a) tienen un peso importante en el resultado fiscal del Estado, explicando en gran medida los vaivenes en esta variable; b) presentan una unidad de análisis integrada que permiten realizar inferencias y conclusiones válidas y aplicables sobre los resultados en conjunto; c) sus movimientos o resultados pueden tener efectos apreciables sobre el conjunto de la economía o de otros sectores, por ejemplo, sobre el endeudamiento público o la generación de excedentes que van a nutrir el circuito económico.

Este análisis pretende, bajo una perspectiva de mediano plazo, mostrar el desempeño de las finanzas más allá del resultado fiscal anual (déficit o superávit) utilizando indicadores que muestren las fortalezas o debilidades de la estructura financiera y presupuestal. Nos acercaremos bajo este análisis a poder determinar si las finanzas de estos sectores son sanas o sostenibles, a qué riesgos se enfrentan y a establecer recomendaciones tendientes a su fortalecimiento.

En este sentido, la situación de las finanzas de estos sectores (y por extensión del Sector público en conjunto) debe analizarse desde un punto de vista general, para lo cual no solamente se utilizará la visión fiscal (esto es, la determinación del resultado fiscal y su origen) sino otras perspectivas como la presupuestal, de gestión y de resultados, entre otros.

Finalmente, el informe contiene una sección especial de anexos, en la cual se presentan los elementos metodológicos del informe y las estadísticas fiscales.

La metodología utilizada en este informe para la elaboración del balance fiscal de cada uno de los componentes del SPC se basa en los manuales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y corresponde a una reclasificación de la información de ejecución presupuestal, con el objetivo de separar los rubros que corresponden a operaciones de financiamiento de los que no lo son.

El cálculo del balance fiscal se realiza utilizando los lineamientos sugeridos por este organismo, conforme a los cuales las principales transacciones de los gobiernos se clasifican en:

- **Ingreso total:** incluye todas las entradas de recursos de las entidades públicas. El ingreso total se clasifica en ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) y recursos de capital. En los ingresos no se incluyen los recursos de crédito considerados como financiamiento.
- **Gasto total y préstamo neto:** tiene en cuenta todos los gastos con fines operacionales (gasto corriente) y fines de inversión (gasto de capital), excluyendo los pagos por amortizaciones de créditos. El préstamo neto es el monto de los préstamos otorgados y obtenidos entre las entidades del sector público no financiero. En este concepto se incluyen solo los préstamos vinculados a objetivos de política económica o social (no comprenden los préstamos por motivos de liquidez u obtención de beneficios).

- **Resultado o balance fiscal (déficit o superávit):** el balance corresponde a la diferencia entre ingreso y gasto total, sin tener en cuenta las operaciones de financiamiento¹. Si la diferencia es positiva se habla de superávit fiscal y si es negativa de déficit fiscal. Este concepto mide el resultado financiero de las operaciones del sector público y permite tener una primera aproximación de su impacto sobre el resto de la economía.

El primer cálculo es la diferencia entre ingresos y gastos que se denomina “por encima de la línea”, luego se analiza el financiamiento del déficit, lo cual se conoce como “por debajo de la línea”.

- **Financiamiento:** incluye las transacciones en efectivo y depósitos del Gobierno, los desembolsos y amortizaciones de crédito externo e interno, así como los cambios en los activos y pasivos financieros con fines de liquidez. En caso de déficit muestra las fuentes netas de financiamiento utilizadas y en caso de superávit la acumulación neta de activos financieros.

1. Desembolsos, amortizaciones de crédito y movimiento neto de activos financieros, entre otros.

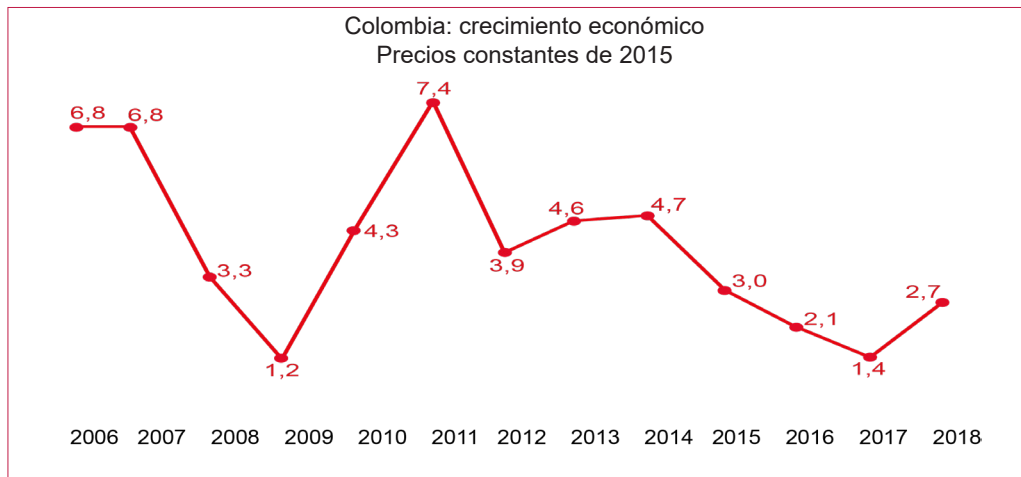
Este hecho, en combinación con una política monetaria más expansiva, determinó los elementos necesarios para soportar una mayor dinámica económica, con incentivos y generación de mejores expectativas, que se reflejaron en mayores tasas de crecimiento en el consumo y la inversión (fortalecimiento de la demanda interna [lado izquierdo del Gráfico 1-1]). Sin embargo, y debido a los rezagos en la transmisión de estos efectos en el mercado laboral, no se reflejó en una reducción de la tasa de desempleo a nivel nacional.

Finalmente, en el lado derecho del Gráfico 1-1 se recoge la interrelación del sector petrolero con las finanzas públicas, en la medida que tanto los ingresos, en especial del GNC, se fortalecieron en virtud de los mayores dividendos obtenidos de la petrolera estatal, así como del recaudo tributario por crecimiento económico. Con ello, y con un gasto controlado, se logró cumplir el compromiso de la política fiscal de reducir el déficit, así como lo exige la regla fiscal.

1.1 Pese al aumento de la tasa de crecimiento del PIB, aún no se consolida el proceso de recuperación de la economía colombiana

Con un crecimiento de 2,7%, la economía colombiana confirmó el cambio de la tendencia después de los efectos de la desaceleración de 2014 (Gráfico 1-2).

Gráfico 1-2

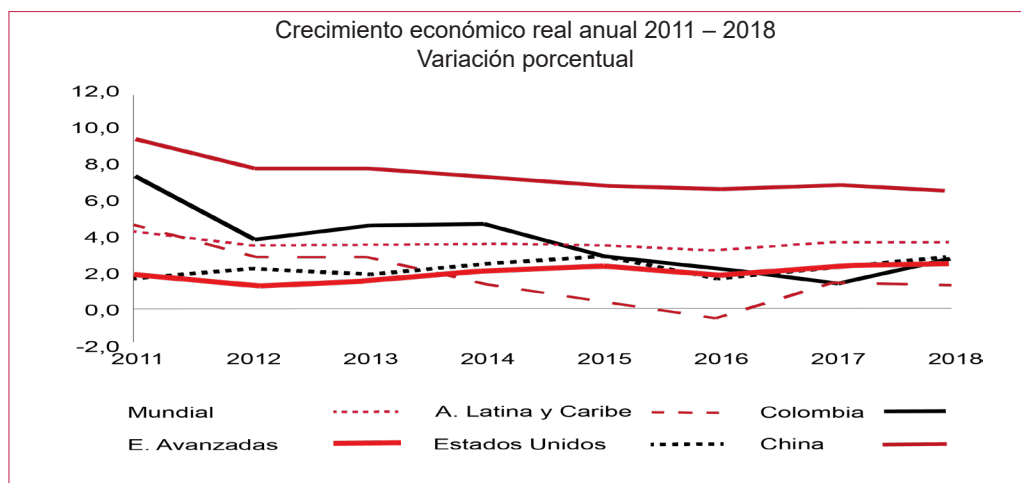


Fuente: DANE

El resultado de la economía durante esta vigencia, cuyo crecimiento aún se encuentra por debajo de su potencial², se explica, en gran medida, por elementos decisivos del contexto externo. De un lado, la mejora en los términos de intercambio de los *commodities*, principalmente a través del precio del petróleo y, de otro, por el efecto positivo de la reactivación de la economía mundial, en especial, la de Estados Unidos como principal socio comercial.

El crecimiento de Colombia contrasta, a nivel regional, con la desaceleración del crecimiento económico de América Latina en 2018 (Gráfico 1-3), explicado, en parte, por los ajustes fiscales implementados por los gobiernos de la región y la desaceleración en sectores primarios y de comercio³.

Gráfico 1-3



Fuente: FMI - DANE.

2. El PIB potencial es el máximo nivel de producción de una economía dados los factores de producción disponibles. Según estimaciones recientes del Banco de la República, el crecimiento potencial se encuentra cercano al 3,5% anual. El concepto del PIB potencial es importante para determinar la política monetaria y la regla fiscal que rige las finanzas del Gobierno Nacional. La tasa de desempleo, que sería compatible con el PIB potencial y no acelera la inflación, *Non Accelerating Inflation Rate Unemployment* (NAIRU), está entre el 8,0% y el 9,0%.

3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2018 (LC/PUB.2019/1-P), Santiago, 2019.

El mejor desempeño de la economía colombiana también se explicó por elementos internos, entre los cuales se encuentran la recuperación de la inversión, que volvió a registrar una tasa de crecimiento positiva después tres años consecutivos de variaciones negativas, y el mayor ritmo del consumo total. Estos mejores resultados de la demanda interna se asociaron a la reducción de la tasa de interés de intervención de la política monetaria y a la evolución favorable de la confianza de los consumidores y empresarios⁴.

1.2 Más de la mitad del crecimiento se soportó en tres ramas de actividad económica

Las ramas de la actividad económica mostraron un comportamiento diverso durante 2018, pues mientras algunos sectores mejoraron sus tasas de crecimiento, como en el caso de administración pública, defensa, educación y salud, comercio, industria manufacturera, construcción y actividades profesionales científicas y técnicas; otros sectores desmejoraron, como sucedió en la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, suministro de electricidad, gas y agua, actividades financieras, actividades inmobiliarias y actividades artísticas (Cuadro 1-1).

4. De acuerdo con Fedesarrollo, los índices de las encuestas que miden la confianza comercial, industrial y del consumidor, mejoraron o se recuperaron a diciembre de 2018.

Cuadro 1-1

Valor agregado por actividad económica
Crecimiento anual en volumen*

	2017	2018
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	5,5	2,0
Explotación de minas y canteras	-5,7	-0,8
Industrias manufactureras	-1,8	2,0
Suministro de electricidad, gas, y agua	2,9	-21,8
Construcción	-2,0	0,3
Comercio al por mayor y al por menor	1,9	3,1
Información y comunicaciones	-0,2	3,1
Actividades financieras y de seguros	5,4	3,1
Actividades inmobiliarias	3,1	2,0
Actividades profesionales, científicas y técnicas	1,3	5,0
Administración pública, defensa, educación y salud	3,5	4,1
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios	2,2	1,4
Valor agregado bruto	1,4	2,5
Total Impuestos - subvenciones	1,1	2,6
Producto Interno Bruto	1,4	2,7

Fuente: DANE.

*Series encadenadas en volumen con año de referencia 2015.

De tal manera, tres ramas de actividad explicaron más del 80% del crecimiento: Administración pública, defensa, educación y salud; Comercio y actividades profesionales científicas; mientras que por el contrario, suministro de electricidad, gas y agua; y explotación de minas y canteras tuvieron una contribución negativa.

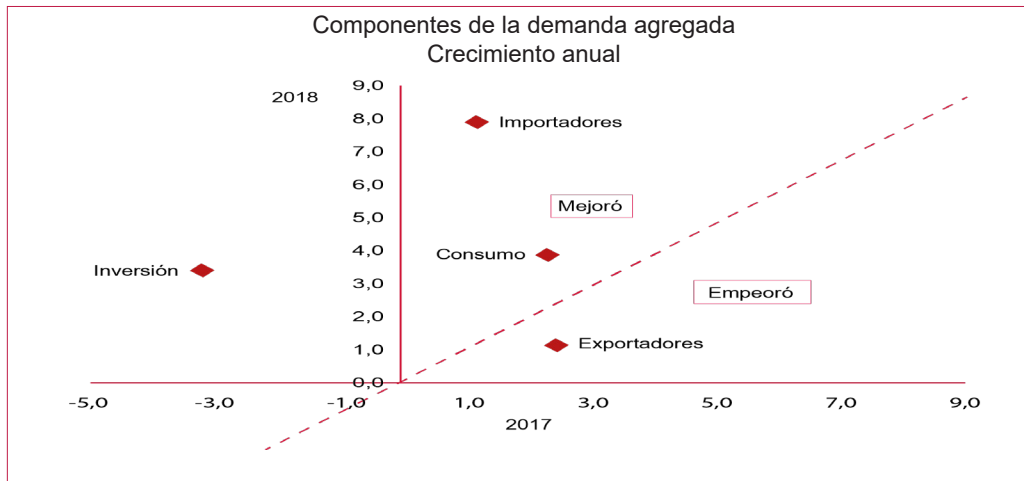
En el caso de la explotación de minas y canteras, el crecimiento de las actividades petroleras (1,4%) ayudó a compensar las tasas negativas de otros subsectores como minerales metalíferos (-2,1%) y carbón (-6,7%), entre otras.

En síntesis, el crecimiento económico de 2018 se soportó mayoritariamente en ramas vinculadas a las actividades de servicios y, en menor medida, en las actividades de producción de bienes como la industria que, aunque registró una recuperación, no mostró una mayor dinámica.

1.3 La demanda interna impulsó el crecimiento

La dinámica de la economía en 2018, teniendo en cuenta los componentes del gasto, se soportó en los resultados de la demanda interna, como consecuencia de las mayores tasas de crecimiento del consumo y de la inversión (Gráfica 1-4), que, como se señaló anteriormente, estuvieron asociadas a las menores tasas de interés y una mejora en la percepción de confianza de los consumidores y empresarios.

Gráfico 1-4



Fuente: DANE, cálculos CGR.

La inversión (formación bruta de capital) presentó un crecimiento anual de 3,5% en 2018, con un cambio de tendencia frente a 2015 y 2017. Por su parte, el consumo final recuperó su fortaleza como efecto combinado del consumo de los hogares (3,5%) y del sector público (5,9%).

Adicionalmente, el nuevo vigor que tomaron las importaciones con un crecimiento del 8% anual en 2018 —una de las tasas más altas de los últimos años, debido a la mayor dinámica de la demanda interna frente a un sector exportador debilitado con un crecimiento de sólo el 1,2% anual— llevó a que el aporte del comercio exterior neto se hiciera más negativo dentro de la demanda agregada respecto a 2017 (Gráfica 1-4).

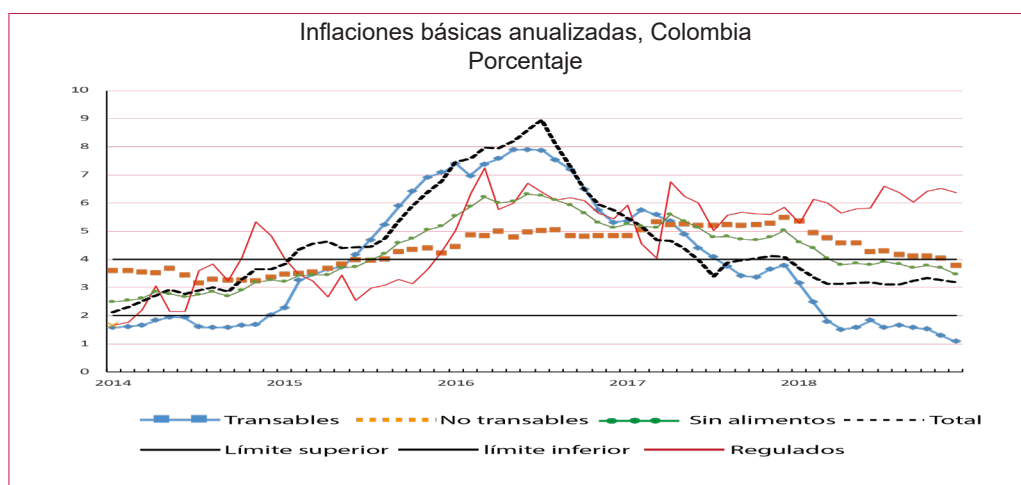
1.4 La inflación moderó su crecimiento en 2018

La inflación de Colombia en 2018 alcanzó el 3,18%, con una reducción de 91 puntos básicos (p.b.) frente al año inmediatamente anterior (4,09%),

ubicándose muy cerca de la meta establecida por la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) (3,00%). Esta disminución obedeció a dos factores principales: la reducción en los precios de los grupos de bienes transables y no transables y la estabilidad en los precios de los alimentos (crecieron solo 51 p.b., con un alza anual de 2,43%).

Los bienes transables mostraron una reducción de 261 p.b. hasta el 1,09%, mientras que los no transables lo hicieron en 170 p.b. y se situaron en el 3,79%. La menor transmisión de la devaluación (promedio anual) y el efecto del ajuste por una mayor base del incremento de la tarifa general del Impuesto al Valor agregado (IVA) al 19%, que se había hecho a comienzos de 2017, explicaron este comportamiento. Por el contrario, los precios de los bienes regulados mantuvieron su dinámica alcista y finalizaron el año en 6,37%, con un incremento de 48 p.b., presionados por los servicios públicos y los combustibles (Gráfica 1-5). Los mayores precios de los regulados repercutieron en mayores ingresos para el Estado.

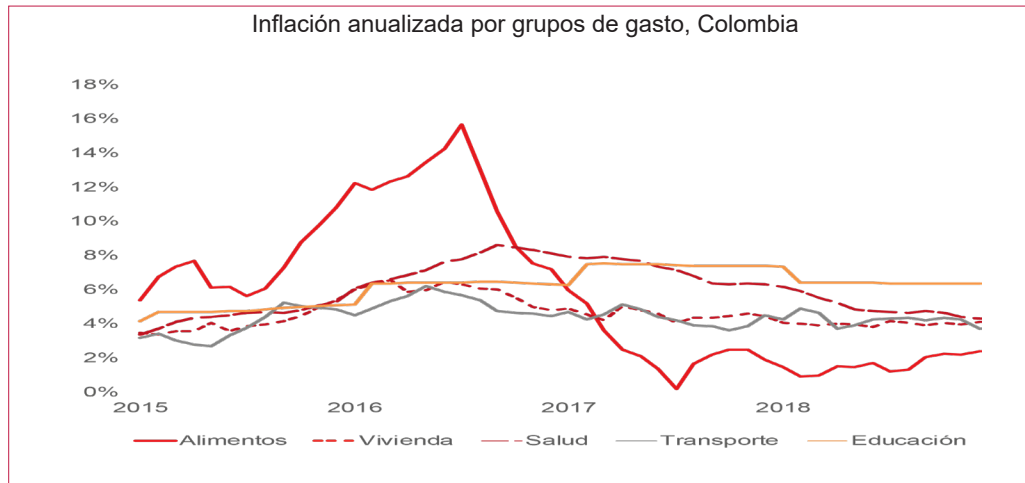
Gráfica 1-5



Fuente: DANE, Banco de la República .

Al analizar los diferentes subgrupos de bienes y servicios que componen la canasta familiar, se registró una mayor presión sobre la inflación total por educación (6,38%), salud (4,33%), vivienda (4,13%) y transporte (3,73%) (Gráfico 1-6).

Gráfico 1-6

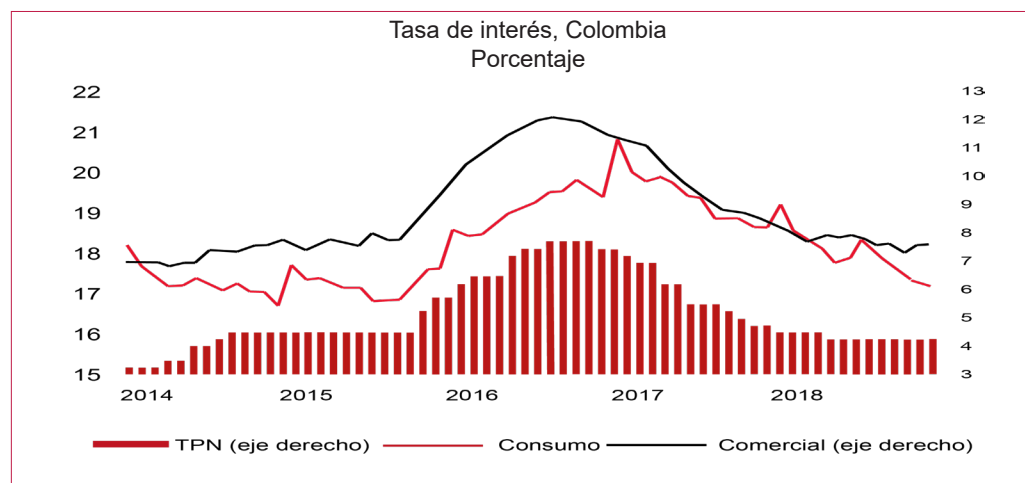


Fuente: DANE.

1.5 La política monetaria expansiva contribuyó al crecimiento

En 2018 la política monetaria de Colombia tuvo una ligera tendencia expansiva. En enero y mayo la tasa de intervención se redujo en 25 p.b. cada vez hasta ubicarla en 4,25%. A partir de allí, la Junta Directiva del Banco de la República la mantuvo constante el resto del año. La transmisión a otras tasas de la economía se observó con mayor fuerza en las de consumo, cuyo promedio se redujo en 145 p.b. durante el año, y con menor intensidad en el crédito comercial, con una reducción de 80 p.b. (Gráfico 1-7).

Gráfico 1-7



Fuente: Banco de la República.

Como resultado de la política monetaria expansiva, la cartera real bruta⁵ del sistema financiero mostró durante 2018 un comportamiento al alza. En diciembre de 2018 la tasa real anual de crecimiento de la cartera real bruta total alcanzó el 4,63%, impulsada por la cartera hipotecaria (7,57%) y la de consumo (6,53%). Esta mejor dinámica del crédito explicó, en parte, el buen comportamiento del consumo de los hogares durante 2018, como resultado de un mejor ritmo de crecimiento económico y menores tasas de interés de colocación. Por su parte, la cartera comercial registró un crecimiento real de 2,98% (Gráfica 1-8). El indicador de cartera vencida se ubicó en 4,5% con respecto a la cartera total, equivalente a \$21,2 billones, con una reducción de medio punto porcentual frente a 2017.

Gráfica 1-8



Fuente: Banco de la República y Superintendencia Financiera de Colombia.

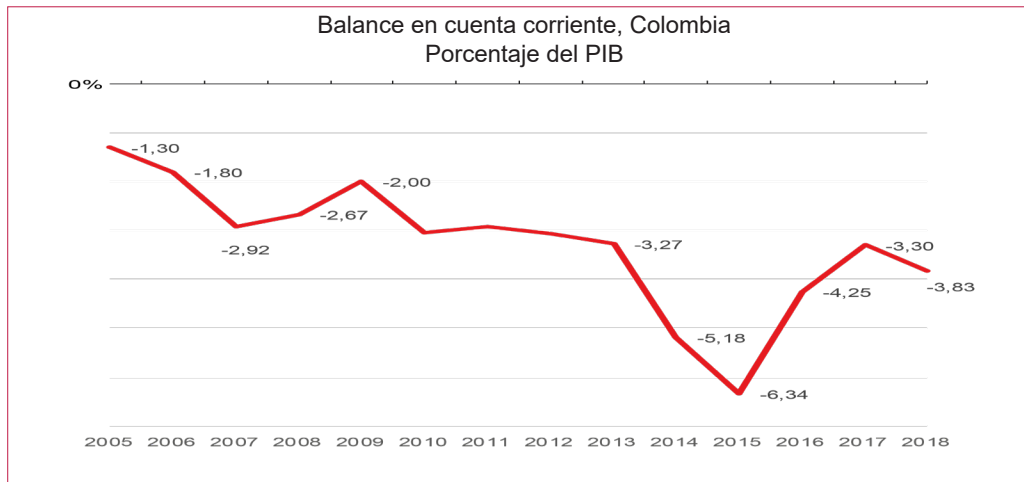
La política monetaria en 2018 resultó exitosa al ubicar la tasa de inflación en la meta del Banco de la República, lo cual repercutió en menores costos de crédito, traducidos en una expansión de la demanda agregada. Sin embargo, la inflación de regulados siguió manteniendo una tendencia creciente, contraria a las demás medidas de inflación básica.

5. Se refiere a la cartera total del sistema financiero de Colombia, sin incluir la provisiones, deflactada con el IPC, base de 2008 = 100.

1.6 El déficit en cuenta corriente se deterioró debido a la balanza comercial y la salida de utilidades

En 2018, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de Colombia se incrementó de 3,3% a 3,8% del PIB, equivalentes a USD 2.364 millones (Gráfica 1-9).

Gráfica 1-9



Fuente: Banco de la República.

El déficit en cuenta corriente se explicó por los balances negativos de renta de factores (USD 11.141 millones), de bienes (USD 5.316 millones) y de servicios (USD 3.809 millones); mientras que la balanza de transferencias presentó un saldo positivo por USD 7.605 millones. En la renta de factores se destacó la salida de utilidades de las empresas que realizan inversión extranjera directa (USD 10.186 millones).

El déficit en cuenta corriente se financió mediante la cuenta financiera, la cual registró entradas netas por USD 11.981 millones. Se destacó la variación negativa en Inversión Extranjera Directa (IED), la cual se redujo en 20,4% respecto de 2017, ubicándose en USD 11.010 millones. La IED se distribuyó, principalmente, en los sectores de minería y petróleo (37,0%) y servicios financieros y empresariales (18,0%).

1.7 El precio del petróleo determinó el aumento de las exportaciones y la tasa de cambio se mantuvo estable

El déficit comercial (bienes y servicios) registró durante 2018 un incremento de USD 637 millones originado en la balanza de bienes; las exportaciones de bienes sumaron USD 44,316 millones, con un aumento anual de 11,7% (USD 4,640 millones), debido al mayor precio del petróleo, que mantuvo niveles superiores a los de 2017: el precio promedio del *Brent* en 2018 fue USD 71 por barril frente a USD 52 del año inmediatamente anterior, con un incremento del 36%. El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018 preveía USD 67 por barril.

Otros rubros que se destacaron en las exportaciones de bienes en 2018 fueron los productos industriales, ferroníquel, flores, carbón y otros agrícolas; mientras que las exportaciones tradicionales aumentaron su participación en el total de bienes, al pasar del 55% a fines de 2017 a 59% en 2018⁶.

Las importaciones de bienes, por su parte, se incrementaron en 12,2%, al registrar un monto de USD 49,633 millones, con un incremento de USD 5,385 millones frente a 2017. Este aumento se explicó por el crecimiento de las compras de insumos y de bienes de capital (22,1%) y las de bienes de consumo (10,9%).

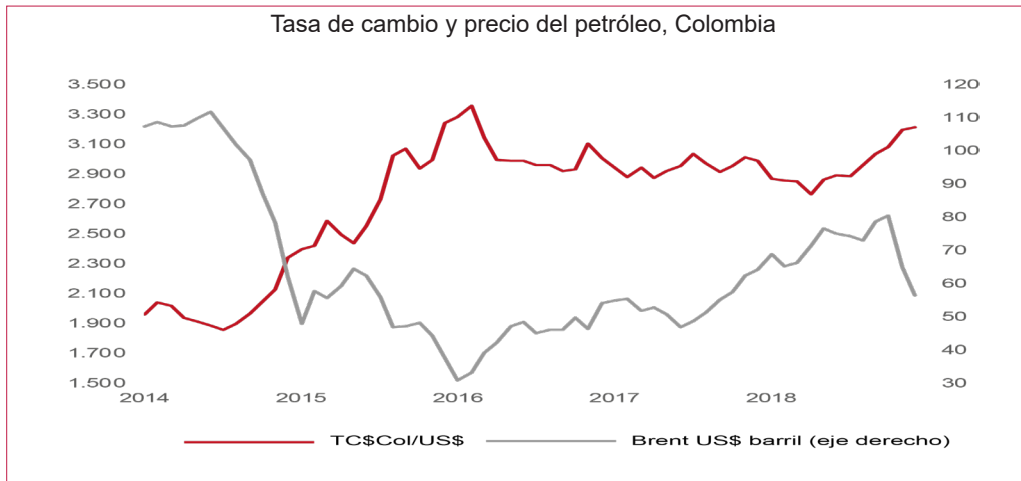
La balanza de servicios, por su parte, presentó un balance negativo por USD 3,809 millones, que resultó ligeramente inferior al de 2017 (USD 3.917 millones), como resultado de un mayor crecimiento de las exportaciones (11,8%) frente a las importaciones (7,2%). En ambas se destacaron las de viajes y transporte.

La tasa de cambio promedio del peso colombiano, con respecto al dólar, se mantuvo estable en 2018, con una ligera devaluación de 0,18%, al pasar de \$2.951,15 a \$2.956,55. Si se tiene como referencia la tasa de cambio de cierre de 2018 (\$3.249,75) con respecto a la de fines de 2017 (\$2.984,0), la devaluación del peso se situó en 8,91% (Gráfica 1-10).

La tasa de cambio en 2018 tuvo tres elementos importantes que determinaron su comportamiento. De una parte, la menor inversión extranjera, sobre todo de portafolio (la cual sólo alcanzó USD 349 millones frente a USD 7.817 millones en 2017); en segundo lugar, la fuerte reducción del precio del petróleo a fines de 2018 que presionó la tasa de cambio hasta los \$3.249 y, finalmente, la apreciación del dólar frente a las monedas de reserva mundial.

6. Según información del DANE, la cual no incluyen exportaciones con tratamiento especial (exportaciones temporales, reexportaciones sin reintegro, etc.).

Gráfico 1-10

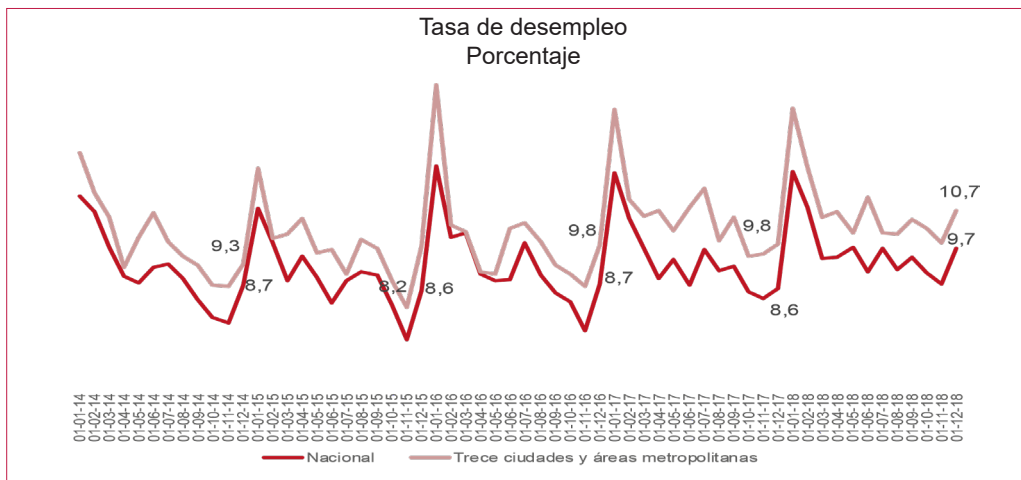


Fuente: Banco de la República, Agencia Internacional de Energía.

1.8 Se perdió dinamismo en la generación de ocupación, lo que elevó la tasa de desempleo en 2018 y frenó la disminución de la informalidad que se presentaba en años recientes

Al cierre de diciembre de 2018 la tasa de desempleo nacional se situó en 9,7%, mientras en las 13 ciudades alcanzó el 10,7%, lo que representó un aumento generalizado con respecto a 2017 (Gráfica 1-11).

Gráfico 1-11



Fuente: DANE.

El aumento del desempleo en 2018 obedeció, de un lado, a la caída de la tasa de ocupación⁷ (demanda de empleo), pese al mayor crecimiento económico frente a 2017 (2,7% vs 1,4%) y, de otro lado, a la relativa estabilidad de la tasa global de participación⁸ (oferta de trabajo).

La disminución de la tasa de ocupación se relacionó con una caída en el número de ocupados a nivel nacional del orden del 0,13% frente a 2017. Las ramas de actividad económica que contribuyeron a dicha disminución fueron comercio, hoteles y restaurantes, que por ser los sectores que más generan empleo en el país fueron los que más contribuyeron a la caída de la ocupación. Por su parte, las actividades inmobiliarias y empresariales; y el suministro de electricidad, gas y agua, que presentaron una reducción del 4,0%, aun cuando su contribución a la reducción total de la ocupación fue poco significativa, dada su baja participación en el total de empleo (Gráfica 1-12).

Gráfico 1-12



Fuente: DANE.

7. La tasa de ocupación es la relación porcentual entre la población ocupada y la población en edad de trabajar.

8. La tasa global de participación es la relación porcentual entre las personas que trabajan o están buscando empleo y la población en edad de trabajar (12 años en la parte urbana y 10 años en la parte rural).

De otro lado, la disminución del empleo en 2018, por tipo de posición ocupacional⁹, se debió a la caída en las ocupaciones como el de obrero o empleado particular, el patrón o empleador, el trabajador familiar sin remuneración y el de empleado doméstico.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la informalidad se situó al cierre de 2018 en el 48,2% de los ocupados en las 23 ciudades y áreas metropolitanas (que es prácticamente el mismo indicador en 2017), mientras el 63,8% de los trabajadores a nivel nacional no se encuentran afiliados a pensiones. Cabe señalar que el alto grado de informalidad tiene efectos negativos en el crecimiento económico, la tributación, la distribución del ingreso y la sostenibilidad de los esquemas pensionales.

1.9 Conclusiones

La vigencia 2018 se caracterizó por un proceso de recuperación después de cuatro años de dificultades generadas por la caída de los precios del petróleo en 2014. Aunque dicha mejoría no se consolidó, algunos factores puntuales contribuyeron alcanzar el 2,7% de crecimiento del PIB, entre los que sobresalieron un alivio del contexto internacional; mayores precios del petróleo, lo que dio un alivio a las presiones fiscales; la moderación de la inflación, que permitió una tenue política monetaria expansiva; cierta estabilidad de la tasa de cambio y la recuperación del consumo y la inversión.

El precio del petróleo y los mejores términos de intercambio permitieron el incremento del valor de las exportaciones. Sin embargo, las exportaciones aumentaron a un ritmo menor que intensificó el déficit comercial.

El Banco de la República, a través de una política ligeramente expansiva, mantuvo bajas las tasas de interés, que se vio reflejado en una mejora del consumo y de la inversión privada. A esta dinámica también contribuyó el aumento de la cartera neta real del sistema financiero y una mejora de las perspectivas, tanto de los consumidores como de los productores frente a 2017.

9. Es la posición que la persona adquiere en el ejercicio de su trabajo, ya sea como asalariado, empleado doméstico, trabajador por cuenta propia, empleador o trabajador familiar sin remuneración.

Un poco más de la mitad del crecimiento económico de 2018 se soportó en el buen comportamiento de los sectores de administración pública, defensa, educación y salud; comercio; industria manufacturera; construcción y actividades profesionales científicas y técnicas.

La inflación en 2018 se logró ubicar muy cerca de la meta prevista por el Banco de la República debido al buen comportamiento de los grupos de bienes transables y no transables. Sin embargo, los bienes regulados han continuado ejerciendo presiones alcistas provenientes, principalmente, de los servicios públicos y los combustibles.

Sin embargo, otros factores generaron preocupación, entre otros, el relacionado con la agudización del déficit en cuenta corriente, la mayor tasa de desempleo y la menor inversión extranjera.

El déficit en cuenta corriente mostró signos de deterioro, motivados por el incremento del desequilibrio en la balanza de renta de factores. La mayor salida de utilidades de las empresas internacionales y una menor entrada de inversión extranjera directa explican este comportamiento.

Finalmente, el mercado laboral mostró resultados cada vez más negativos: un aumento del desempleo debido a la menor tasa de ocupación, sobre todo en los sectores de comercio, hoteles y restaurantes; y la estabilidad en la tasa de informalidad, que fueron los principales factores de esta dinámica.

Situación de las Finanzas del Estado

Capítulo II

El resultado fiscal del Estado en 2018: balance consolidado

En este capítulo se evalúa el resultado de la situación de las finanzas del Estado para 2018, a través de la presentación del balance fiscal del sector público consolidado, mostrando de manera general el comportamiento de los ingresos, gastos y financiamiento de cada uno de sus componentes.

El balance de las finanzas públicas de Colombia durante 2018 determinó un déficit consolidado que desmejoró con respecto a las vigencias anteriores, aunque con diferentes resultados en los sectores que lo conforman. Mientras que el Gobierno Nacional Central (GNC) mostró un mejoramiento en sus cuentas fiscales influenciado de manera determinante por el crecimiento de los ingresos tributarios y de procesos de ajuste en el gasto, otros sectores como los gobiernos centrales territoriales presentaron resultados deficitarios.

Aparte de los movimientos de las variables macroeconómicas que afectan el resultado fiscal de todo el consolidado del sector público, también se encuentran las operaciones de política económica que implementan las autoridades. Teniendo en cuenta estos elementos, en el inicio de esta sección se muestra de manera agregada y por cada uno de los componentes del denominado Sector Público Consolidado (SPC), la tendencia reciente del balance fiscal del Estado y el resultado para 2018.

2.1 Evolución reciente del déficit fiscal del Sector Público Consolidado (2012-2017)

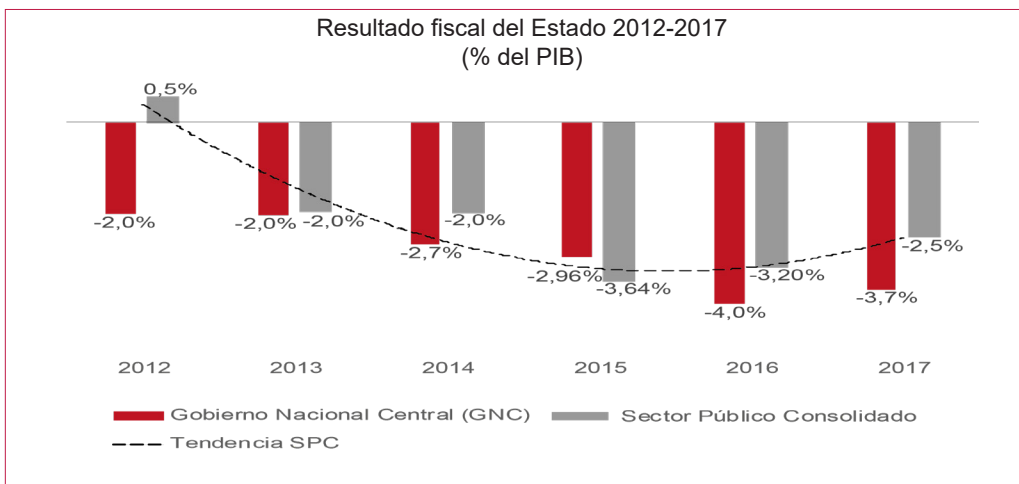
Entre el 2012 y 2017 el déficit del Sector Público Consolidado (SPC), como proporción del PIB, mostró una tendencia claramente identificable, que parte de una etapa de deterioro, llega a un límite inferior y posteriormente iniciar la recuperación.

En 2012 se alcanzó a presentar un resultado consolidado positivo. Entre el 2013 y 2014 el déficit del SPC se mantuvo estable en un nivel cercano al 2% del PIB, en parte explicado por el GNC que vio mejorar sus ingresos gracias a los resultados económicos favorables del período y las

reformas adoptadas para fortalecer las fuentes de recursos¹⁰. Parte de los beneficios económicos se gestaron en el *boom* del sector de hidrocarburos, cuando las empresas aumentaron sus pagos de impuesto de renta de \$7,2 billones en 2009 a \$12,4 billones en 2012.

No obstante, a partir de 2014 la tendencia se revirtió y el déficit del GNC aumentó, así como también el resultado consolidado. Para 2014 y 2015 comenzó a tener efecto en el balance fiscal la reducción de los precios del petróleo y la desaceleración económica (Gráfico 2-1).

Gráfico 2-1



Fuente: CGR- CDEFP- Cálculos DEM.

En el caso del GNC, el balance fiscal negativo, que en 2009 alcanzó el 4,2% del PIB, presentó una mejora importante al llegar a 2,02% en 2013, como consecuencia de la dinámica creciente de los ingresos corrientes, explicado por un mayor recaudo tributario y de los recursos de capital, y el resultado de los excedentes financieros de las empresas estatales como Ecopetrol. Sin embargo, para la vigencia 2015 la situación financiera del sector público cambió y se registró un déficit que alcanzó el 3,5% del PIB, debido a la menor dinámica de los ingresos tributarios y a la disminución de las transferencias de utilidades de empresas estatales del sector petrolero.

10. En particular, la Ley 1430 de 2010 que simplificó el sistema tributario y los decretos que reformaron la estructura arancelaria (4114 y 4115 de 2010 y 492 y 511 de 2011).

En 2016 se presentó el punto de inflexión en cuanto al resultado fiscal, tanto del GNC como del sector público en general. Efectivamente, se alcanzó el mayor déficit registrado por el gobierno central (4%), guarismo que no se registraba desde 2009, mientras que se presentó un ligero repunte de los otros sectores que conforman la estructura del Estado.

Para 2017 tanto el Gobierno como los demás sectores comenzaron a mostrar un repunte en el resultado fiscal. La razón principal fue el mejor comportamiento de ingresos y gastos (por las medidas adoptadas para la disminución del gasto y la reforma tributaria de 2016), que en términos generales minimizaron el efecto de la reducción de los ingresos petroleros en la vigencia.

2.2 El balance fiscal del Estado en 2018

El balance fiscal del Sector Público Consolidado¹¹ en 2018 fue deficitario en \$29,21 billones (2,99% del PIB), con un incremento de 0,47 puntos porcentuales frente al presentado en 2017. Este resultado fue producto de la suma de los balances fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF) (-\$31,48 billones) y el sector público financiero representado por el Banco de la República y Fogafín (\$2,27 billones) (Cuadro 2-1).

11. Los cálculos de la CGR se realizan con base en la información del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) y la contable de las entidades, siguiendo los lineamientos metodológicos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Cuadro 2-1

Resultado fiscal Sector Público Consolidado (SPC) 2017 - 2018

Niveles	Balances		PIB	
	Billones de pesos		Porcentaje	
	2017	2018	2017	2018
1. Presupuesto General de la Nación (PGN)	-31,12	-26,58	-3,38%	-2,72%
1.1 Gobierno Nacional Central (GNC)	-34,06	-30,06	-3,70%	-3,08%
1.2 Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)	2,94	3,48	0,32%	0,36%
2. Gobiernos Territoriales (GT)	0,32	-3,45	0,03%	-0,35%
2.1 Departamentos	0,10	0,32	0,01%	0,03%
2.2 Capitales	-0,33	-3,13	-0,04%	-0,32%
2.3 Municipios No Capitales	0,53	-0,47	0,06%	-0,05%
2.4 Establecimientos Públicos Territoriales	0,01	-0,17	0,00%	-0,02%
3. Seguridad Social (SS)	5,99	1,58	0,65%	0,16%
4. Sistema General de Regalías (SGR)	2,90	5,69	0,32%	0,58%
5. Fondos (FON)	-1,65	-5,90	-0,18%	-0,60%
5.1 Fondo Nacional de Regalías (FNR) /1	0,05	0,05	0,01%	0,01%
5.2 Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)	-0,27	-0,32	-0,03%	-0,03%
5.3 Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC) /2	-2,10	-3,86	-0,23%	-0,40%
5.4 Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	0,67	-1,77	0,00%	-0,18%
6. Fondo Nacional del Café (FoNC)	0,32	-0,01	0,03%	0,00%
7. Empresas no Financieras (ENF)	-0,80	-2,81	-0,09%	-0,29%
7.1 Nacionales	3,43	2,01	0,37%	0,21%
7.2 Territoriales	-2,46	-2,58	-0,27%	-0,26%
7.3 Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET)	-1,77	-2,24	-0,19%	-0,23%
8. Sector Público No Financiero (SPNF) = 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7	-24,04	-31,48	-2,61%	-3,23%
9. Balance Financiero	0,81	2,27	0,09%	0,23%
9.1 Banco de la República (BR)	0,80	2,24	0,09%	0,23%
9.2 Fogafin (FOG)	0,00	0,03	0,00%	0,00%
10. Sector Público Consolidado (SPC) = 8 + 9	-23,23	-29,21	-2,52%	-2,99%

Fuente: SIIF – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. CHIP. Estados Flujos de efectivo. Cálculos CGR:

1. Resolución 103 de 2018 por medio de la cual se declara terminado el proceso de liquidación del Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y su personería jurídica.

2. Actualización Plan financiero 2019 Dirección General de Política Macroeconómica.

2.2.1 Balance del Sector Público No Financiero (SPNF)

El SPNF comprende el Gobierno Nacional Central (GNC), los gobiernos territoriales, la seguridad social, las empresas nacionales y territoriales, el Sistema General de Regalías (SGR), los fondos y los establecimientos públicos nacionales y territoriales. Para 2018, el SPNF registró un balance fiscal deficitario equivalente al 3,23% del PIB, con un incremento de 0,62 puntos porcentuales frente al presentado en 2017. Este resultado correspondió a la agregación de los balances positivos y negativos de los diferentes entes o subsectores que lo componen. Sin embargo, para la vigencia analizada la mayoría de los subsectores presentaron balances positivos, con excepciones como el GNC y las entidades centrales territoriales lo cual, dada la importancia del primero, explica el resultado final total (Cuadro 2-1).

2.2.1.1 Gobierno Nacional Central (GNC)

El GNC registró para 2018 un balance fiscal deficitario de \$30 billones, equivalente a 3,1% del PIB. Este resultado, inferior en 60 puntos básicos frente al registrado en 2017 (-3,7% del PIB), se dio como resultado de la combinación de dos factores: un ligero crecimiento de los ingresos (2,5%) y una reducción del 0,2% presentada en el gasto.

El bajo crecimiento del total de ingresos en 2018 se explicó por la reducción anual del 85% de los ingresos no tributarios, que pasaron de \$5,4 billones en 2017 a \$0,8 billones en 2018. Es importante precisar que en 2017 los ingresos no tributarios tuvieron el efecto extraordinario de los recursos recibidos por cerca de \$4,7 billones, correspondientes a los pagos efectuados por las empresas de telefonía móvil (Claro y Movistar) a la Nación como resultado de un fallo jurídico.

Esta reducción fue compensada, principalmente, por los ingresos tributarios que presentaron en 2018 una tasa de crecimiento anual de 6,5%. Por otra parte, los ingresos de capital¹² se redujeron en 0,1% y otros ingresos aumentaron solo en 1,7%.

12. Sin tener en cuenta los recursos de crédito.

Por su parte, los gastos totales¹³ del GNC pasaron de \$179,9 billones en 2017 a \$179,5 billones en 2018, con una reducción del 0,2%, explicada principalmente por la fuerte reducción de los gastos de inversión (14,8 % anual) y la baja dinámica de los gastos de funcionamiento (variación de 1,8% anual). Ello reflejó el ajuste que realizó el Gobierno para cumplir con la meta de la regla fiscal en 2018.

2.2.1.2 Establecimientos Públicos Nacionales

Los Establecimiento Públicos Nacionales obtuvieron en 2018 un superávit de \$3,48 billones (0,4% del PIB), lo cual significó un incremento de \$0,54 billones (0,36% del PIB) frente a 2017.

Los ingresos¹⁴ (recaudos) totales alcanzaron \$15,52 billones, con una disminución de \$0,54 billones respecto de 2017 (3,3%). En 2018 el 60,7% correspondió a ingresos corrientes, el 23,3% a otros ingresos¹⁵ y el restante 16,0% a ingresos de capital. Los establecimientos que registraron la mayor participación en los ingresos totales fueron en su orden: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) y el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que concentraron el 55,2% del total de los ingresos analizados.

Al finalizar 2018 el gasto total disminuyó en \$1,07 billones al compararlo con 2017 (8,2%), cuando la inversión con el 12,7% presentó la mayor caída, seguida de gastos corrientes con el 1,9%, mientras que intereses y comisiones de deuda mostraron una reducción en un valor poco significativo.

13. No incluye los recursos por amortizaciones de deuda.

14. Distribuidos así: ingresos corrientes, estuvieron integrados en su totalidad por ingresos no tributarios, mientras que otros ingresos constituidos por contribuciones parafiscales. Además, los ingresos de capital estuvieron representados en su estructura en mayor proporción por excedentes financieros y rendimientos financieros.

15. Ítem que registra el valor de las contribuciones parafiscales y fondos especiales; los fondos especiales no registran valor en los reportes y son ingresos creados y definidos por ley para prestación de un servicio público específico, o pertenecientes a fondos sin personería jurídica.

Los gastos¹⁶ de los ESPN en 2018 se situaron en \$12,04 billones, distribuidos en inversión (55,2%) y funcionamiento (42,0%), mientras que el servicio de la deuda no tuvo contribución importante en el global. En 2018 las entidades con mayor participación en los gastos totales fueron: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, estas entidades, en conjunto, representaron el 54,9% del total obligado de gastos.

2.2.1.3 Gobiernos territoriales

Los gobiernos territoriales (29 capitales, 31 departamentos y 983 municipios no capitales) registraron en 2018 un déficit de \$3,28 billones (0,34% del PIB). Este resultado surgió de la suma del déficit originado en los recursos diferentes al SGR (llamados genéricamente Resto en este documento) de los gobiernos centrales territoriales (\$4,32 billones, equivalentes al 0,44% del PIB) y del superávit de \$1,04 billones de los recursos del SGR que se giraron a las administraciones territoriales.

El déficit del Resto de cuentas fue 3,3 veces más grande que el observado en 2017 (calculado en \$1,30 billones) debido a que los gastos aumentaron 7,81% (\$93,33 billones en 2018 frente a \$86,57 billones en 2017), mientras que los ingresos apenas crecieron 4,34% (de \$85,35 billones en 2017 a \$89,05 billones en 2018). El resultado superavitario del SGR fue inferior que el que se reportó en 2017 (1,04 billones en 2018 frente a \$1,61 billones en 2017) debido a que el dinamismo de los gastos (59,0%) fue mayor que el de los ingresos (23,45%).

Por tipología, el déficit fiscal de 2018 de las ciudades capitales ascendió a \$3,13 billones (\$3,24 billones originados en los recursos diferentes al SGR, que fueron compensados levemente por un pequeño superávit de \$0,11 billones en el presupuesto del SGR). Con ello, es claro que el 95,6% del déficit territorial se reconoció en los municipios capitales, como consecuencia del fuerte resultado negativo reportado por el Distrito Capital (\$2,07 billones) al cierre de 2018.

16. Medidos por obligaciones.

Los departamentos, por su parte, reportaron superávits consolidados, tanto para el presupuesto originado en los recursos diferentes al SGR (\$0,23 billones) como para el presupuesto del SGR (\$0,09 billones), mientras que en los municipios no capitales el resultado fue ambivalente: negativo en Resto (\$1,31 billones) y positivo en el presupuesto del SGR (\$0,84 billones).

2.2.1.4 Establecimientos Públicos Territoriales

El resultado financiero para este grupo de entidades presentó deterioro al pasar de un ligero excedente en 2017 a un déficit al año siguiente (de \$0,01 billones a -\$0,17 billones), explicado por el mayor dinamismo de los gastos sobre los ingresos.

En 2018 los ingresos crecieron 3,12% frente a 2017, con un resultado que se mostró ligeramente inferior al de la inflación (0,06% menos), al pasar de \$13,18 billones a \$13,59 billones, con un crecimiento de \$0,41 billones.

Por su parte, los gastos se mostraron más dinámicos al crecer en 4,42% durante el mismo período analizado. Los mayores crecimientos en los rubros de gasto se presentaron en Formación Bruta de Capital Fijo (\$1,10 billones) y gastos de personal (\$0,25 billones).

2.2.1.5 Seguridad Social

El sector de seguridad social registró en 2018 un superávit de \$1,58 billones (0,16% del PIB), al cual contribuyó mayoritariamente el subsector de pensiones (pensiones, \$1,25 billones: salud, \$40,41 mil millones y riesgos laborales, \$281,97 mil millones). Este resultado mostró que el sector tuvo el mismo comportamiento positivo del año anterior, aunque en una cuantía tres veces menor (superávit 2017: \$5,99 billones).

El balance fiscal de 2018 en el subsector de pensiones surgió de unos ingresos (de \$ 68,30 billones) mayores a los gastos (de \$67,05 billones). Los primeros se originaron principalmente en los aportes de la Nación (53,1%), las cotizaciones de los afiliados (15%) y la deducción de aportes (13,6%). Los gastos correspondieron principalmente al pago de mesadas pensionales y de asignaciones de retiro, y a la devolución de recursos de FONPET. Frente a 2017, el superávit disminuyó (de \$6,92 billones a \$1,25 billones).

En el subsector salud el resultado de 2018 obedeció a que los ingresos (\$36,14 billones) equipararon a los gastos (\$36,10 billones). Los primeros provinieron de los aportes de la Nación (36,8%), de las entidades territoriales (27,3%) y de otras fuentes (30,7%). Los gastos se dirigieron al aseguramiento contributivo y subsidiado en salud (a cargo de la ADRES). Respecto de 2017 el subsector tuvo un resultado fiscal creciente, además de un cambio de tendencia (de -\$1,31 billones a \$40,41 mil millones).

En el subsector de riesgos laborales el resultado fiscal de 2018 se explicó por unos ingresos (\$1,34 billones) superiores a los gastos (\$1,06 billones). Los primeros provinieron de los aportes (83,3%) y rendimientos (16,7%), mientras que los segundos correspondieron al pago de pensiones (transferencias, 16,6%) y a la prestación de servicios por riesgos laborales (gastos de operación, 64,6%). En comparación con 2017, el subsector tuvo un resultado fiscal decreciente (de \$374,34 mil de millones a \$281,96 mil de millones).

2.2.1.6 Sistema General de Regalías (SGR)

El SGR presentó un superávit de \$5,69 billones en 2018, como resultado de un mayor recaudo de ingresos dado el repunte de los precios del petróleo.

Los ingresos totales por \$12,10 billones y gastos totales por \$6,41 billones mostraron variación positiva del 67% y 49% respecto a 2017. La ejecución de recursos equivalente sólo al 53% significó que en 2018 se mantuvo la tendencia de baja ejecución.

En relación con los gastos, el 87% del total se destinó para inversión y 7% para ahorro, con un incremento de 17 puntos porcentuales en inversión y una disminución de 16 p.p. en ahorro, frente a lo presentado en la vigencia anterior.

2.2.1.7 Fondos

El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), cuya liquidación concluye en 2019, presentó en 2018 un déficit por \$324.303 millones, como resultado de los desahorros solicitados por los partícipes del Fondo por valor de \$332.557 millones y la monetización de rendimientos financieros generados en la vigencia anterior por \$8.254 millones. El sal-

do acumulado al cierre ascendió a \$367.222 millones (USD 113 millones) El Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), administrado por el Banco de la Republica, mostró en 2018 un resultado deficitario por \$1,77 billones, producto de desahorros y un menor ahorro del Sistema General de Regalías. El saldo a 31 de diciembre de 2018 ascendió a 3.140 millones de dólares, equivalentes a \$10,2 billones.

El Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC) generó durante el primer semestre de 2018 un déficit estimado de \$1,8 billones y la liquidación de las posiciones netas del segundo semestre no se había efectuado a la fecha de este informe. Por tanto, se tomó el déficit total anual que se estimó en la actualización del Plan Financiero 2019 de la Dirección de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda, que ascendió a \$3,9 billones.

Los resultados deficitarios fueron producto de los subsidios a los combustibles asumidos con créditos extraordinarios y TES.

El Fondo Nacional del Café (FoNC) en 2018 presentó un déficit de \$11.070 millones, contrario al superávit de 2017, derivado de ingresos por \$2.056.541 millones y gastos por \$2.067.611 millones. En comparación con 2017, los ingresos mostraron una disminución del 10% por efecto de la caída en los precios internacionales del grano y menor producción, mientras que los gastos se incrementaron 20% en virtud de la actualización del pasivo pensional de la Flota Mercante Gran Colombiana.

2.2.1.8 Empresas No Financieras (ENF)

En 2018 las empresas no financieras del nivel nacional¹⁷ presentaron un resultado fiscal superavitario de \$2,01 billones, menor al presentado en la vigencia inmediatamente anterior por \$3,34 billones, es decir con una reducción de \$1,42 billones (41,44%). Estos valores se explicaron por la variación del préstamo neto que se redujo en \$2,34 billones, tomando valores negativos en 2018. En otras palabras, dejó de recibir recursos intraestatales para convertirse en pagador neto.

17. La muestra de la que se obtuvo esta información fue de 47 empresas, de un universo de 84 empresas que rinden la información presupuestal a través del aplicativo CHIP, correspondiente al 55,95%. La exclusión de las restantes empresas es para garantizar la misma muestra respecto a la vigencia anterior, dado que no todas reportan en los mismo años.

Durante el período analizado los ingresos de las empresas del nivel central crecieron 22,05%, al pasar de \$24,51 billones a \$29,91 billones, debido al aumento en venta de servicios (49,06%) y ventas de bienes (23,71%).

Los gastos, por su parte, exhibieron un alza de \$4,48 billones, que constituyó un incremento porcentual de 19,36% y que representó un aumento menor en 2,69% frente al crecimiento de los ingresos.

El resultado fiscal de las empresas no financieras del nivel territorial¹⁸ para los dos años en consideración no presentó mayor variación. En ambos años las empresas territoriales exhibieron déficit en montos similares por \$2,46 y \$2,58 billones, respectivamente.

El comportamiento de los ingresos se mostró al alza con un incremento del 5,14% (\$1,82 billones) y un crecimiento superior en 1,19% frente a la inflación, explicado fundamentalmente por el aumento del 7,83% en el rubro venta de servicios, siendo el rubro más importante por ingresos de las empresas territoriales con el 59,72% de los ingresos totales.

Por el lado de los gastos, estos crecieron en \$2,39 billones (6,38%), más que los ingresos y más del doble que la inflación. Al interior de la cuenta de gastos, pese a que no se encuentra un solo rubro que explique por sí solo su crecimiento, se puede mencionar el incremento de Formación Bruta de Capital Fijo por 12,67%.

Las Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET) presentaron un déficit de \$2,24 billones en 2018 (0,23% del PIB). Este resultado obedeció a una dinámica de gastos (\$10,22 billones) que superó la de los ingresos (\$7,92 billones) y en consecuencia condujo a la redención de portafolio por \$1,28 billones para financiar el desbalance.

En 2018 los ingresos provinieron de los recursos recibidos por la venta de servicios de salud a las entidades promotoras de salud (88,3%) y los gastos correspondieron al pago de funcionamiento de los hospitales por los servicios prestados (94,0%). Respecto del año anterior, los gastos tuvieron mayor crecimiento que los ingresos, lo cual profundizó el déficit en 2018, al pasar de \$1,17 billones a \$2,24 billones.

18. El número de empresas territoriales en la muestra está compuesta por 608, que representan el 72,55% del total de empresas públicas territoriales que rindieron información en los dos años aquí considerados (838). Las empresas no incluidas en la muestra, fueron excluidas por problemas de consistencia estadística en la información rendida.

2.2.2 Sector Público Financiero

El sector público financiero mejoró su posición fiscal al arrojar un superávit de \$2,27 billones (0,23% del PIB), debido al balance positivo del Banco de la República que compensó el resultado de Fogafín.

El Banco de la República obtuvo en 2018 un resultado positivo por \$2,24 billones, originado en los mayores ingresos (22,1%) y menores egresos (-27,7%). Este resultado fue superior al obtenido en 2017 en \$1,5 billones, equivalente a un aumento del 179%.

Este comportamiento positivo se originó, principalmente, en los mayores rendimientos del portafolio de inversión de las reservas internacionales, debido a la disminución de las tasas de los bonos en moneda extranjera, que provocó la valorización de los activos que componen el portafolio de reservas internacionales.

Por su parte, la reducción en los egresos se fundamentó, principalmente, en la disminución de la remuneración sobre los depósitos del Gobierno Nacional en el Banco de la República, originada en las reducciones de la tasa de interés de intervención del Emisor.

Por su parte, Fogafín¹⁹ presentó durante 2018 un déficit en su balance cuasifiscal²⁰ por \$ 27 mil millones, superior al registrado en 2017 (\$2 mil millones).

Si se compara el resultado Cuasifiscal elaborado por la Contraloría General de la República (CGR), con el "Balance fiscal del Fogafín" presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público²¹, cuyo resultado

19. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) se creó luego de la crisis financiera de comienzos de la década de 1980 con la Ley 117 de 1985 y realiza actividades de aseguramiento, fiducia y seguimiento a los procesos liquidatorios de entidades financieras.

20. Este es calculado con base en los Estados de Resultados y algunos datos del flujo de caja agrupados del Fondo como tal y de aquellos fondos que perciben recursos del presupuesto de la Nación, los cuales son: Banca Pública, Emergencia Económica, Garantía de Títulos y Cobertura de Tasas. Habida cuenta que los recursos del Seguro de Depósito son de origen privado, no forman parte de dicho balance.

21. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica. Actualización Plan Financiero 2018, publicado 13 de abril de 2018.

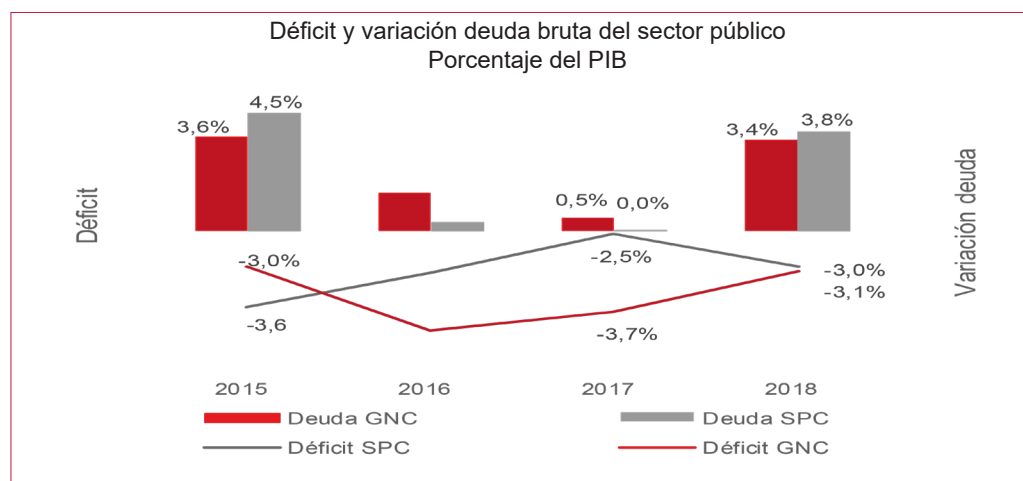
fue un superávit de \$1.036,0 mm, (ingresos por \$1.079 mm y gastos por \$44 mm) se observó una diferencia de \$ 1.063 mm, debido a que el resultado del MHCP incluyó como ingresos los recaudos del seguro de depósito e ingresos de capital relacionados con las reservas técnicas de dicho seguro²², recursos que son de carácter privado.

A fines de 2018 el seguro de depósito, administrado por el Fogafín, acumulaba reservas técnicas por \$15,39 billones, frente a \$14,43 billones en 2017, con un incremento del 6,6%.

2.3 Financiamiento del déficit fiscal del Estado en 2018

El déficit del SPC en 2018 se elevó con respecto al registrado en 2017 e implicó que la relación deuda bruta a PIB también se incrementara (Gráfico 2-2). Esta situación contrastó con la obtenida en el 2016 y 2017 cuando el déficit se redujo y el financiamiento disminuyó (Gráfico 2-2). Si bien el déficit del GNC fue menor (3,1% del PIB vs 3,7% del PIB), el déficit del SPC aumentó debido al mayor déficit del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC) y al balance negativo de sector público del orden territorial.

Gráfico 2-2



Fuente: CDEFP- CGR.

22. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Despacho del Viceministro Técnico. Metodología para el cálculo del balance del Sector Público. Oficio remitido a la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, radicado 2-2016-018888 de 25 de mayo de 2016.

En la medida en que gran parte de la deuda se concentró en el GNC, el incremento que este último experimentó en el saldo de la deuda en 2018 explicó el aumento de la deuda del SPC (Gráfico 2-2).

En el caso particular del GNC, el aumento de relación deuda a PIB en 2018 tuvo como causas: *i*) el déficit primario y la tasa de interés de la deuda; *ii*) el incremento de la deuda externa en pesos es debido al efecto de la devaluación, que fue del 8,9%; *iii*) el prefinanciamiento a través de la colocación de bonos externos por USD500 millones; y *iv*) la asunción de deuda asociada al déficit del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FECPC).

Ahora bien, otro mecanismo de financiación del Gobierno Nacional en 2018 fueron los pagarés, que en su totalidad alcanzaron en 2018 un saldo de \$16,1 billones (1,65% del PIB), efectuados en su totalidad con el Sistema General de Regalías. Otras fuentes de recursos a corto plazo lo constituyeron las cuentas pagar, que permitieron posponer pagos a los proveedores de bienes y servicios para la próxima vigencia, y los recursos que la Tesorería Nacional obtuvo transitoriamente del Sistema Cuenta Única Nacional (CUN), que estuvieron en torno a \$1,0 billón (0,12% del PIB).

Además del GNC, otros ámbitos del Estado contribuyeron a aumentar la deuda pública en 2018, como los fondos nacionales, los gobiernos locales y los establecimientos, las empresas públicas y empresas sociales del orden territorial.

En los primeros se destacó el (FECPC). En 2018 este fondo registró un déficit del 0,4% del PIB que se cubrió transitoriamente con préstamos de la Tesorería Nacional a través de pagarés. Cabe mencionar que el déficit acumulado del FECPC alcanzó en 2018 los \$10,7 billones, los cuales se han traducido en un aumento de la deuda del GNC, ya que dicho déficit se ha cubierto con la emisión de títulos TES.

Los Gobiernos locales, por su parte, pasaron de un saldo de deuda de 1,2% del PIB en 2017 al 1,3% del PIB 2018, debido al mayor endeudamiento de las ciudades capitales, destacándose Bogotá que presentó un déficit en este último año del 0,22% del PIB.

En cuanto a los establecimientos territoriales, registraron un déficit del 0,02% del PIB en 2018, lo que en parte contribuyó a que la deuda a PIB pasara del 3,6% en 2017 al 3,7% del PIB en 2018.

De otro lado, las empresas públicas territoriales tuvieron un déficit en 2018 del 0,26% del PIB, que unido al efecto de la devaluación, elevó el saldo de la deuda de las Empresas Públicas de Medellín (EPM), la Transportadora de Gas Internacional (TGI), la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá y UNE-EPM-TIGO S.A. Cabe señalar que el endeudamiento de estas empresas en años recientes se ha destinado a proyectos hidroeléctricos (incluido Hidro Ituango), a refinanciar la deuda externa, a sustituir bonos externos y a financiar planes de inversión.

Con respecto a las Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET), presentaron un déficit del 0,23% del PIB en 2018, que se cubrió con la redención de portafolio.

Ahora bien, los sectores que presentaron en 2018 un superávit, compensando el déficit de los ámbitos de gobierno anteriormente descritos, fueron el Sistema General de Regalías (SGR), los establecimientos públicos nacionales, las empresas públicas del orden nacional y la seguridad social. Debido en parte al superávit, la deuda de algunos de estos sectores se redujo.

Es el caso de los establecimientos públicos, que obtuvieron en 2018 un superávit del 0,4% del PIB, esto se tradujo en una disminución de la deuda o la cancelación de la totalidad de esta, como ocurrió en el SENA y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Con relación a las empresas públicas nacionales, estas alcanzaron un superávit del 0,21% del PIB en 2018. Sin embargo, la deuda se elevó 0,53 puntos porcentuales del PIB debido al impacto de la devaluación en los saldos de deuda externa en algunas empresas con alta exposición a la tasa de cambio y a las nuevas contrataciones de deuda como las efectuadas por el sector energético.

Finalmente, si bien Ecopetrol no hace parte del balance del sector público presentado aquí, cabe mencionar que gracias al repunte de los precios del petróleo y las utilidades generadas en 2018, le permitió reducir los saldos de la deuda externa a través de pagos anticipados de la misma, compensando la devaluación. No obstante, la deuda de la empresa es aún elevada (\$31,4 billones) y es responsable de la deuda contraída por Reficar, en la medida en que es garante del cumplimiento de la obligación. Esto seguirá representando un riesgo macro fiscal que deberá ser objeto de monitoreo y vigilancia.

Situación de las Finanzas del Estado

Capítulo III

Situación de las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) a 2018

3.1 Aspectos generales de las finanzas del GNC

El Gobierno Nacional Central (GNC) es el eje principal y el medio por el cual el Estado cumple con los objetivos fundamentales, relacionados con las demandas que debe cubrir para garantizar el buen funcionamiento de la economía y el desarrollo de la sociedad, mediante la provisión de bienes y servicios públicos. En ese sentido, las finanzas públicas del GNC cobran un papel importante, en la medida en que reúnen las decisiones del Gobierno en torno a la forma cómo el Estado se financia, invierte o gasta los recursos que obtiene.

Para cumplir estos fines y cubrir su presupuesto de gastos, el GNC obtiene sus principales recursos a través del cobro de impuestos a los ciudadanos y agentes económicos, además de capital por rendimientos y excedentes financieros. En términos fiscales, cuando los ingresos son inferiores a los gastos que cubre en un año determinado, se está en una situación de desbalance fiscal denominada como déficit fiscal, mientras que en un escenario contrario, es decir, con una diferencia positiva, se está en una situación de superávit fiscal.

Cuando se tiene una situación de déficit fiscal, las fuentes de ingresos se complementan principalmente con recursos crediticios, a través de colocación de bonos u obtención de préstamos y, en algunas ocasiones, con la enajenación de activos y/o el traslado de utilidades del Banco de la República. En el caso de superávit fiscal los recursos se ahorran o se destinan para reducir pasivos.

En Colombia, con el objetivo de obtener una mayor disciplina fiscal y robustez, y que se garantice a futuro una sostenibilidad de las finanzas del GNC, a partir de 2011 se instauró la regla fiscal para el GNC, en la cual se estableció una senda de déficit fiscal, asociada con la evolución de los ingresos y los gastos, teniendo en cuenta la situación económica general y la evolución del ciclo económico y de los recursos minero energéticos.

A diferencia de las cuentas fiscales que se seleccionan para calcular el déficit o el superávit, cuando se tienen todas las fuentes de recursos, incluidas las

que se obtienen de desembolsos de créditos y colocación de bonos, se hace referencia al total de fuentes presupuestales; y en el gasto, a todos los usos presupuestales cuando se incluyen, además de los de funcionamiento e inversión, los gastos de deuda (intereses más amortizaciones).

En el tema fiscal sería equivocado asociar una situación de las finanzas del GNC robusta o sana con un superávit, o de frágiles o delicadas al presentar un déficit, ya que más allá del resultado del balance entre los ingresos y los gastos existen más elementos a considerar, como por ejemplo el tema de la sostenibilidad o abordar una mirada crítica con respecto a los logros que se obtienen y su aporte a la sociedad, entre muchos otros. En general, lo importante a señalar que la evaluación de las finanzas públicas constituye “un amplio campo de análisis de la teoría económica que se ocupa de los ingresos, los gastos y la deuda del Gobierno y de los impactos que su manejo tiene sobre el aparato productivo y la organización de una sociedad”²³.

En este informe se aborda el tema de la situación de las finanzas del GNC, más allá del resultado del balance fiscal, con una visión amplia y detallada de la composición de sus finanzas, incluyendo un análisis de la evolución de los ingresos y de los gastos, acompañado de algunos indicadores.

Así, después de este aparte de aspectos generales y de contexto, el presente documento aborda, en la segunda sección, el análisis del balance fiscal del GNC como indicador principal del resultado de las finanzas públicas, y de la evolución deficitaria mostrada durante el período de análisis, además de distinguir entre el cálculo del balance total y el balance primario. En la tercera sección se describen y analizan las principales fuentes de ingresos del GNC desde una perspectiva macro, y la forma en que han evolucionado después de las reformas tributarias realizadas. En la cuarta sección se realiza un análisis de los gastos del GNC, que inicia con un comparativo internacional en términos de su magnitud, para luego mostrar su estructura y evolución desde 2012 hasta 2018, teniendo en cuenta la clasificación de funcionamiento, deuda e inversión. Finalmente, la última sección corresponde a las conclusiones.

23. Hernández A. y Lozano I. 2001 “El estado de las finanzas públicas en Colombia a fines del siglo XX”, Desarrollo económico y social en Colombia siglo XX, Editor Universidad Nacional de Colombia, p.305.

3.2 Evolución del balance fiscal del GNC

El déficit fiscal del Gobierno Nacional Central se ha reducido en los últimos años

Es importante calcular e identificar la capacidad de ahorro o desahorro neto del Gobierno en un período determinado y cómo esta magnitud tiene efectos en la economía. Con base en el presupuesto que maneja el Gobierno, se calcula este indicador líder, balance fiscal, registrando la diferencia entre los ingresos y los gastos, sin incluir las operaciones de financiamiento²⁴.

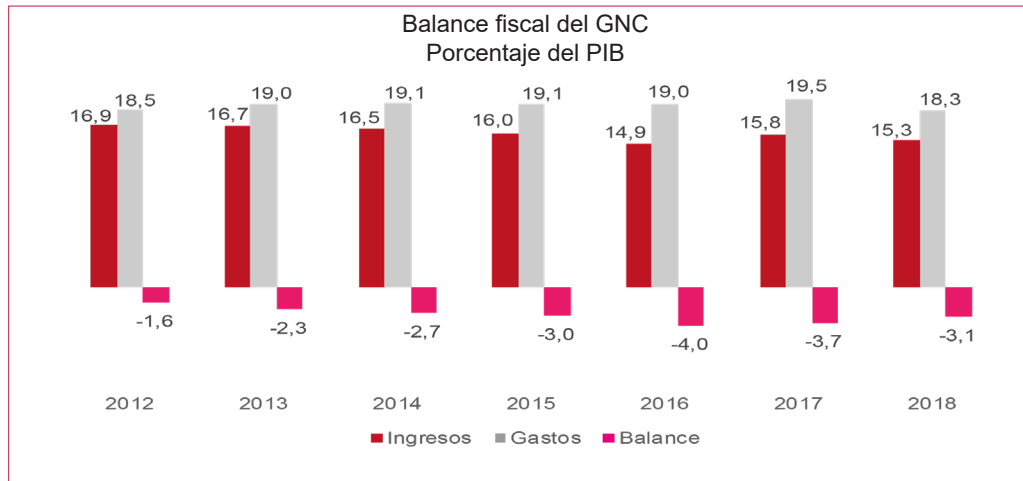
En Colombia, durante muchos años, el balance fiscal del GNC ha mostrado una situación de déficit que solo se ha suavizado o intensificado dependiendo del ciclo económico o de elementos puntuales que han afectado los ingresos y/o los gastos. Ello, refleja una brecha histórica entre los ingresos y los gastos que aún no se ha podido cerrar. Es así, que a raíz de la caída de los precios del petróleo en 2014 y su efecto en el recaudo tributario y en los excedentes financieros que capta el GNC de este sector, el balance fiscal deficitario se empezó a profundizar, al pasar de un déficit equivalente a 2,3% del PIB en 2013 a 4% del PIB en 2016 (Gráfico 3-1).

En respuesta a esta situación de deterioro de las finanzas del GNC, y en busca del cumplimiento de la regla fiscal vigente, el Gobierno realizó una reforma tributaria en busca de fortalecer los ingresos corrientes y tomó medidas para racionalizar el gasto. Con estas medidas y nuevamente con la recuperación de las cotizaciones del crudo en los mercados internacionales, se logró mejorar el indicador, y el déficit fiscal total disminuyó de 4% del PIB en 2016 a 3,1% del PIB en 2018.

En el caso particular de 2018, el GNC registró un balance fiscal deficitario de \$30 billones. Este resultado, inferior en 60 puntos básicos frente al registrado en 2017 (-3,7% del PIB), fue el resultado de la combinación de dos factores: el crecimiento de los ingresos (2,5%) y la reducción del gasto (0,2%), frente a la vigencia anterior.

24. En la Contraloría General de la República, este cálculo se soporta en los ingresos de la información obtenida a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), que se complementa y verifica con la información de ingresos reportados a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Dirección General del Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN), y en los gastos reportados al SIIF como obligaciones.

Gráfico 3-1



Fuente: DIAN; SIIF; cálculos por CGR.

El bajo crecimiento del total de ingresos en 2018 se explicó por la reducción anual del 85% de los ingresos no tributarios, al pasar de \$5,4 billones en 2017 a \$0,8 billones en 2018. Es importante precisar que en 2017 los ingresos no tributarios tuvieron el efecto extraordinario de los recursos que recibió el GNC por cerca de \$4,7 billones, como efecto de los pagos efectuados por las empresas de telefonía móvil (Claro y Movistar) a la Nación, como resultado de un fallo jurídico, pero que, en 2018, al no existir este hecho atípico, el rubro retornó a su nivel habitual.

Esta reducción fue compensada, principalmente, por los ingresos tributarios, que presentaron en 2018 una tasa de crecimiento anual de 6,5% mientras que, por su parte, los ingresos de capital²⁵ se redujeron en 0,1% y otros ingresos aumentaron en tan solo el 1,7%.

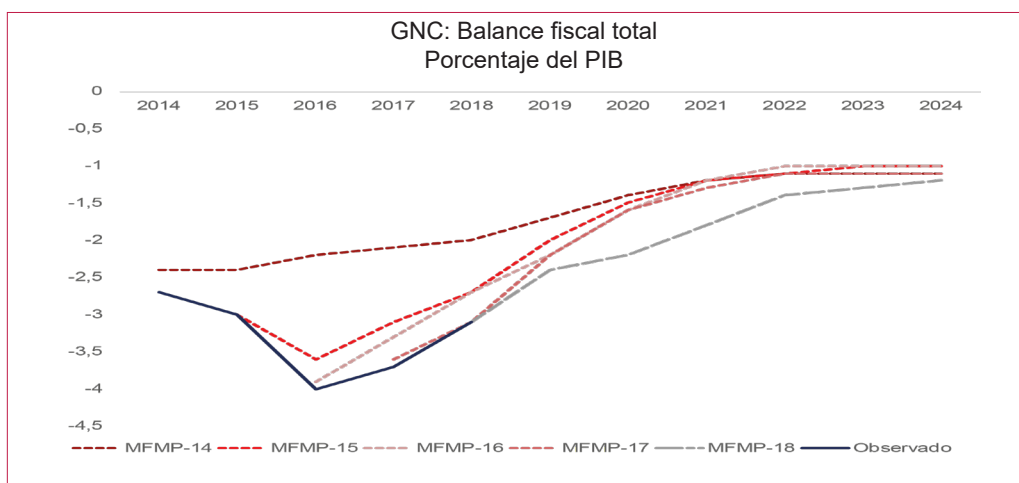
De otro lado, los gastos totales²⁶ del GNC pasaron de \$179,9 billones en 2017 a \$179,5 billones en 2018, con una reducción del 0,2%, explicada principalmente por la fuerte reducción de los gastos de inversión (14,8% anual) y la baja dinámica de los gastos de funcionamiento (variación de 1,8% anual). Ello reflejó el ajuste que realizó el gobierno con el fin de cumplir con la meta de la regla fiscal en 2018.

25. Sin tener en cuenta los recursos de crédito.

26. No incluye los recursos por amortizaciones de deuda.

El resultado de las finanzas del GNC que registra balances deficitarios año tras año, refleja un problema estructural que no ha permitido cerrar la brecha que existe entre los ingresos y los gastos, lo cual es importante para reducir el financiamiento por deuda y los gastos que se destinan para su servicio (amortización e intereses), además de poder destinar mayor gasto para inversión y programas sociales. La situación anterior se ha reflejado en las sucesivas actualizaciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo que han ido aplazando la reducción del déficit fiscal del GNC (Gráfico 3-2).

Gráfico 3-2



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MFMP 2014-2018; cálculos por CGR.

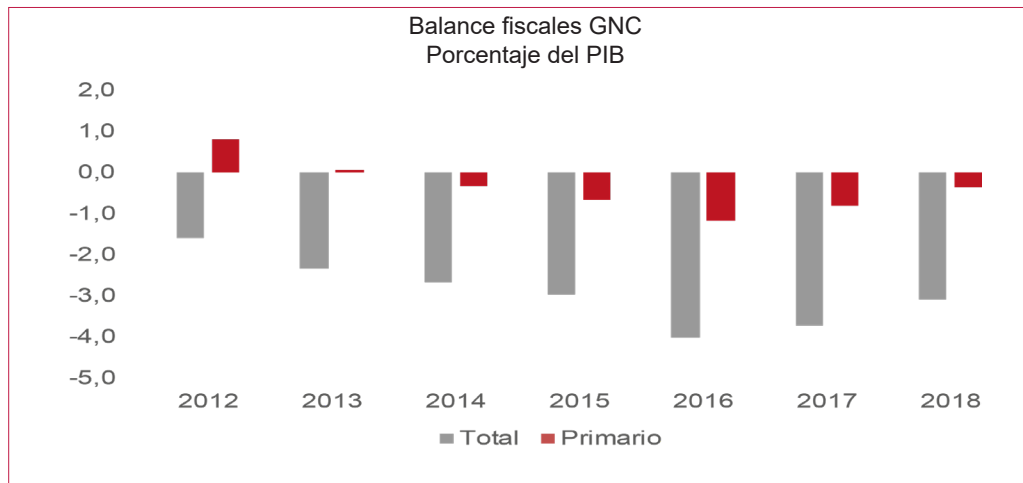
En conclusión, las medidas tomadas por las autoridades fiscales y la recuperación de las cotizaciones del petróleo permitieron durante estos años que no solo se cumpliera con las metas trazadas por la regla fiscal, sino que se iniciara una nueva tendencia de reducción del déficit fiscal.

El balance fiscal primario se deterioró principalmente por la caída de los ingresos

El balance fiscal primario, en comparación con el balance fiscal total, permite cuantificar la presión que sobre las finanzas del GNC ejercen los pagos por intereses de deuda. En el cálculo del balance fiscal primario, aunque se toman los mismos rubros de ingresos que para el balance fiscal total, en los gastos no se incluye o no se tiene en cuenta el pago por intereses de deuda.

Como se aprecia en el Gráfico 3-3, el balance primario del GNC pasó de una situación superavitaria en 2012 y 2013, a un resultado deficitario en los años subsiguientes. El principal elemento que determinó este deterioro fue la pérdida de dinámica de los ingresos tributarios y de capital como efecto de la caída de la renta petrolera y, de otro lado, por la desaceleración del crecimiento económico.

Gráfico 3-3



Fuente: DIAN; SIIF; cálculos por CGR.

Así, el déficit se deterioró de 0,3% del PIB en 2014 a 1,2% del PIB en 2016 y, posteriormente, por la recuperación de los ingresos y la moderación en el gasto, nuevamente el déficit primario se redujo a 0,8% del PIB en 2017 y a 0,4% del PIB en 2018 (Gráfico 3-3). En el caso específico del último año se identificó que el pago por intereses tuvo un peso de 2,7% del PIB.

En síntesis, la comparación de estos dos indicadores fiscales (balance fiscal total y primario) permite identificar, de un lado, las necesidades de financiamiento del Gobierno vinculadas con desembolsos de créditos principalmente, y de otro, precisar la magnitud del gasto que se realiza en cada vigencia sin el peso que representan los pagos de intereses de deuda.

La situación de las finanzas del GNC, aunque sigue mostrando resultados deficitarios, presentó una evolución favorable y una capacidad de respuesta ante los *shocks* negativos de sus finanzas, como fue el caso de la caída de la renta petrolera durante estos años lo que le ha permitido cumplir con la regla fiscal.

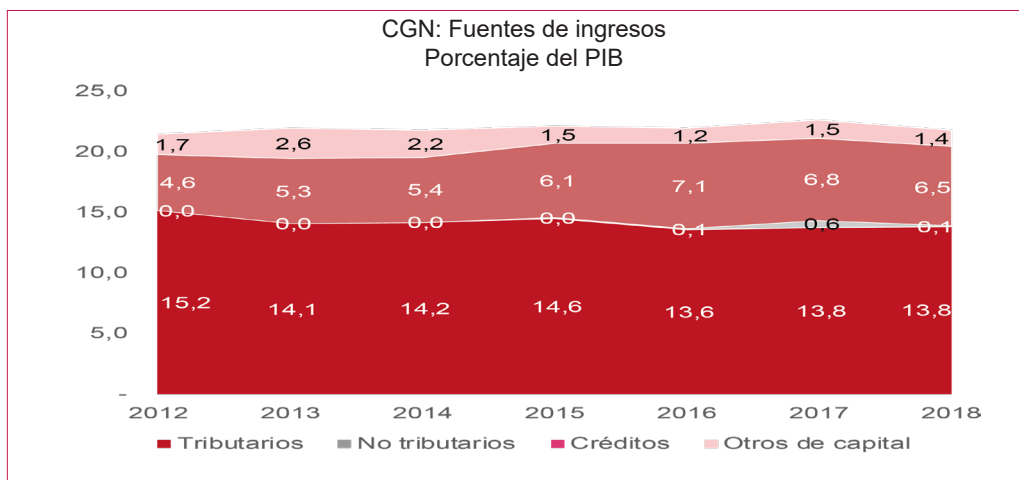
3.3 Evolución de los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC)

Los ingresos del GNC se mantienen sin grandes avances en el comparativo internacional

El origen del ingreso público por excelencia son los impuestos que los ciudadanos deben pagar al Estado y, en esa medida, el principal ingreso del GNC son los recursos que obtiene por los tributos existentes en el nivel nacional. Adicionalmente, estos se complementan con otras fuentes de recursos, como multas, sanciones, excedentes financieros y desembolsos de créditos, entre otros.

De esta forma, con la combinación de los diferentes ítems de financiamiento, el GNC obtiene el total de los recursos necesarios para cubrir el gasto público que realiza cada año. Durante el período 2012-2018, los ingresos totales²⁷ del GNC fueron equivalentes, en promedio, al 22% del PIB, con leves cambios entre años, como se aprecia en el Gráfico 3-4, y entre sus componentes, el 65% correspondió, en promedio, a ingresos tributarios, el 27% a ingresos por créditos y el 8% restante a otros recursos no tributarios y de capital.

Gráfico 3-4



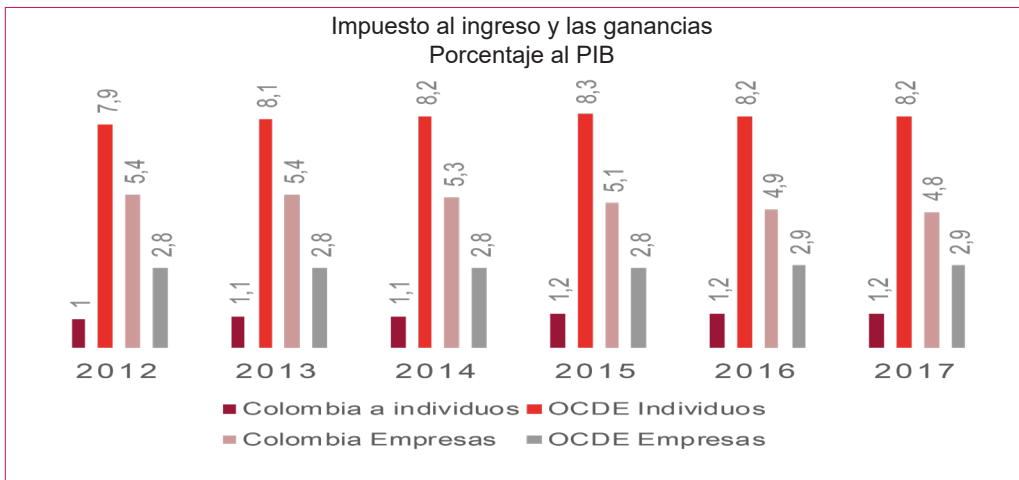
Fuente: DIAN; SIIF; cálculos por CGR.

27. Tomando como fuente de información los reportes del SIIF, DIAN y la del Tesoro Nacional (DCPTN).

En el caso de los ingresos tributarios, principal rubro de recursos del GNC, no han tenido un fortalecimiento considerable a pesar de los ajustes realizados al sistema tributario durante estos años, cuya magnitud, en comparación con otros países, sigue estando rezagada. Ejemplo de ello, es que según cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)²⁸ para 2017, el valor de los impuestos al ingreso y a las ganancias, y a los bienes y servicios, representaron el 22,3% del PIB para los países de la Organización y el 17,5% para América Latina y el Caribe, frente a 13,9% del PIB para Colombia.

Aparte de tener un recaudo menor en proporción del PIB, respecto al promedio de los países miembros de la OCDE, también existe diferencia en la composición de los principales tributos. Es el caso del impuesto a los ingresos y las ganancias, mientras en Colombia, en promedio, entre 2012 y 2017 el 82% de este tributo recayó sobre las corporaciones y el 18% restante sobre los individuos, para los países miembros de la OCDE la situación fue prácticamente inversa, pues, en promedio, el 26% del recaudo descansó sobre las corporaciones y el 74% restante sobre los individuos (Gráfico 3-5).

Gráfico 3-5



Fuente: www.stats.oecd.org

28. OCDE, *Global Revenue Statistics Database*, 2018

En este sentido, si Colombia quiere seguir la línea de los países miembros de la OCDE (de la cual hace parte), aún tiene muchos cambios por hacer con el fin de captar un mayor recaudo y ajustar la estructura tributaria.

No obstante, aunque el recaudo tributario, en proporción del PIB, se mantiene sin grandes avances, el valor que le corresponde a cada ciudadano si ha aumentado. Al tomar el indicador de 'ingreso impositivo per cápita del GNC', que calcula la relación entre el recaudo tributario total del GNC y el total de población colombiana, se observa una tendencia ascendente entre 2012 y 2018, con la particularidad que en 2013 se redujo y en 2016 se estancó. Ello indicó que el ingreso impositivo per cápita pasó de \$2,2 millones en 2012 a \$2,7 millones en 2018 (Gráfico 3-6).

Gráfico 3-6



Fuente: SIIF, DANE, cálculos por CGR.

Esto muestra que el valor de impuestos que recibe el Gobierno por cada ciudadano ha ido en ascenso, y que, por tanto, cada persona ha aportado cada año una mayor porción de sus recursos al pago de impuestos.

Las recientes reformas tributarias no han generado un gran cambio en el recaudo

Colombia se ha caracterizado por realizar reformas tributarias con una frecuencia que no alcanza a superar los dos años, las cuales se han dirigido a superar falencias del sistema, aumentar el recaudo y cambiar la estructura entre tributos directos e indirectos, principalmente.

En 2012, 2013, 2014, 2016 y 2018 se realizaron cambios al estatuto tributario²⁹ que le permitieron tener mayor presencia a la tributación indirecta, además de los ajustes que se dieron al interior de la mayoría de impuestos. Por ejemplo, con la reforma de 2012 se destacó la reducción de la tarifa del impuesto a la renta del 33% al 25% y el reemplazo de las contribuciones parafiscales³⁰ (para empresarios privados que tuvieran empleados con salarios inferiores a 10 salarios mínimos) por el impuesto para la renta para la equidad (CREE), con la reforma de 2016 se destacó el aumento de la tarifa general del IVA de 16% a 19%, se derogaron los impuestos sobre la renta para la equidad (CREE) (así como su sobretasa), se aprobaron nuevamente ajustes en el impuesto de renta (aumentó la tarifa nominal de 25% a 34% más una sobretasa de 6% para 2017), se eliminaron los dos sistemas IMAN e IMAS y surgió el sistema por celdulación de rentas.

No obstante, y a pesar de estos cambios durante el período referido, debido a la pérdida de dinamismo del crecimiento económico y a la caída de los precios del petróleo, los ingresos tributarios se redujeron al pasar del 15,2% del PIB en 2012 al 13,9% del PIB en 2018, mientras los ingresos por créditos aumentaron del 4,6% del PIB al 6,5% en estos mismos años. Las otras fuentes de ingresos han oscilado entre 1,5% y 2,6% del PIB.

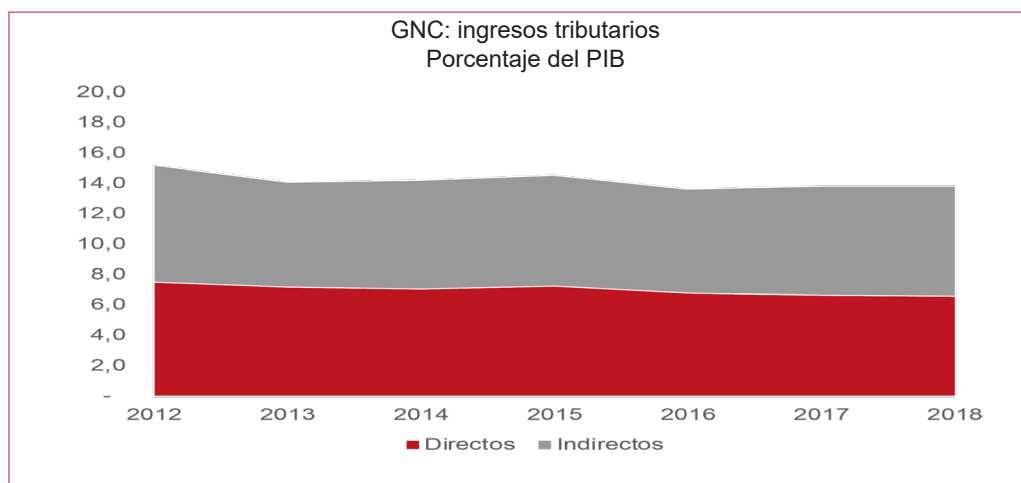
La distribución entre tributación directa e indirecta es similar a la OCDE.

Entre 2012 y 2018 el recaudo por impuestos directos (gravan principalmente la renta) significó, en promedio, el 7% del PIB y de los impuestos indirectos el 7,2% del PIB (principalmente del IVA), lo cual indicó una repartición de casi 50% para cada uno. No obstante, en términos de tendencia, los indirectos ganaron participación en el total de recaudo tributario (Gráfico 3-7), al pasar de representar el 50,6% en 2012 a 52,3% en 2018.

29. Ley 1607 de 2012, seguida de las denominadas mini reformas de 2013 (Ley 1694 de 2013) y 2014 (Ley 1739 de 2014) y la Ley 1819 de 2016

30. Eran contribuciones de carácter obligatorio impuestas por la ley que pagaban los empleadores para financiar al SENA y al ICBF.

Gráfico 3-7



Fuente: DIAN; SIIF; cálculos por CGR.

El ajuste en la estructura tributaria, en el que toma mayor importancia el recaudo de los impuestos al consumo de bienes y servicios (tributos indirectos) sobre el de los impuestos a los ingresos (tributos directos), se ha logrado con el aumento de las tarifas y bases gravables, mientras en los directos se han reducido principalmente por la disminución de las tarifas a las empresas, y por el mantenimiento o ampliación en algunos casos de los incentivos, beneficios y exenciones.

Esta estructura, repartida casi mitad y mitad entre tributación directa e indirecta para el GNC en Colombia, se encuentra en línea con las tendencias internacionales. Muestra de ello, es que los países miembros de la OCDE durante los últimos años han registrado una tributación que se compone 51% en impuestos directos y el 49% restante en indirectos.

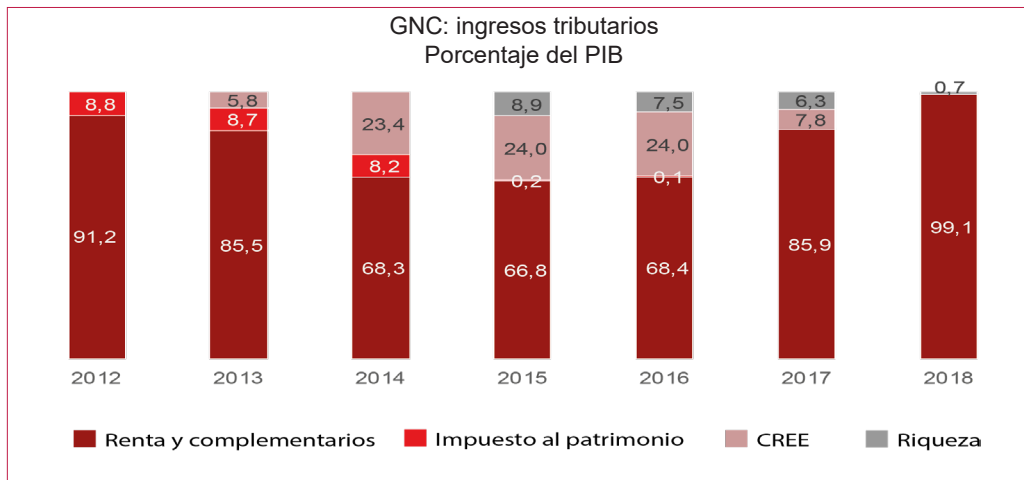
A pesar de los múltiples ajustes en la tributación directa, esta sigue siendo muy compleja por número de impuestos, y las diversas categorías utilizadas para su pago.

Con las últimas reformas tributarias llegó un momento en el cual se tenían tres impuestos directos: renta y complementarios, impuesto a la riqueza e impuesto sobre la renta para la equidad (CREE). Y aparte de ello, complejidades para su declaración, como las que se crearon en 2012 con cuatro sistemas, uno de renta ordinaria, otro de complementaria y los sistemas de Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (Iman) e Impuesto Mínimo Alternativo Simplificado (Imas).

Con la reforma de 2016 se pasó del Iman y el Imas a declarar renta por un sistema de cinco cedulas³¹ (rentas de trabajo, rentas de pensiones, rentas de capital, rentas no laborales y rentas de dividendos y participaciones), que en la práctica se aplicó para un año y posteriormente con la Ley de financiamiento de 2018 se modificó para agregarlas en tres cedulas (rentas de trabajo, capital y no laborales; rentas de pensiones; y rentas de dividendos y participaciones).

Pero más allá de los cambios realizados en cada impuesto y de la forma como se declara, lo que quedó claro fueron los ajustes o cambios presentados en la estructura tributaria de los impuestos directos, donde desaparecieron impuestos como el de la riqueza y el CREE y por tanto se reunió el recaudo en el impuesto de renta. El recaudo de renta y complementarios se redujo gradualmente del 6,9% del PIB al 4,7% del PIB en 2016, y con las reformas se recuperó a 6,5% del PIB en 2018 (Gráfico 3-8).

Gráfico 3-8



Fuente: DIAN; SIIF; cálculos por CGR.

Entre 2012 y 2014 el impuesto al patrimonio (que cambió de nombre por impuesto a la riqueza) recaudó en promedio un equivalente al 0,6% del PIB, y entre 2013 y 2017 el impuesto CREE registró un recaudo promedio de 1,2% del PIB, con su mayor recaudo equivalente al 1,7% del PIB

31. Dentro del sistema cedula se introdujo el pago de impuestos por dividendos.

en 2015. El impuesto a la riqueza (quedó establecida su eliminación en las reformas de 2014 y 2016) representó en promedio el 0,5% del PIB entre 2015 y 2017. Ahora, con la Ley de financiamiento de 2018, se revivió el impuesto al patrimonio para los años 2019, 2020 y 2021, aunque sólo aplicará para las personas naturales.

Después de todos los ajustes mencionados, el recaudo total de los impuestos directos disminuyó del 7,5% del PIB en 2012 a 6,6% del PIB en 2018.

En síntesis, lo que se advierte después de los diversos cambios al interior de la tributación directa es que aunque se ha avanzado, aún queda mucho por hacer en el tema de progresividad y de beneficios tributarios a personas jurídicas.

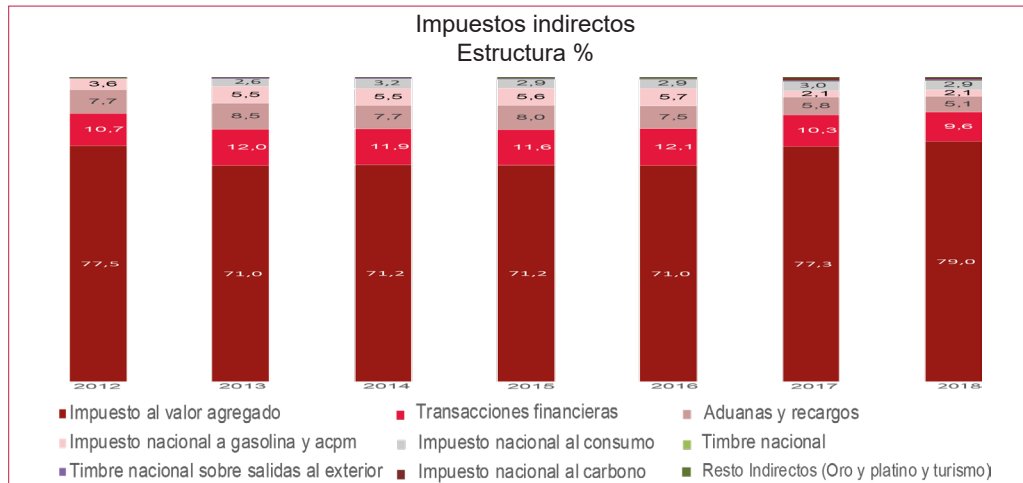
En la tributación indirecta el IVA sigue siendo el impuesto que genera mayor recaudo

Con las reformas tributarias implementadas en los últimos años, los impuestos indirectos también han tenido cambios tanto en número, como en sus componentes de tarifa y base. Por ejemplo, con la Ley 1607 de 2012 se creó el impuesto al consumo para la prestación y venta de algunos bienes y servicios específicos (entre ellos está la prestación del servicio de telefonía móvil, y el servicio de expendio de comidas y bebidas preparadas).

En los cambios aprobados a finales de 2016 se destacó el aumento de la tarifa del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que pasó de 16% a 19%, y la creación del impuesto nacional al carbono, en el que se cobra una tarifa por la emisión de dióxido de carbono que generan algunos combustibles fósiles, ello con la finalidad de incentivar la reducción de emisión de gases de efecto invernadero.

Con estas reformas, y aunque en la actualidad se dispone de más de siete impuestos indirectos, el recaudo, en promedio, se encuentra concentrado en más del 85% en dos tributos: IVA (74%) e impuesto a las transacciones financieras (11,2%) (Gráfico 3-9).

Gráfico 3-9



Fuente: DIAN; SIIF; cálculos por CGR.

No obstante, el total de recaudo por tributos indirectos no se ha sostenido en términos de PIB, pues de representar el 7,7% del PIB en 2012, bajó a 6,8% del PIB en 2016, con una recuperación al 7,2% del PIB en 2018.

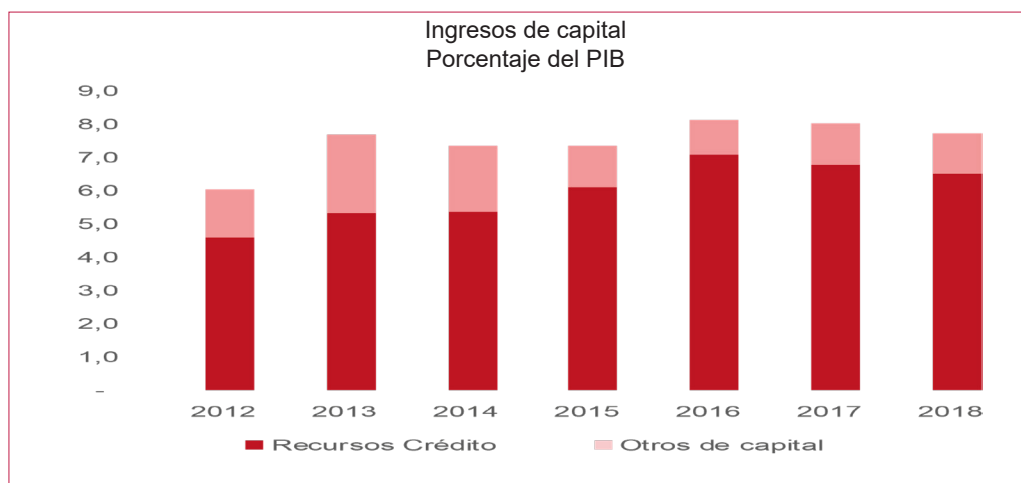
En conclusión, el recaudo de los impuestos es dependiente de la actividad económica, y en la medida que la economía reduce sus tasas de crecimiento el recaudo de impuestos refleja esta menor dinámica. Sólo en los casos de reformas tributarias en las cuales se aumenta la base gravable o la tarifa de un impuesto, el recaudo puede aumentar, aún en un escenario de bajo crecimiento económico, como fue el caso del aumento de la tarifa del IVA en la reforma de 2016.

Los ingresos de capital han complementado los recursos que necesitaba el GNC

Los ingresos de capital que obtiene el GNC se pueden clasificar en dos grupos: el que tiene que ver con desembolsos de crédito interno y externo; y los otros recursos de capital, en el cual se agregan los ingresos por rendimientos financieros, recuperación de cartera, excedentes financieros y utilidades, reintegros y otros recursos no apropiados, entre otros.

Con estos ingresos de capital, el GNC ha logrado, en promedio, ingresos que equivalen al 7,5% del PIB, de los cuales se obtuvo el 80% de recursos de crédito (Gráfico 3-10).

Gráfico 3-10



Fuente: DIAN; SIIF; cálculos por CGR.

En otros ingresos de capital, es importante señalar que entre 2012 y 2014 el 82% de estos ingresos correspondió a excedentes financieros y utilidades (la mayoría de Ecopetrol), a tal punto que en 2013 representaron el 2% del PIB. Posteriormente, con la crisis de los precios del petróleo esos ingresos pasaron a constituir el 0,2% del PIB en 2015, y para 2018 se situaron en el 0,5% del PIB, como efecto de la recuperación que han tenido los precios del crudo.

Sin embargo, durante estos años, dentro de los otros ingresos de capital, los rendimientos financieros y el rubro denominado reintegros y otros recursos no apropiados³², compensaron en parte la caída de los ingresos generados por la renta petrolera.

En síntesis, los ingresos de capital han mejorado su participación dentro de la estructura de ingresos del GNC, y para sus finanzas se considera que no es lo más pertinente, en la medida en que dichos recursos tienen la característica de provenir de fuente crediticia y presentar una alta inestabilidad, como es el caso de la renta petrolera.

32. En torno a la clasificación que de este rubro realiza el Ministerio de Hacienda para efectos del cálculo del balance fiscal, existen dudas metodológicas ya que su origen corresponde a una o unas vigencias anteriores, y, por tanto, al parecer se debería clasificar como financiamiento y no como un ingreso que hace parte del cálculo del balance fiscal.

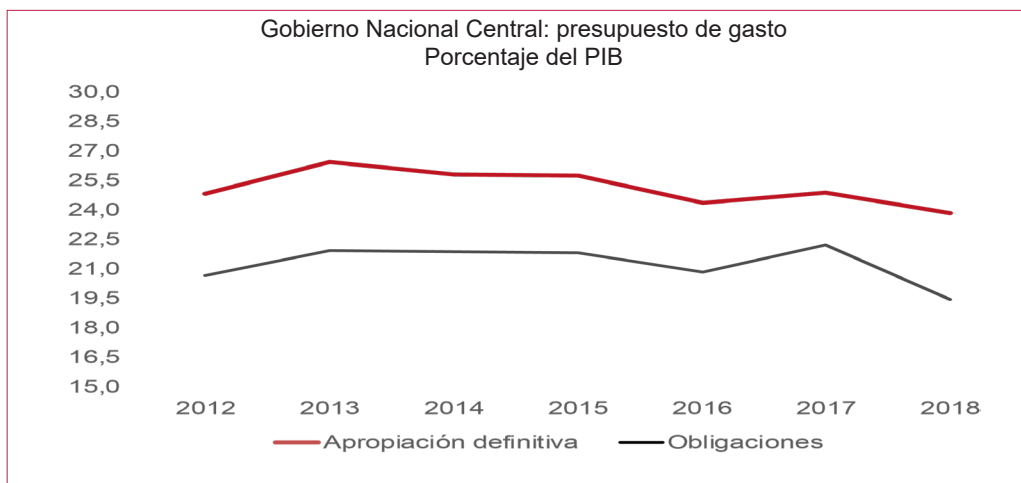
3.4 Evolución de los gastos del Gobierno Nacional Central (GNC)

El tamaño del gasto del GNC se sitúa por debajo del promedio latinoamericano

La actividad del GNC se revela y refleja a través de las fuentes y usos presupuestales, y con ello plasma su interacción con la economía en general. Por ello, teniendo en cuenta el equilibrio que al final en la programación presupuestal existe entre las fuentes y los usos, la mejor variable para dar la magnitud de su tamaño es el gasto en proporción con el tamaño de la economía.

En los últimos años, la magnitud del GNC, de acuerdo con la ejecución del gasto, representó, en promedio, menos del 22% del Producto Interno Bruto (PIB), con una tendencia a la baja en los últimos años (Gráfico 3-11), relacionada con las exigencias de la regla fiscal, lo cual requirió de un ajuste debido a la reducción de los ingresos por efecto de la caída en las cotizaciones del petróleo desde finales de 2014.

Gráfico 3-11



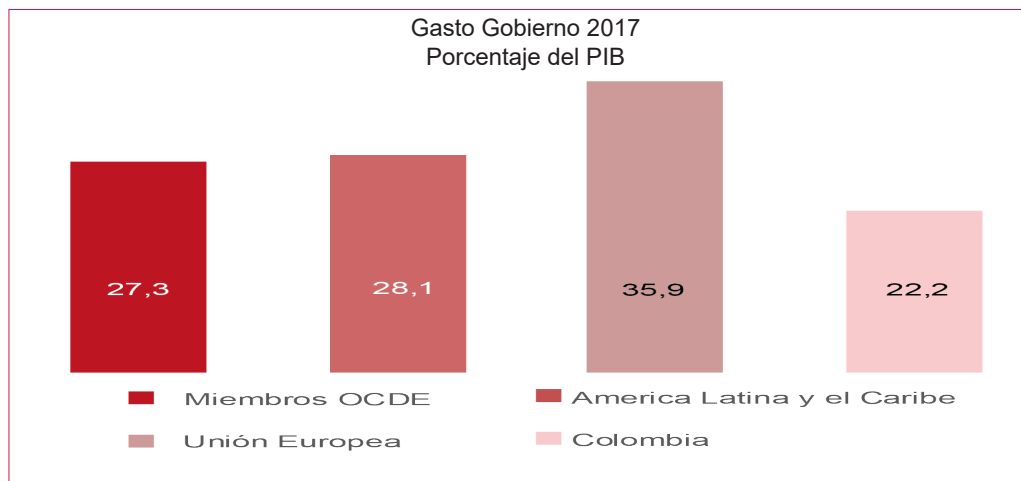
Fuente: DIAN; SIIF; cálculos por CGR.

El gasto público del Gobierno Nacional Central³³ no mostró cambios significativos en su peso relativo, oscilando entre el 20,9% y el 22,2% del PIB durante el periodo 2012 y 2018. En comparación con otras economías, y

33. Para los cálculos se toma el momento presupuestal de obligaciones.

basados en información estadística del Banco Mundial, para 2017 el gasto de GNC en Colombia se ubicó por debajo del promedio de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los países de América Latina y el Caribe, entre otros (Gráfico 3-12).

Gráfico 3-12



Fuente: www.datos.bancomundial.org y CGR.

El tamaño del gasto del GNC en Colombia, por sí solo, no se constituye en una amenaza para sus finanzas, ya que se debe analizar de manera integral con sus fuentes de financiamiento y que estas sean sostenibles en el tiempo.

En ese sentido, en la medida que se fortalezca la capacidad de recaudo tributario, el GNC tendría espacio fiscal para aumentar el gasto público y, de esta manera, destinar mayores recursos para inversión y programas sociales.

En los gastos del GNC la inversión ha perdido participación.

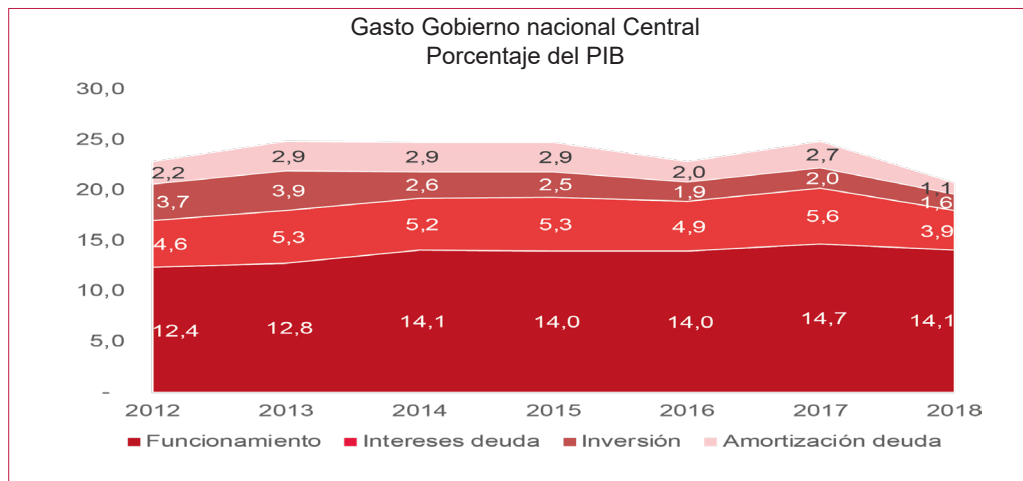
Para cumplir con sus principales objetivos y funciones fundamentales, el GNC tiene una estructura de gastos (funcionamiento, deuda e inversión) que no ha presentado cambios significativos en el tiempo, y a la cual se llegó como resultado de un proceso de negociación política que se ha dado en el Congreso de la República y por tanto como reflejo de la normatividad existente.

La estructura del gasto del GNC en Colombia privilegia los gastos corrientes, vinculados con los pagos de nómina, gastos generales, transferencias y otros rubros que tienen que ver con la administración del Estado y deja una fracción menor para los denominados gastos de inversión y deuda.

La inversión, en comparación con los gastos de funcionamiento y deuda, es un rubro que permite un mayor grado de discrecionalidad al Gobierno Nacional con el fin de realizar programas específicos de conformidad con las metas trazadas en su plan de gobierno. Adicionalmente, es el rubro más afín con la reactivación y estímulo económico.

Como se aprecia en el Gráfico 3-13, el GNC destina sus mayores recursos a cubrir los gastos de funcionamiento, seguidos de los correspondientes a deuda y finalmente de los de inversión. Dentro de la estructura total del gasto³⁴, los de funcionamiento han ganado participación, al pasar de representar el 60% en 2012 al 72% en 2018. En términos de PIB, pasaron de representar el 12,4% al 14,1% durante el mismo lapso.

Gráfico 3-13



Fuente: SIIF; cálculos por CGR.

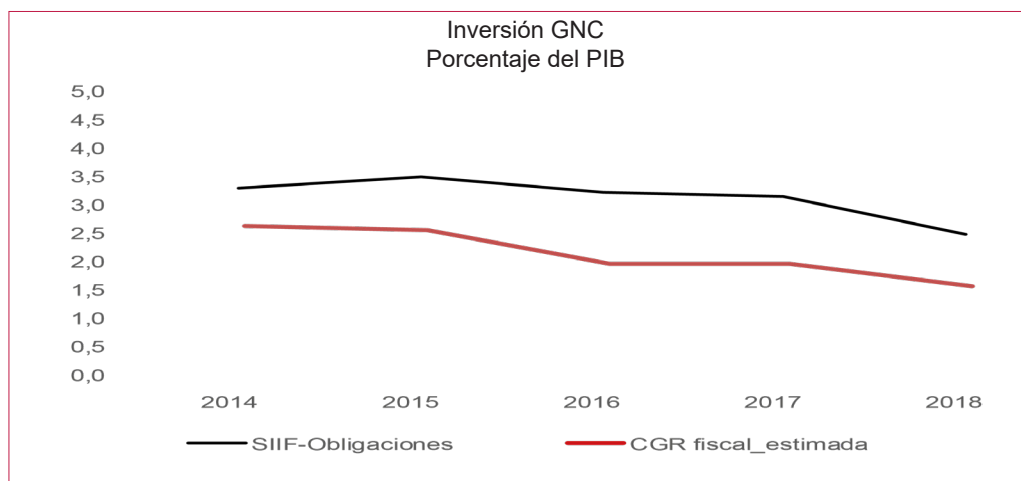
Por su parte, los gastos de deuda (amortizaciones más intereses), que en promedio representaron el 5% del PIB durante este periodo, aumentaron su participación dentro de la estructura total de gasto entre 2012

34. Teniendo en cuenta el momento presupuestal de obligaciones.

y 2017, al pasar del 22% al 25% y caer al 20% en 2018. Esto último como resultado de las gestiones que realiza el Ministerio de Hacienda y Crédito, principalmente a través de los canjes de deuda.

En los gastos de inversión se considera que todo lo clasificado en el SIIF no corresponde exactamente a formación bruta de capital, y que algunos de los programas allí catalogados tienen más el perfil de una transferencia corriente. Por ello, para efecto de análisis y de cálculo del balance fiscal, se han reclasificado algunos de estos rubros como transferencias corrientes dentro de los gastos de funcionamiento. Así, se estima que la inversión del GNC en promedio en los últimos cinco años representó el 2,1% del PIB, frente al 3,1% del PIB que reporta el SIIF (Gráfico 3-14).

Gráfico 3-14

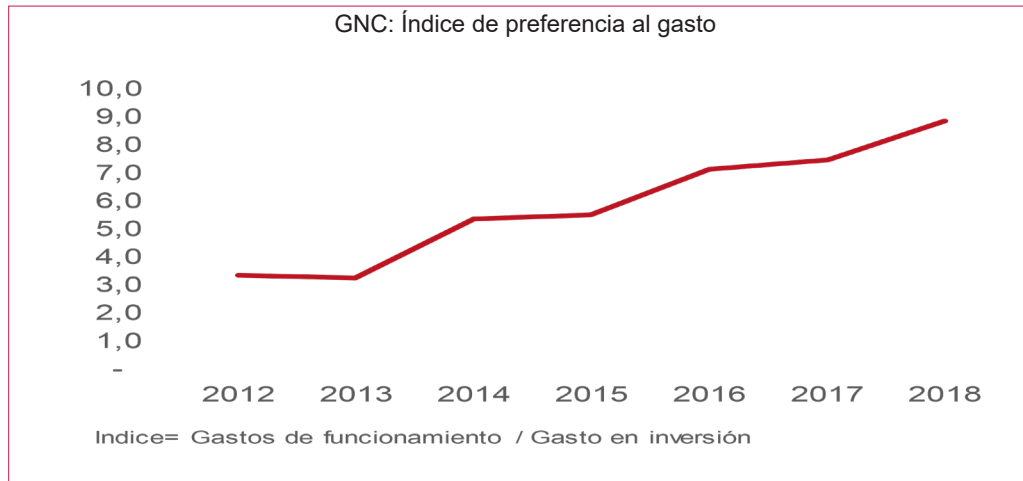


Fuente: SIIF; cálculos por CGR.

Adicionalmente, los gastos de inversión perdieron una importante participación dentro de la estructura durante estos años, al bajar del 3,7% en 2012 al 1,6% en 2018. Estos menores recursos para inversión se explicaron por el alto grado de inflexibilidad del presupuesto en funcionamiento y deuda, y a los recortes de gasto como única o principal medida disponible.

Finalmente, la evolución de la estructura del gasto del GNC se puede reflejar con un índice que relaciona los gastos de funcionamiento respecto a los de inversión. Durante este período, el 'Índice de preferencia al gasto' muestra como ganaron importancia los gastos de funcionamiento en comparación con los de inversión. Por ejemplo, para 2018 los gastos de funcionamiento fueron 8,8 veces los de inversión (Gráfico 3-15).

Gráfico 3-15



Fuente: SIIF; cálculos por CGR.

El ajuste de los últimos años se dio sobre el gasto de inversión

Como se había mencionado, el cumplimiento de la regla fiscal, unido a las inflexibilidades que contiene el presupuesto del GNC, llevaron a que el principal ajuste recayera sobre los gastos de inversión. Este es un punto de la mayor importancia, ya que dentro del total del gasto público el de inversión es considerado como el más productivo y, por tanto, no es conveniente que éste se debilite.

Con estos gastos el GNC cubre las necesidades de diferentes sectores, de los cuales, en promedio, la mayor parte se ha dirigido a transporte (principalmente construcción y mantenimiento de corredores arteriales) (25%); Gobierno (principalmente obras sociales, capacitaciones de trabajadores para desempeño actividades productivas, labores de construcción y reconstrucción por desastres naturales, entre otras) (18%); Educación (14%); Agropecuario (9%); Defensa y Seguridad (6%), entre otros.

Para 2018 casi todos los sectores tuvieron reducción en sus gastos de inversión y sólo algunos registraron un aumento, entre los cuales estuvieron los sectores de trabajo y seguridad social; asistencia a la comunidad y minería (Cuadro 3-1).

Cuadro 3-1

Inversión del GNC, 2013 – 2018
Miles de millones, obligaciones

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Miles de millones \$						% del PIB					
Defensa y seguridad	2.499	1.907	1.474	970	804	529	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
Industria y comercio	312	221	213	205	217	59	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salud	188	355	395	204	406	378	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comunicaciones	5	4	4	3			0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Energía	502	547	479	501	221		0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-
Transporte	7.575	6.184	5.522	4.289	3.687	3.086	1,1	0,8	0,7	0,5	0,4	0,3
Educación	1.213	1.769	2.316	2.347	2.947	2.927	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Justicia	576	643	524	466	805	384	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Medio Ambiente	134	204	243	204	359	254	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gobierno	3.298	2.457	3.328	3.770	3.861	2.434	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2
Agropecuario	1.680	2.374	2.033	1.325	1.694	990	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1
Saneamiento Básico	759	341	198	346	392		0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Trabajo y Seguridad Social	98	54	103	65	77	1.712	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Vivienda	1.559	2.263	2.537	1.296	1.627	52	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,0
Asistencia a la comunidad	98	84	9	18	23	1.435	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Pago de reservas	540	502	578	417	686	593	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Economía Solidaria	8	5	6	5			0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Minería	24	50	61	53	202	504	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Desarrollo territorial y urbano	14	11	396	338			0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Total general	21.084	19.975	20.418	16.823	18.010	15.340	3,0	2,6	2,6	2,0	2,0	1,6

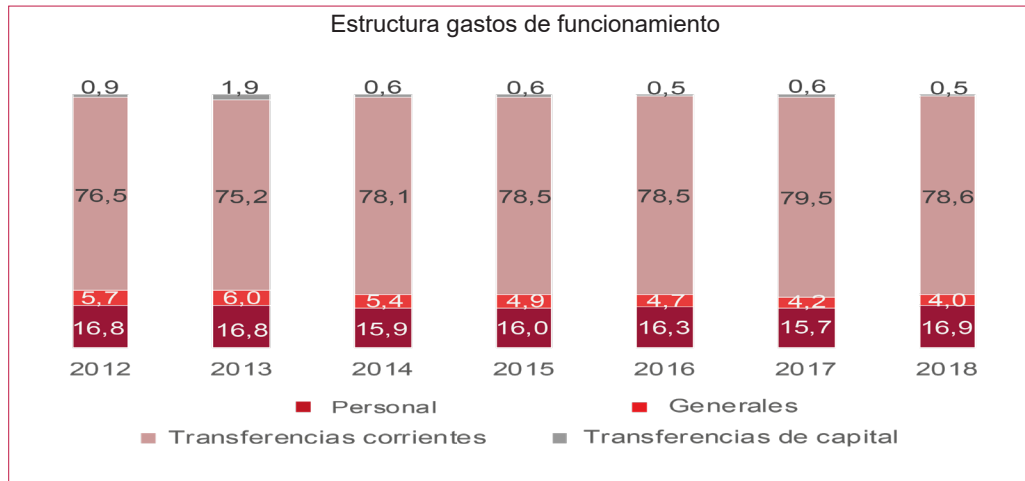
Fuente: SIIF; cálculos por CGR.

En conclusión, durante los últimos años la participación de la inversión dentro del gasto total se ha mermado, y ello no es lo más conveniente en términos de los efectos positivos que genera este tipo de gasto en el impulso al crecimiento económico. Es por ello, que las autoridades fiscales deben seguir trabajando en fortalecer las fuentes corrientes de financiamiento para no llegar a medidas de recorte en rubros importantes de inversión.

En los gastos de funcionamiento priman las transferencias corrientes

De los rubros que componen los gastos de funcionamiento, en promedio, durante estos años, el 78% correspondió a las transferencias corrientes, el 16% a los gastos de personal, el 5% a los generales y el 1% restante se distribuyó entre las transferencias de capital y los gastos de comercialización y producción (Gráfico 3-16).

Gráfico 3-16



Fuente: SIIF; cálculos por CGR.

La importancia de las transferencias corrientes obedeció a que en ellos se clasificaron los pagos del Sistema General de Participaciones (SGP), las pensiones, los pagos para la salud y las contribuciones a la nómina, entre los más relevantes. Después del arreglo institucional de la Constitución de 1991, bajo el enfoque de la descentralización, las transferencias que se denominan SGP cobraron mayor importancia ya que, cumpliendo la normatividad, corresponden a dineros cedidos del GNC hacia los gobiernos locales.

En este sentido, el total de transferencias corrientes se han incrementado durante estos años, al pasar del 9,5% del PIB en 2012 al 11,1% del PIB en 2018.

De estas transferencias, en promedio, el 35% se destinó a los giros del SGP, el 31% a los pagos de pensiones, el 10% a salud y el 24% restante a otras transferencias como contribuciones a la nómina, población vulnerable y universidades, principalmente.

Por su parte, los gastos de personal (segundo rubro en importancia dentro de los gastos de funcionamiento) han crecido levemente durante el período, al pasar de representar el 2,1% del PIB en 2012 al 2,4% del PIB en 2018. Esta estabilidad en los gastos de personal se debió, principalmente, a que en los últimos años la nómina del GNC se ha mantenido con bajas variaciones. Por ejemplo, después de que se incrementó

gradualmente el número de funcionarios públicos en 2012 de 599.635 a 649.492 en 2015, la planta se ha ajustado a tal punto que en 2018 se situó en 646.296³⁵.

En síntesis, la importancia de los gastos de funcionamiento radica, además de las erogaciones básicas para la marcha del Gobierno, en que se cubren los gastos fundamentales vinculados a la descentralización del país, como lo son los que se realizan a través del SGP, y las obligaciones que se cubren para el sistema de pensiones y salud.

En los últimos años, la gestión de la deuda ha permitido de manera favorable reducir los gastos de su servicio

Resultado del financiamiento normal que se realiza con la obtención de créditos, surgen las obligaciones del pago de intereses y amortizaciones de capital.

Para el GNC los gastos de deuda, incluidos intereses y amortizaciones, que representaron un promedio de 5% del PIB entre 2012 y 2018, no han tenido cambios abruptos más allá de los que ha generado principalmente el aumento del saldo de la deuda y algunos efectos precio, como movimientos de la tasa de interés y los efectos de la devaluación de la tasa de cambio.

Es así que los gastos de deuda, que para 2012 representaron el 4,6% del PIB aumentaron a su tope máximo en 2017 con 5,6% del PIB, y para 2018 se redujeron a 3,9% del PIB. La reducción de este último año (principalmente amortizaciones) se explicó, en lo fundamental, por las gestiones de la deuda que realiza el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Con estas operaciones, de canje principalmente, el perfil de la deuda del GNC tuvo cambios que se reflejaron en suavizar en el tiempo los pagos por el servicio de ésta.

35. Cifras obtenidas de los MFMP de junio de 2012 a junio de 2018.

3.5 Conclusiones

El Gobierno Nacional Central es el medio principal por el cual el Estado cumple con los objetivos fundamentales y, para ello, tiene un presupuesto que refleja los recursos que obtiene y los gastos que realiza.

La magnitud del GNC, medido por su tamaño presupuestal en términos de PIB, muestra que se encuentra por debajo de otros países, como es el caso de los que conforman la OCDE y los del promedio de América Latina.

Para analizar la situación de las finanzas no basta con realizar un estudio de sus ingresos y sus gastos presupuestales por separado. Para ello se debe realizar un análisis integral, que en este caso se hace a través del cálculo del balance fiscal, el cual toma la diferencia entre los ingresos y los gastos, separando los recursos que provienen del crédito, o se destinan para amortizar deudas.

El balance fiscal del GNC ha sido deficitario durante el período de análisis, el cual se profundizó después de la caída de los precios del petróleo a finales de 2014, a tal punto que llegó a 4,0% del PIB en 2016. En 2017 y 2018 el déficit fiscal del GNC se redujo en parte por la recuperación de las cotizaciones del petróleo y efecto de los resultados de la reforma tributaria, mayores ingresos de capital y por los ajustes en el gasto.

Fiscalmente, existe una brecha entre los ingresos y los gastos, la cual se refleja en el balance fiscal deficitario. Esta diferencia no se ha podido reducir al ritmo planteado inicialmente, y es por ello que en la actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo, cada año, se ha ido aplazando la reducción del déficit fiscal.

Dado que los ingresos del GNC, en términos de PIB, están por debajo de referentes internacionales como la OCDE, se considera que existe espacio fiscal para aumentar el recado tributario, además de seguir corrigiendo su estructura.

La inflexibilidad del gasto del GNC ha llevado a que en los últimos años los ajustes que se realizaron para cumplir la regla fiscal, recayeran principalmente sobre los gastos de inversión. Para 2018 estos gastos representaron el 1,6% del PIB.

En general, las finanzas del GNC muestran que se han ido recuperando después del choque sufrido por la caída de la renta petrolera desde finales de 2014. En 2018 el déficit fiscal se redujo en comparación con los

dos años anteriores. No obstante, persisten debilidades en los ingresos y los gastos que se tienen que seguir corrigiendo para no seguir dependiendo de un sector, y en esa medida tener unas finanzas más fuertes y estables en el tiempo.

Situación de las Finanzas del Estado

Capítulo IV

Situación de las Finanzas de los Gobiernos Centrales Territoriales 2009-2018

4.1 Introducción

El presente capítulo se ocupará de analizar la evolución de la situación de las finanzas públicas de los gobiernos centrales territoriales durante la última década. El análisis se centra en el resultado fiscal y trata de descubrir las fortalezas y debilidades territoriales en materia fiscal durante la última década. Después de esta breve introducción, comienza con el acápite 4.2 Antecedentes, en el que se narra brevemente el progreso del proceso de descentralización colombiano, así como la forma en que se estructuró históricamente.

Los acápites subsiguientes presentan los resultados de acuerdo con las principales clases de los gobiernos territoriales. En el numeral 4.3 se analizan las finanzas del conjunto, esto es agregadas, de los 1043 gobiernos que reportaron información para todos y cada uno de los años analizados. Luego, se consideran los gobiernos de acuerdo con su tipología: en 4.4 se analizan las finanzas de los departamentos, en 4.5 las de los municipios capitales y en 4.6 las de los municipios no capitales.

En cada caso, se muestran los cálculos de las cuentas cuyo origen reportado correspondió a las regalías (denominadas genéricamente como SGR, a pesar de que ese Sistema comenzó a operar en 2012) y los que se derivaron del resto de cuentas (Resto = origen diferente de regalías) que reportan a la CGR esas entidades.

Aunque se calcula el balance derivado de las cuentas de regalías, que deben incorporarse en los presupuestos territoriales como un capítulo especial, el análisis enfatiza en el Resto de las cuentas³⁶.

36. Los resultados del Sistema General de Regalías hacen parte del Informe de la Situación de las Finanzas del Estado, pero son publicados como un documento independiente, en el que se analiza lo sucedido con esos recursos.

En cada acápite se analiza la evolución del déficit/superávit fiscal, para luego entrar a analizar lo más relevante en materia de los ingresos, de los gastos y del financiamiento. El capítulo culmina con algunas conclusiones.

4.2 Antecedentes

Aunque la descentralización colombiana comenzó en el último tercio del siglo XX, se consolidó con la expedición de la Constitución Política de 1991 que pretendió dotar a los gobiernos territoriales con los recursos necesarios para financiar las nuevas responsabilidades o competencias que se les encomendaron.

La dotación de recursos no se realizó mediante la desconcentración de la estructura tributaria, permitiendo que los gobernantes de las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas y los que llegaren a constituirse como regiones o provincias³⁷), comenzaran a captar algunos tributos adicionales a los que hasta entonces habían recaudado, sino a través del establecimiento de un sistema intergubernamental de transferencias.

El Gobierno Nacional Central conservó la recaudación de los tributos más dinámicos (IVA y Renta, en lo fundamental), pero se obligó a compartirlos con los territorios, a través del sistema intergubernamental de transferencias mencionado.

En la Constitución aprobada en 1991 siguieron funcionando transferencias preexistentes. Es el caso del Situado Fiscal³⁸, llamado así en el artículo 1 de la Ley 46 de 1971 cuando estableció que “A partir de 1973, en la Ley de Presupuesto para ese año, se apropiará como mínimo el trece por ciento (13%) de los ingresos ordinarios de la Nación, para ser distri-

37. Constitución Política Nacional, 1991. Artículo 286.

38. El Situado Fiscal fue creado mediante el artículo 52 del Acto Legislativo 1 de 1968 estableciendo que “la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los Departamentos, las Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos Municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan”.

buido entre los departamentos, intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, en la forma que esta Ley determina. El porcentaje será de catorce por ciento (14%) en 1974 y de quince por ciento (15%) en 1975. El valor total de esa apropiación se denomina "Situado Fiscal".

Se ordenó que las entidades territoriales beneficiarias "invertirán la totalidad del Situado Fiscal en los gastos de funcionamiento de la enseñanza primaria y en aquellos gastos de salud pública que no correspondan a campañas sanitarias nacionales que no hayan de ser dirigidos y administrados por la Nación. Estos recursos serán administrados por los fondos educativos regionales y por los servicios seccionales de salud de todas las entidades territoriales y el Servicio Distrital de Salud de Bogotá, con sujeción a los planes nacionales que establezcan los respectivos Ministerios. El setenta y cuatro por ciento (74%) del Situado Fiscal se dedicará al pago de gastos de funcionamiento de la educación primaria, y el veintiséis por ciento (26%) a salud, salvo decisión distinta del Gobierno Nacional anualmente."

También es el caso de la Cesión del Impuesto a las Ventas, creada mediante la Ley 33 de 1968, que cedió a partir del 1 de enero de 1969, "a los Departamentos, al Distrito Especial de Bogotá y a los Municipios, ..., los siguientes porcentajes del impuesto sobre las ventas, creado por el Decreto-ley 3288 de 1963, y modificado por el Decreto-ley 1595 de 1966, en 1969, un 10% de su producto anual; en 1970, un 10% más, o sea un 20% de su producto anual; de 1971 en adelante un 30% del producto anual del impuesto."

No obstante, en la Constitución de 1991 se cambió la base de cálculo del Situado Fiscal desde los ingresos ordinarios hacia los ingresos corrientes de la Nación y se asignó la propiedad y administración de esos recursos a los departamentos y al Distrito Capital, en lugar de los Fondos Educativos Regionales (FER) y los Servicios Seccionales de Salud (SSS).

También cambió la "Cesión del Impuesto a las ventas" estableciendo que "Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La Ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos".

La Ley 60 de 1993 estableció el nivel del Situado Fiscal en 24,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación -ICN- a partir de 1996 y el porcentaje de la Participación Municipal en el 22% de los Ingresos Corrientes de la Nación, a partir de 2001. Es claro que, a partir de 2001, el Sistema in-

tergubernamental de transferencias absorbería el 46,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación.

Sin embargo, una vez llegado el año 2001, la falta de estabilidad en los Ingresos Corrientes de la Nación y, por tanto, de las transferencias, aunado a la necesidad de mejorar la estabilidad macroeconómica sirvieron de argumentos para que el Gobierno Nacional propusiera el Acto Legislativo 1 de 2001, mediante el cual creó el Sistema General de Participaciones (SGP), unificando en una sola bolsa todos los recursos destinados a los sectores sociales³⁹.

El Acto Legislativo estableció un periodo de transición (2002-2008) para que empezara a regir la nueva norma según la cual el SGP crecería de acuerdo con el promedio de la variación de los ICN de los últimos cuatro años. Durante la transición, el SGP aumentaría de acuerdo con la inflación más unos puntos adicionales (entre 2% y 2,5%, si la economía no crecía por encima del 4%. En caso contrario, los puntos adicionales de crecimiento económico también agrandarían el SGP). La reforma se aprobó con la promesa de regresar, en el año 2008, al nivel porcentual transferido en 2001. Esto es, al 46,5% de los ICN.

No obstante, tal promesa no se cumplió, pues antes de llegar 2008 el Gobierno Nacional expidió el Acto Legislativo 004 de 2007, mediante el cual, además de eliminar la promesa en referencia, prorrogó el periodo de transición hasta 2016, inclusive.

Por supuesto que el sistema intergubernamental de transferencias no es la única fuente que alimenta las finanzas territoriales. En los acápites siguientes se analizará la evolución del sistema intergubernamental de transferencias, pero también de otras importantes fuentes de ingresos territoriales, así como la manera en que esos ingresos se han gastado durante los últimos diez años.

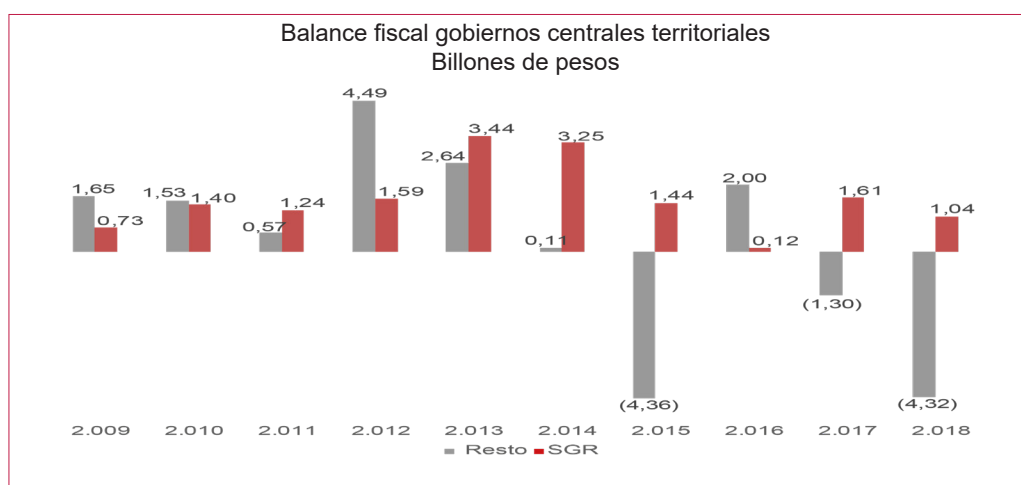
39. Ver: "El sistema intergubernamental de transferencias territoriales en Colombia" José Enrique Contreras H., Revista Economía Colombiana, Edición 347. Septiembre – diciembre 2016.

4.3 Situación financiera de los gobiernos centrales territoriales

4.3.1 El balance fiscal de los gobiernos territoriales⁴⁰ culminó 2018 mostrando un déficit consolidado de \$3,28 billones.

Ese resultado fue consecuencia de la consolidación de un resultado negativo en las cuentas del presupuesto del Resto de cuentas (\$4,32 billones) y un superávit (\$1,04 billones) en las cuentas del SGR que se reportan a la CGR (Gráfica 4-1 y Cuadro anexo 4-1 y 4-1a).

Gráfica 4-1



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Además del resultado anterior, en la Gráfica 4-1 puede apreciarse la evolución que ha tenido este indicador en los últimos 10 años. Aunque el SGR comenzó a operar en 2012, la CGR separó las cuentas cuyo origen específico son las regalías a fin de poder presentar los resultados de manera diferenciada.

Se observa que en los primeros seis años del periodo los resultados fueron siempre positivos, mientras que en los últimos cuatro años cambiaron de déficit a superávit y viceversa.

40. Para un total de 1.043 gobiernos territoriales que reportaron información de la programación y ejecución presupuestal a la CGR en todos y cada uno de los años del periodo 2009-2018. Se trata de 29 municipios capitales (Mitú y Valledupar fueron las únicas capitales que no reportaron en todos los años), 31 departamentos (sólo Chocó dejó de reportar en algún año) y 983 municipios no capitales. Ver cuadros anexos 4-1 y 4-1a.

Durante toda la década analizada los recursos provenientes de las regalías presentaron balance superavitario denotando los consabidos problemas en la ejecución de esos recursos, sobre todo en los años 2012, 2013 y 2014, cuando se lograron los mejores resultados de la bonanza petrolera, pues se combinaron altos niveles de producción y los mejores precios internacionales⁴¹.

Los datos agregados muestran que el resultado fiscal sigue de cerca el ciclo político territorial.

En efecto, el resultado fiscal tiende a ser más positivo en los primeros años del período de gobierno de los mandatarios regionales y locales. Esa tendencia fue jalonada por los resultados del balance del Resto de cuentas, en donde se aprecia con claridad que el resultado es menor al final del período de gobierno. Entre 2012 y 2015, por ejemplo, las finanzas Resto de los gobiernos subnacionales pasaron de un superávit de \$4,5 billones (0,7% del PIB) a un resultado negativo de \$4,4 billones (0,5% del PIB) en 2015. Igual tendencia se observa en el actual período de gobierno territorial que empezó en 2016 con un superávit inicial de \$2,0 billones (0,2% del PIB) y al cierre de 2018 mostró déficit por \$4,3 billones (0,4% del PIB) (Gráfica 4-1).

41.

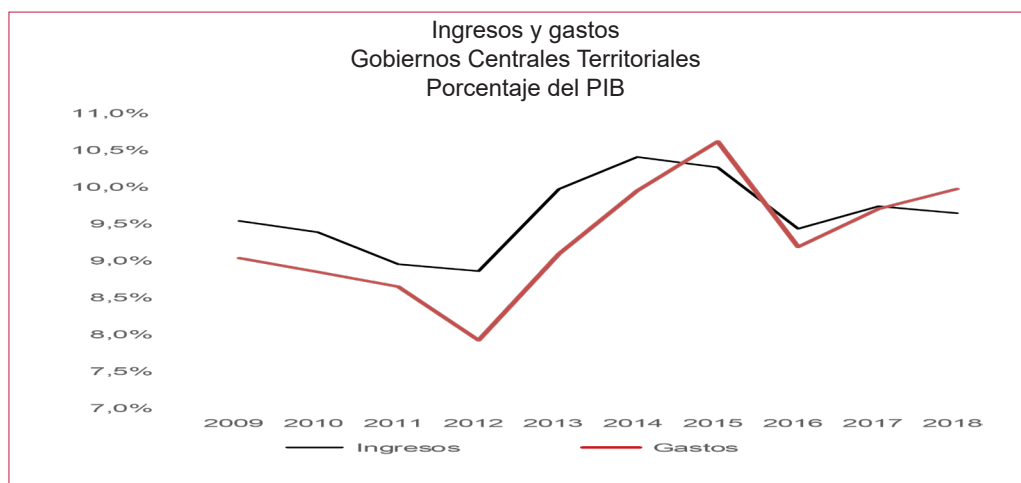
Exportaciones tradicionales

Petróleo y sus derivados

Año	Miles de dólares FOB	Toneladas Métricas
2009	10.267.502	25.542.729
2010	16.501.625	32.507.872
2011	28.420.665	41.005.964
2012	31.558.933	44.146.457
2013	32.485.855	47.650.386
2014	28.988.176	49.142.512
2015	14.566.130	48.431.825
2016	10.795.579	43.935.043
2017	13.166.718	40.029.966
2018	16.776.290	38.825.867

Fuente: DANE Colombia, exportaciones de café, carbón, petróleo y sus derivados, ferróniquel y no tradicionales. 1992-2019p (marzo) en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>

Gráfico 4-2



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

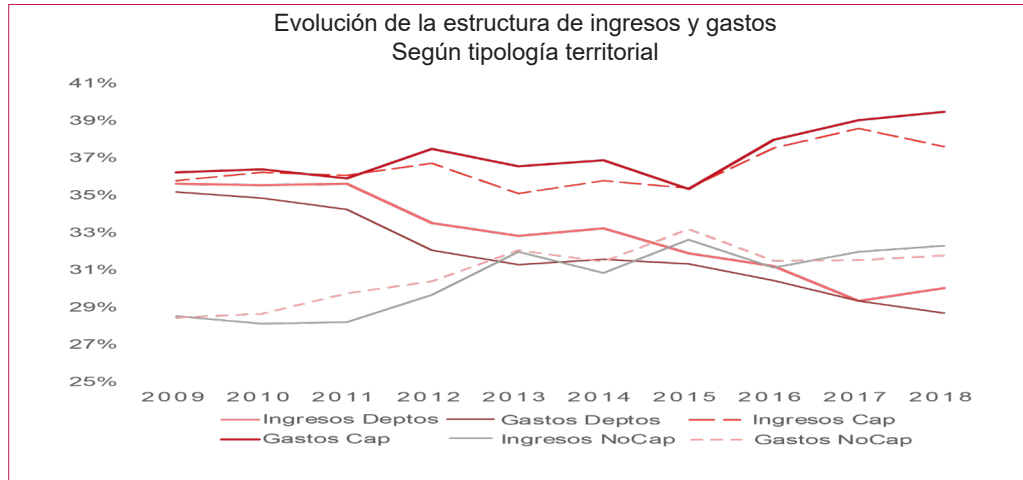
Por supuesto que el resultado fiscal de los territorios depende del comportamiento de los ingresos y los gastos. En la Gráfica 4-2 puede observarse como ha sido ese comportamiento en los últimos diez años.

Se percibe que sólo en 2015 y 2018 los gastos superaron a los ingresos y que el nivel de la actividad fiscal territorial cambió entre el primer y segundo lustro de la década bajo análisis.

En efecto, para el primer lustro (2009-2013) el promedio de los ingresos se situó en 9,34% del PIB, mientras que el de los gastos fue de 8,70% del PIB. En el segundo lustro, el promedio de ingresos fue 9,90% del PIB y el de los gastos 9,88% del PIB.

Por tipología, la Gráfica 4-3 da cuenta de la evolución de la estructura de los ingresos y los gastos territoriales.

Gráfico 4-3



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

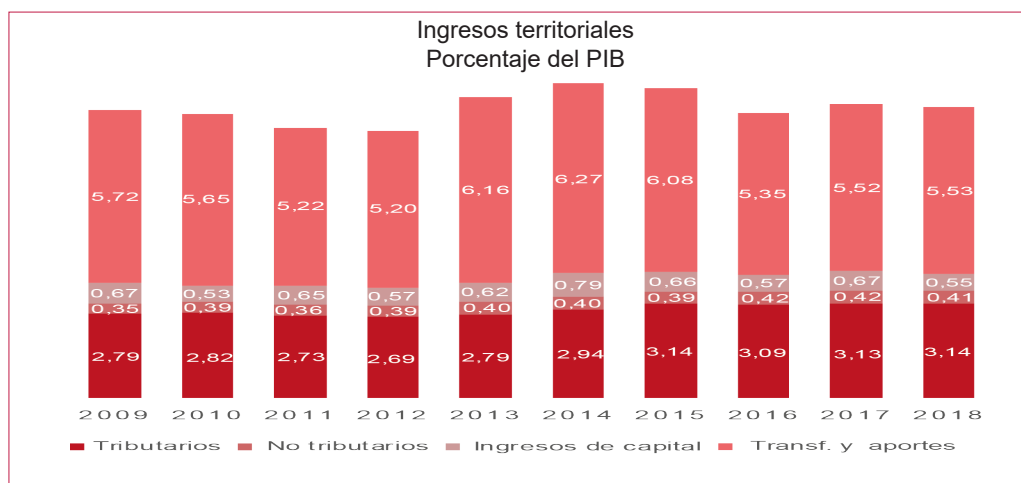
Es notable que la tendencia de la participación departamental dentro de esa estructura fue negativa. La actividad fiscal departamental perdió cerca de seis puntos porcentuales. De niveles cercanos al 35% en los gastos y al 36% en los ingresos al comienzo del período bajó a niveles cercanos al 29% en los gastos y al 30% en los ingresos para 2018.

La pérdida de participación departamental fue absorbida por los municipios. Cerca de dos puntos porcentuales por las ciudades capitales, cuya actividad fiscal pasó de representar cerca el 36% de los ingresos y gastos territoriales en 2009 a 38% y 39% en los ingresos y los gastos en 2018, respectivamente. Los otros cerca de 4 puntos porcentuales fueron ganados por las finanzas de los municipios no capitales, cuyos ingresos y gastos pasaron de representar el 28% del total en 2009 al 32% en 2018.

4.3.2. La estructura de los ingresos territoriales cambió levemente entre el primero y el segundo lustro

El agregado de transferencias reportado giró alrededor de 60% de los ingresos entre 2009 y 2013, pero bajó al 58% entre 2014 y 2018 (Gráfica 4-4). Teniendo en cuenta que los recursos de capital no incluyen recursos del crédito, se puede argumentar que los ingresos propios de los territorios ganaron participación en esa estructura.

Gráfico 4-4



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

En la Gráfica 4-4 se comprueba que ello es así porque al tiempo que las administraciones captan una mayor proporción del PIB en la forma de ingresos propios, sobre todo, aunque no exclusivamente, por los ingresos tributarios (2,79% del PIB en 2009 a 3,14% del PIB en 2018), las transferencias se redujeron tendencialmente a lo largo del período (de 5,72% del PIB en 2009 a 5,53% en 2018).

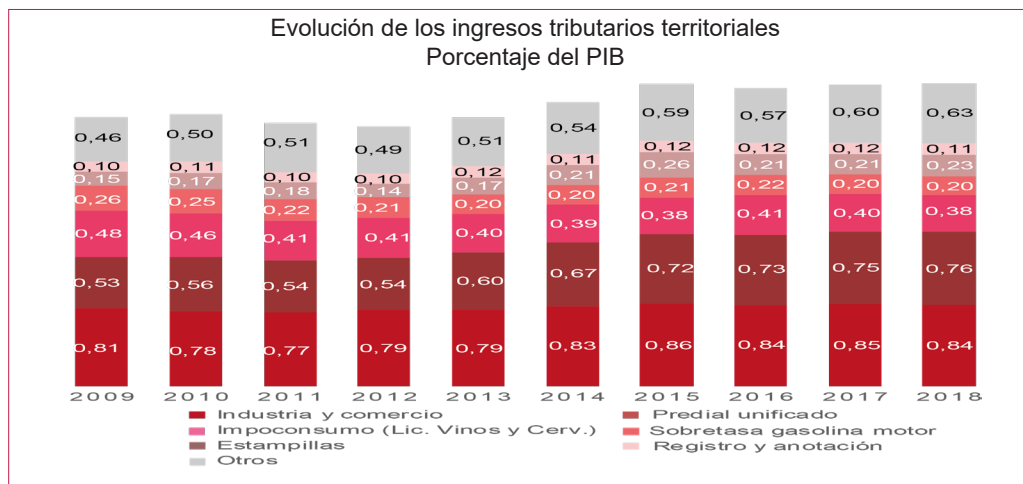
Ahora bien, los menores montos reales de las transferencias se debieron a la política de disminución paulatina del SGP en términos del PIB que operó entre 2002 y 2016. Esa política hizo que el nivel del SGP descendiera del 3,78% del PIB en 2009 a un promedio de 3,38% del PIB en los últimos 8 años, pero fue más que compensada, en 2013, 2014 y 2015, por los recursos del SGR y otras transferencias que financian programas nacionales de inversión, dentro de las cuales sobresalieron las destinadas a dar continuidad al régimen subsidiado de salud.

Después, debido a la crisis del precio de los hidrocarburos, las dos fuentes mencionadas disminuyeron: los recursos del SGR cayeron a menos de la mitad, pues de un promedio del 1,0% del PIB entre 2013 y 2015 se pasó a un promedio del 0,48% del PIB entre 2016 y 2018; las otras transferencias que financian programas nacionales también disminuyeron de un promedio del 1,25% del PIB entre 2013 y 2015 a un promedio de 1,07% del PIB en los últimos 3 años.

Seis impuestos territoriales captan más del 80% de los tributos de los gobiernos subnacionales

Los más dinámicos, Industria y Comercio y Predial, que pertenecen a los municipios, representaron un poco más de la mitad de los recaudos impositivos territoriales al final de la década y son los principales responsables del alza del nivel del comportamiento tributario territorial entre el primer (2,76% del PIB) y el segundo (3,09% del PIB) lustro de la década analizada (Gráfica 4-5).

Gráfico 4-5



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

El impuesto al consumo de licores, vinos y cerveza, principal fuente de los ingresos tributarios departamentales perdió 10 puntos básicos entre 2009 (0,48% del PIB) y 2018 (0,38% del PIB) mientras que los mejores recaudos por Registro y Anotación, el otro impuesto importante de los departamentos apenas mejoró 1 punto básico del PIB entre el primero (0,11 % del PIB) y el segundo lustro (0,12 % del PIB).

Las emisiones de estampillas y la sobretasa a la gasolina son recaudos compartidos por municipios y departamentos. Las estampillas son utilizadas por las administraciones como una forma rápida de complementar sus recursos y sus emisiones ganaron 6 puntos básicos del PIB entre el primero (0,16% del PIB) y segundo (0,22% del PIB) quinquenio; la sobretasa a la gasolina perdió 3 puntos básicos del PIB entre los dos períodos, pues sus recaudos efectivos cayeron de 0,23% del PIB a 0,20% del PIB entre el primer y el segundo lustro.

El conjunto de las administraciones territoriales cada vez puede gestionar una mayor porción de sus ingresos a través del recaudo de ingresos propios (Tributarios + No Tributarios + Ingresos de Capital).

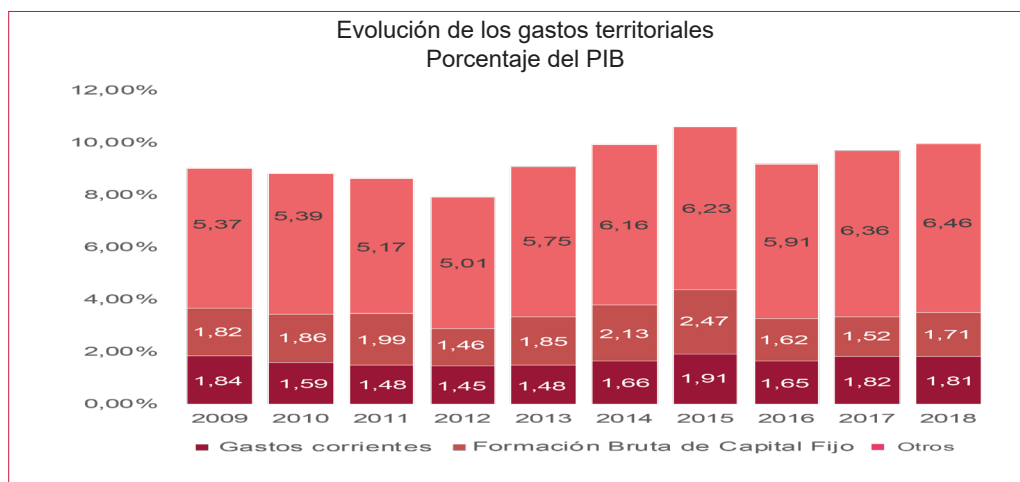
En el segundo lustro pudieron captar de esta fuente un promedio del 4,1% del PIB en oposición al promedio del 3,8% del PIB que lograron durante el primer lustro. Porcentualmente, los recaudos propios pasaron de representar el 40,2% en el primer quinquenio al 41,9% en el segundo quinquenio.

No hay evidencia de que las transferencias hayan disminuido los recaudos en las entidades territoriales, consideradas en conjunto, porque sus ingresos propios tienden a mejorar con el tiempo, con independencia de lo que suceda con las transferencias.

4.3.3. El nivel de los gastos territoriales varió positivamente durante el último lustro.

Su promedio subió de 8,70% del PIB entre 2009 y 2013 a 9,88% del PIB entre 2014 y 2018. La mayor parte de los ingresos territoriales (más del 80%) se dedican a sufragar gastos de capital o, lo que es lo mismo, inversiones compuestas por la formación bruta de capital fijo y otros (Gráfica 4-6).

Gráfico 4-6



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

El comportamiento de los gastos corrientes sigue muy de cerca lo que sucede con las inversiones y, salvo 2009, cuando equivalió al 25,6% de los gastos de capital, correspondió en promedio al 21,5% durante todos los demás años, variando entre un máximo del 23,1% (2017) y un mínimo de 19,5% (2013).

Los gastos corrientes variaron entre 1,5% del PIB (2012) y 1,91% del PIB (2015) y aunque dentro de ellos se clasifican los gastos de personal y generales, las transferencias corrientes, los pagos por servicio de la deuda (intereses y comisiones) y otros, los tres primeros absorben más del 95% de los recursos destinados a este rubro. Ello significa que los pagos por servicio de la deuda (intereses y comisiones) son poco relevantes para el conjunto de las administraciones territoriales (Gráfico 4-6).

La evolución de los pagos por servicios personales muestra que la eficiencia, medida como la proporción de los pagos en servicios personales con respecto a la inversión, ganó tendencialmente entre 2009 y 2015 al caer desde 9,8% en el primer año hasta 5,5% en el último. A partir de allí se percibe una paulatina pérdida de eficiencia, pues esa proporción aumentó cerca de un punto porcentual entre 2015 y 2018 (de 5,5% en 2015 a 6,6% en 2018). Es posible que los gobiernos territoriales estén siendo proclives a una mayor contratación de personal que, como se sabe, son gastos muy fáciles de instituir, pero muy complejos de desmontar, pues se adhieren a los presupuestos constituyendo el famoso *fly paper effect* (efecto de papel matamoscas).

Entre las inversiones territoriales la CGR distingue las que se destinan a la Formación Bruta de Capital Fijo y a otros tipos de inversión, dentro de los que sobresale la inversión en capital humano, a la cual se destinan por ley las transferencias provenientes del SGP.

En la Gráfica 4-6 se aprecia que la mayor parte del gasto territorial se centra en la inversión, a la que se destinó en promedio más del 80% de los recursos.

No obstante, dentro de la inversión, a la Formación Bruta de Capital Fijo se destinó entre el 19% (2017) y el 28% (2011), correspondiéndole el porcentaje restante a otros tipos de gastos de capital.

Entre los Otros tipos de inversión sobresalen los gastos en recursos humanos, a los que se destina el 74% de los recursos de este rubro. En Recursos Humanos se registran los gastos derivados del SGP para los sectores educativo, con instituciones educativas privadas y los gastos de personal directivo y docente, así como sus prestaciones sociales y de salud, incluyendo los contratos para el régimen subsidiado.

4.3.4. En 2018 los gobiernos territoriales obtuvieron recursos financieros suficientes para sufragar el déficit y para continuar incrementando sus portafolios y/o realizando apropiaciones de recursos del balance en la siguiente vigencia.

En efecto, el conjunto de las administraciones obtuvo recursos financieros por \$5,18 billones, representados en créditos externos (\$0,13 billones), créditos internos (\$1,08 billones), cuentas transitorias (\$2,26 billones) y variaciones de activos (\$1,71 billones) que fueron suficientes para financiar el déficit y para acumular temporalmente \$1,90 billones adicionales en el sistema financiero. Se anota que la mayor parte de las cuentas transitorias (\$2,23 billones de \$2,26 billones) corresponden al desahorro que las entidades hicieron del Fonpet⁴² y \$1,67 billones de las variaciones de activos corresponden a la enajenación del 20% de las acciones del Grupo de Energía de Bogotá que realizó el Distrito Capital.

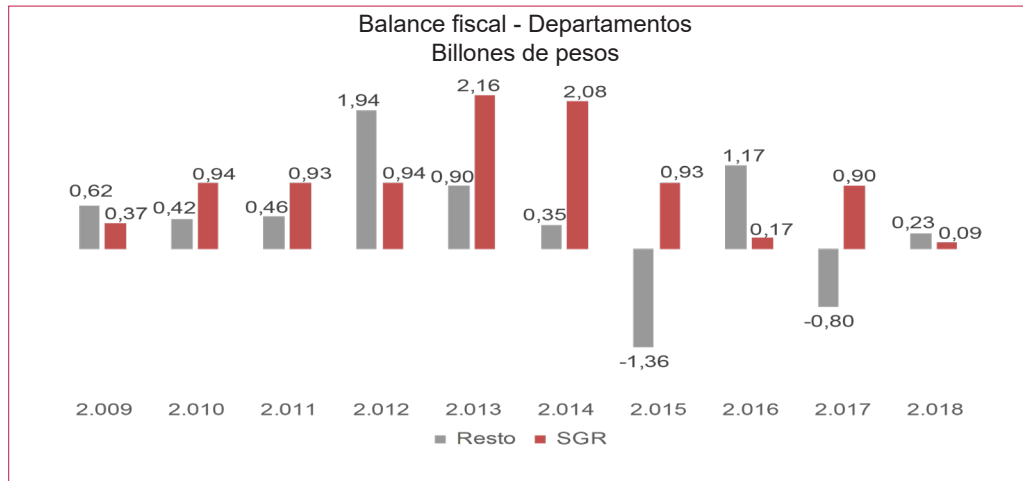
4.4 Situación de las finanzas de los departamentos

4.4.1. Los departamentos cerraron 2018 con superávit de \$0,32 billones.

En este caso, el resultado surgió de la agregación de los superávits en las cuentas del SGR (\$0,09 billones) y en el "Resto" de cuentas del presupuesto (\$0,23 billones). La hipótesis del balance fiscal ajustado al ciclo político no es tan clara en los departamentos, salvo para el cuatrienio 2012-2015, cuando los resultados de Resto tuvieron una clara tendencia decreciente (de un superávit de \$1,9 billones en 2012 pasaron a un déficit de \$1,4 billones en 2015). Aun así, la bonanza petrolera afectó ese período, pues el superávit del SGR (entre \$0,9 billones y \$2,2 billones) modificó el resultado total, agrandando el superávit y disminuyendo el déficit (Gráfica 4-7 y Cuadros anexos 4-2 y 4-2a).

42. El Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET, fue creado con la Ley 549 de 1999. Se trata de un sistema de ahorro obligatorio que tiene como función recaudar los recursos para que las Entidades Territoriales cubran sus pasivos pensionales. Una vez una entidad particular tenga cubierto el 100% de su pasivo pensional más provisiones del 5% para gastos administrativos y del 20% para posibles desviaciones actuariales y contingencias, esto es el 125%, podrá solicitar el reembolso, total o parcial, del exceso de ahorro.

Gráfico 4-7



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

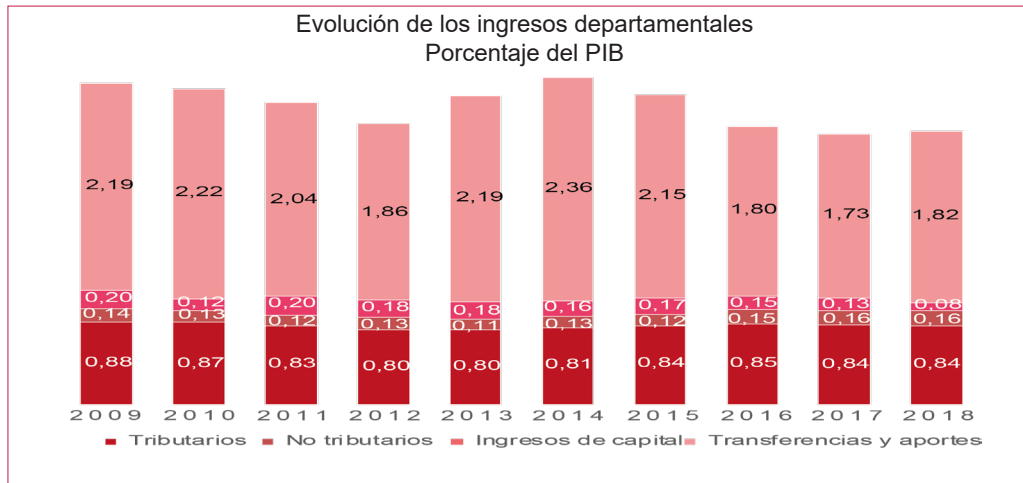
El superávit de 2018 triplicó el observado en 2017 (\$0,10 billones), pero a diferencia de ese año, cuando se combinaron el superávit del SGR (\$0,90 billones) con el déficit de Resto (\$0,80 billones), en 2018 ambos resultados fueron positivos (\$0,23 billones y \$0,09 billones, para el Resto y el SGR, respectivamente) (Gráfico 4-7).

4.4.2. Los ingresos departamentales dependieron en más de 60% de las transferencias durante toda la década

En 2018, los ingresos departamentales representaron el 30% de los ingresos territoriales, y dependieron entre un 60,5% en 2017 y un 68,3% en 2014 del sistema intergubernamental de transferencias (Gráfico 4-8). De allí que lo que sucede con las transferencias se traslada fácilmente a los ingresos totales.

Dada la política de disminución real (en términos del PIB) de los recursos del SGP durante la mayor parte del período analizado, los ingresos de los departamentos fueron jalonados por los ingresos del SGR. Los años 2013 y 2014, cuando se sintió en mayor grado la bonanza petrolera, fueron los únicos años en los que los ingresos departamentales aumentaron significativamente. Entre 2012 y 2014 las transferencias crecieron 50 puntos básicos del PIB (de 1,86% del PIB a 2,36% del PIB); 42 puntos básicos corrieron por cuenta del SGR y otros 7 pb se dieron en las transferencias que financian programas nacionales (Gráfico 4-8).

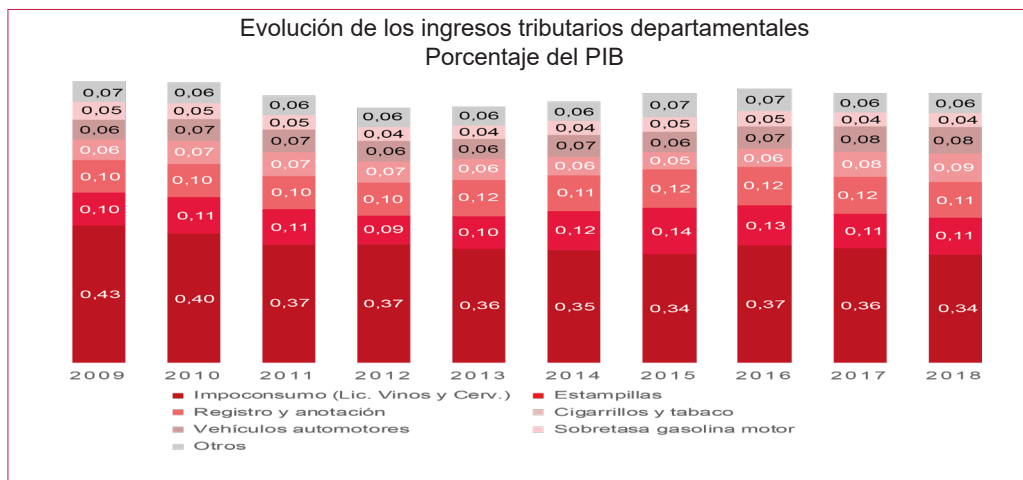
Gráfico 4-8



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

En materia de los principales ingresos propios departamentales, esto es, los impuestos que recaudan esas administraciones, vale decir que perdieron 8 p.b. del PIB (de 0,88% a 0,80%) entre 2009 y 2012 para luego comenzar a recuperarse parcialmente, pues entre 2012 y 2016 pasaron de 0,80% del PIB a 0,85% del PIB. En 2017 y 2018 se estabilizaron cerca del 0,84% del PIB (Gráfico 4-9).

Gráfico 4-9



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Internamente, es clara la tendencia hacia los menores recaudos en la principal fuente tributaria departamental: los impuestos al consumo de licores, vinos y cervezas cayeron de 0,43 % del PIB al 0,34% del PIB entre 2009 y 2018. Las estampillas y el impuesto de registro y anotación compensaron parcialmente la caída de los impuestos al consumo entre 2012 y 2015, pues en conjunto, esos dos impuestos pasaron de captar 0,19% del PIB en 2012 a recoger 0,26% del PIB en 2015 (Gráfico 4-9).

El impacto de la reforma tributaria de 2016⁴³, que afectó los recaudos del impuesto a los cigarrillos y el tabaco se sintió fuertemente entre 2016 y 2018 (aumento de 0,06% del PIB en 2016 a 0,09% del PIB en 2018), pero, por tratarse de un impuesto con recaudos marginales, su efecto sobre los recaudos totales también fue marginal e insuficiente para dotar a los departamentos de fuentes tributarias dinámicas o, al menos, estables. De hecho, el promedio de los recaudos tributarios anuales bajó de 3,10% del PIB durante los siete primeros años de la década a 2,78% del PIB en los últimos tres años (Gráfico 4-9).

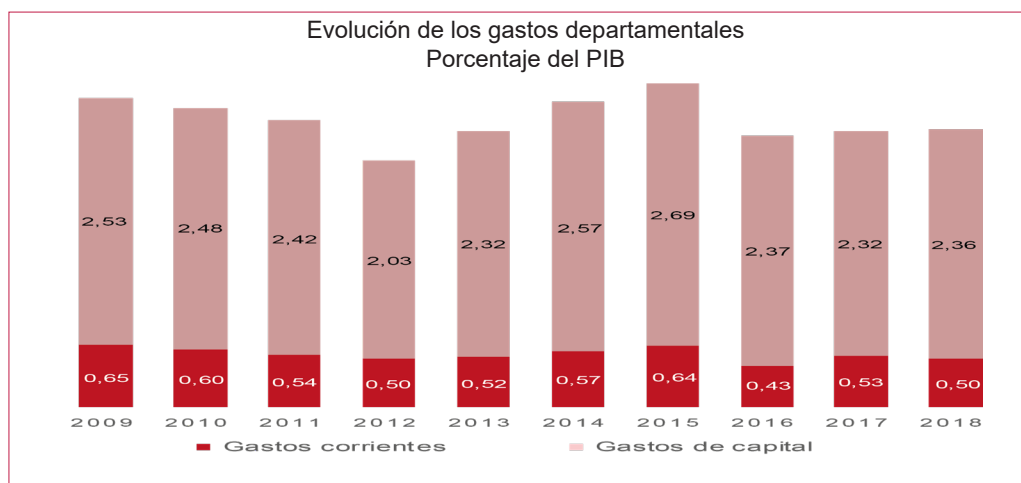
4.4.3. El promedio de los gastos departamentales de los tres últimos años fue inferior que el observado en los primeros siete años (2,84% del PIB frente a 3,01% del PIB).

Sin embargo, la proporción de inversiones se mantuvo por encima del 80% (Gráfico 4-10). El comportamiento de los gastos por transferencias corrientes se refleja en los gastos corrientes porque ese es el rubro de mayor tamaño dentro de estos últimos.

Los gastos corrientes siguen el mismo patrón que los gastos de inversión: disminuyeron entre 2009 y 2012 (de 0,65% del PIB en 2009 a 0,50% del PIB en 2012), crecieron entre 2012 y 2015 (de 0,50% del PIB en 2012 a 0,64% del PIB en 2016) para volver a caer a un promedio de 0,49% del PIB en los últimos tres años. Así, es claro que las finanzas departamentales se mueven en concordancia con las transferencias que reciben esas administraciones. No en vano su grado de dependencia financiera de las transferencias supera el 60%.

43. Ley 1819 de 2016.

Gráfico 4-10



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

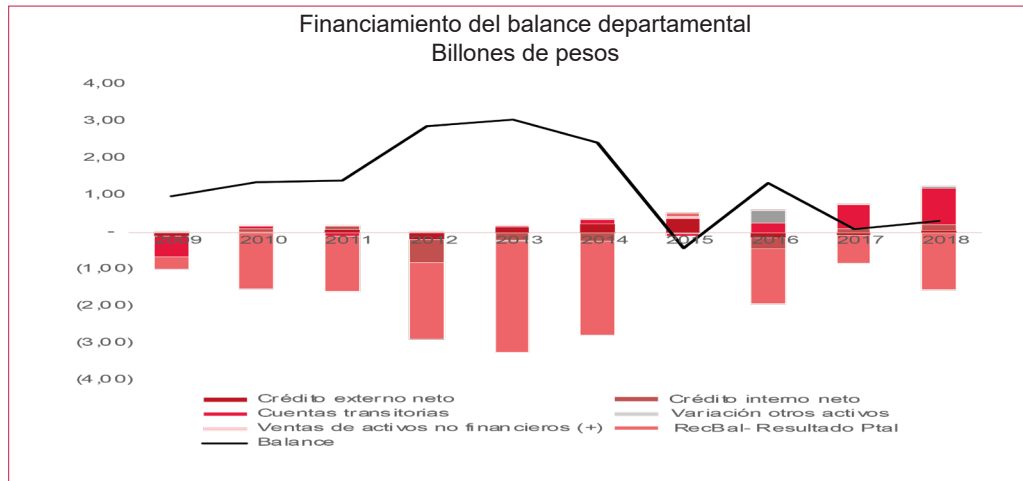
Los gastos burocráticos, compuestos por los gastos de personal y generales, retrocedieron entre 2009 y 2012 (de 0,16% del PIB a 0,13% del PIB, respectivamente) y desde entonces no han dejado de aumentar. Al cierre de 2018 ya habían recuperado el nivel de 2009 (0,16% del PIB).

La inversión departamental también sigue de cerca lo que sucede con las transferencias percibidas. Cayó 50 pb del PIB entre 2009 y 2012 (de 2,53% en 2009 a 2,03% en 2012), se recuperó entre 2012 y 2015 (de 2,06% del PIB en 2012 a 2,69% del PIB en 2015) y se estabilizó cerca del 2,35% del PIB entre 2016 y 2018. Por supuesto, también es notable que las inversiones departamentales se centran en los recursos humanos. Cerca del 80% de los Otros gastos de capital, que son diferentes a la formación bruta de capital fijo, se dedicaron a los sectores de salud y educación, como ordena la Constitución Política Nacional.

4.4.4. El superávit de 2018 (\$0,32 billones) fue adicionado con otros recursos.

En efecto, los departamentos captaron recursos del crédito (\$0,21 billones), de desahorro del Fonpet y cuentas transitorias por \$0,99 billones y variaciones de activos por \$0,05 billones para continuar acumulando recursos en el sistema financiero o para apropiarlos en la siguiente vigencia como recursos del balance por \$1,56 billones (Gráfica 4-11).

Gráfico 4-11



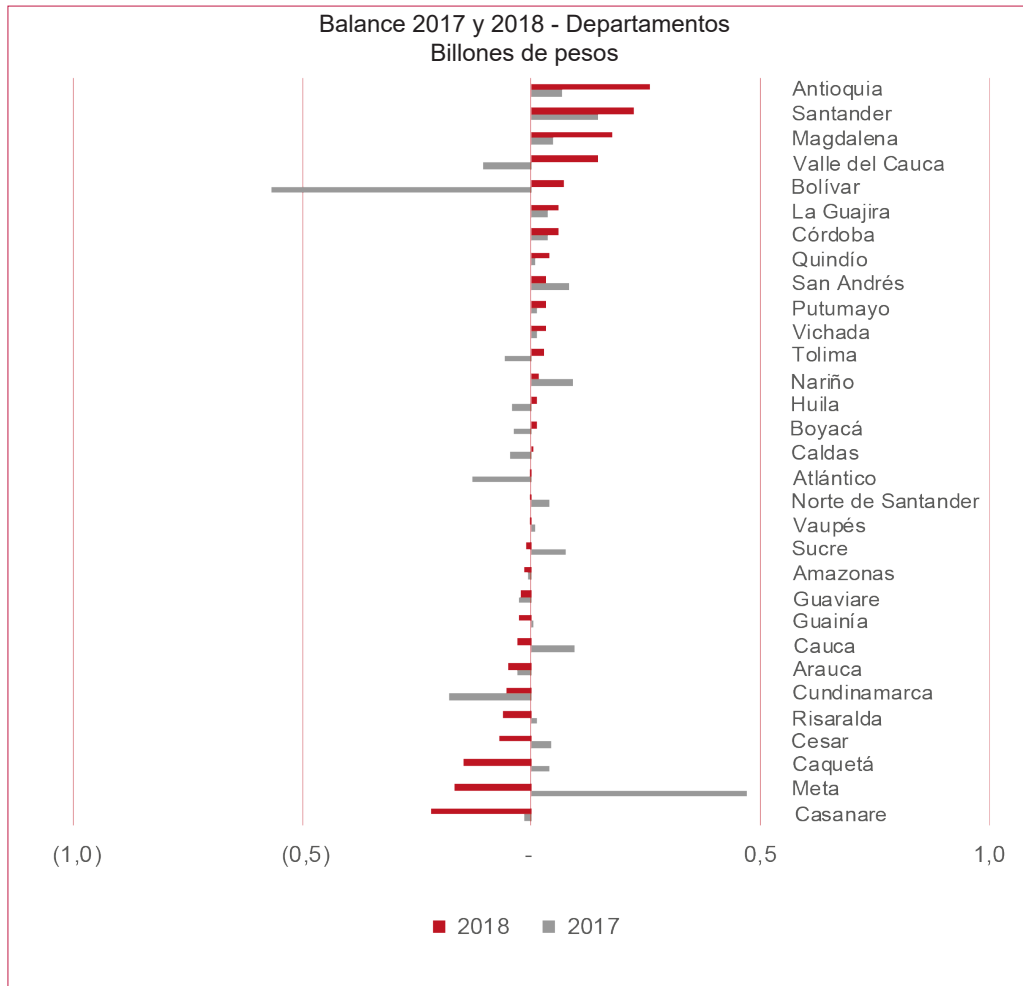
Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Y es que los recursos del balance reportados por los departamentos son cuantiosos y fueron crecientes entre 2009 y 2015, cuando pasaron de \$1,98 billones a \$4,74 billones, para situarse alrededor de \$3,8 billones en los últimos tres años. Porcentualmente, los recursos del balance se han movido entre el 11% y el 18% de los ingresos departamentales.

Así, es claro que, a pesar de las dificultades en materia de generación de ingresos propios, los gobiernos departamentales no alcanzan a ejecutar totalmente los recursos que reciben anualmente. En conjunto, con la única excepción de 2015, siempre obtuvieron superávit fiscal, que, junto con partidas como la cancelación de reservas y otros, se traslada a la siguiente vigencia en la forma de recursos del balance.

Por supuesto que el balance agregado no es más que la consecuencia de la suma de los resultados individuales, que no son homogéneos. En la Gráfica 4-12 se aprecia que para 2018 Caquetá (\$148,7 mm), Meta (\$168,9 mm) y Casanare (\$216,9 mm) obtuvieron déficit por encima de \$100 mil millones, mientras que Valle (\$147,2 mm), Magdalena (\$177,2 mm), Santander (\$222,7 mm) y Antioquia (\$260,3 mm) obtuvieron superávit por encima de \$100 mm.

Gráfico 4-12



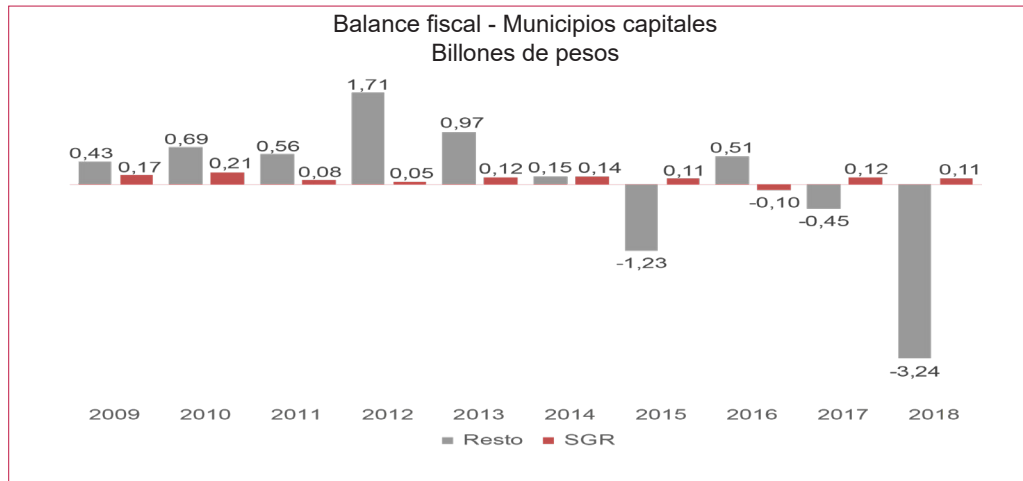
Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

4.5. Situación de las finanzas de las capitales

4.5.1. El déficit registrado por las capitales en 2018 (\$3,1 billones) es el resultado más abultado de toda la década (Cuadros anexos 4-3 y 4-3a).

Sin embargo, el gran déficit registrado en 2018 (Gráfica 4-13) debió atribuirse casi totalmente al Distrito Capital, cuyo resultado negativo alcanzó los \$2,07 billones, de los cuales \$1,6 billones fueron financiados con recursos provenientes de la venta de las acciones del Grupo de Energía de Bogotá, como ya se señaló.

Gráfico 4-13



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Ya vimos que la actividad fiscal de las capitales ganó participación en el entorno de los gobiernos centrales territoriales para llegar a representar el 38% de los ingresos y el 39% de los gastos al cierre de 2018 (Gráfico 4-3).

4.5.2. Los ingresos de las capitales absorbieron una mayor porción del valor agregado nacional, equivalente a 30 pb del PIB, entre el primer y el segundo lustro.

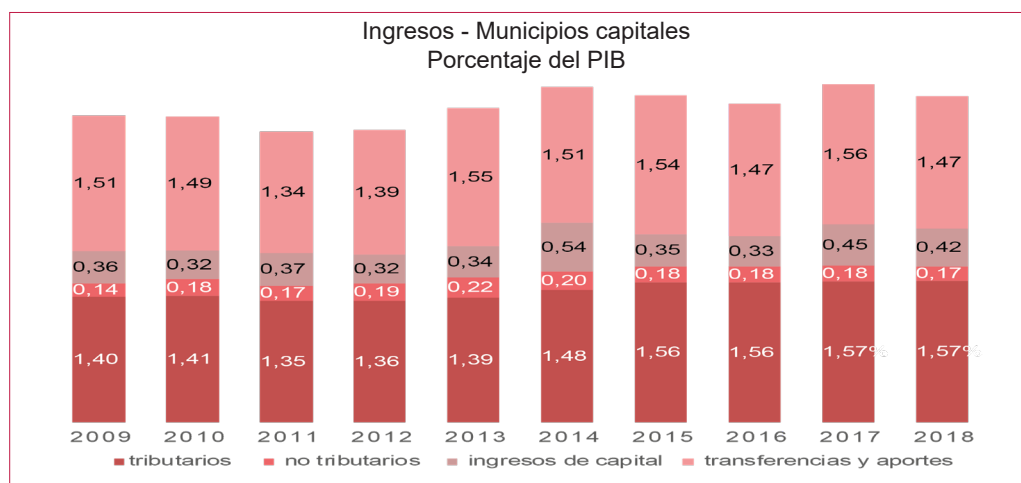
Los ingresos capitalinos pasaron de un promedio del 3,36% del PIB durante el primer lustro a uno de 3,66% del PIB durante el segundo lustro, mientras que los gastos pasaron de un promedio de 3,18% durante el primer lustro del período analizado pasó a un promedio del 3,73% durante el segundo lustro. Es claro que el nivel de actividad fiscal del conjunto de capitales aumentó con el correr del tiempo (Gráfico 4-14).

Más aún, durante los dos últimos periodos de los gobiernos capitalinos se cumple la tesis según la cual el resultado fiscal se mueve con el ciclo político territorial: bajos niveles de gasto, que se traducen en resultados positivos en el primer año del período de gobierno, que van en aumento para cerrar el período con el más alto nivel de gasto y menores resultados fiscales. Es previsible entonces, un aumento del gasto de las capitales para el año 2019, último del actual período gubernamental territorial.

Es claro que el resultado de 2018 se derivó de una disminución de los ingresos reales conjugada con un aumento del gasto. Entre los ingresos,

sólo los tributos lograron mantener su participación en el PIB (1,57%) entre 2017 y 2018; los demás grandes rubros disminuyeron en términos del PIB: las transferencias de 1,56% del PIB en 2017 a 1,47% del PIB en 2018; los ingresos de capital de 0,45% del PIB en 2017 a 0,42% del PIB en 2018, y los ingresos no tributarios de 0,18 %del PIB en 2017 a 0,17% del PIB en 2018 (Gráfico 4-14).

Gráfico 4-14

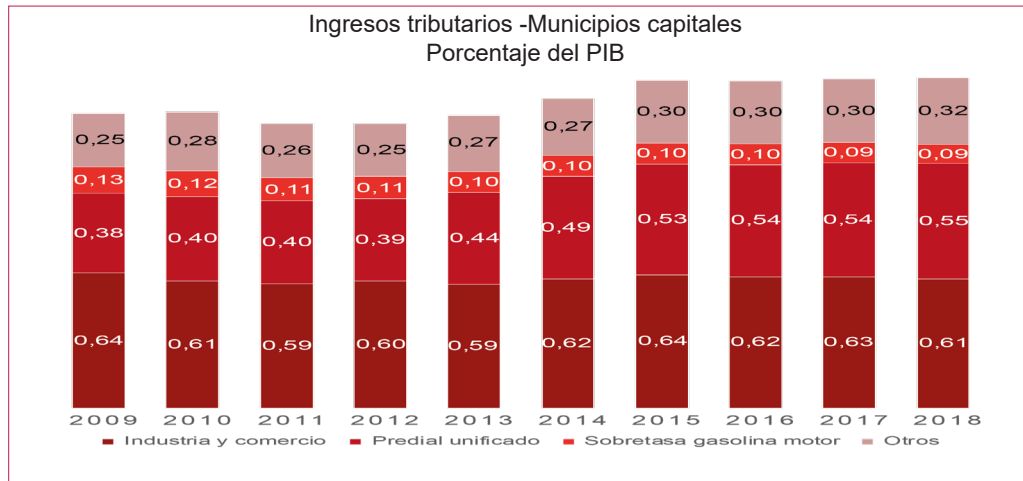


Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

En total, 17 de los 30 pb del PIB que ganaron los ingresos entre el primer y segundo lustro fueron aportados por los tributos y, dentro de ellos, 13 pb del PIB por el impuesto predial y complementarios. Entre los dos quinquenios analizados la emisión de estampillas aumentó 2 pb del PIB, el impuesto de industria y comercio, el de alumbrado público y los clasificados como otros crecieron 1 pb, cada uno, mientras que los recaudos por sobretasa a la gasolina cayeron un punto básico del PIB. Los demás tributos ganaron 4 pb del PIB (de un promedio de 0,26% del PIB entre 2009 y 2013 a un promedio de 0,30% del PIB entre 2014 y 2018) entre el primer y segundo lustro (Gráfico 4-15) .

Otros 8 pb del PIB (de 0,34% del PIB en el primer lustro a 0,42 % del PIB en el segundo lustro) fueron recaudados por concepto de los ingresos de capital, dentro de los cuales se clasifican las recuperaciones de cartera, los reintegros, los rendimientos por operaciones financieras y las utilidades y excedentes financieros que trasladan otras entidades o empresas al gobierno central territorial, entre otros.

Gráfico 4-15



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Los restantes 7 p.b. del PIB en que crecieron los ingresos de las capitales entre uno y otro quinquenio se debieron a las transferencias, a pesar de que la más representativa (el SGP) fue afectada de manera adversa por la política de reducción real derivada de los Actos Legislativos 001 de 2001 y 004 de 2007 (cayó de 1,25% del PIB en 2009 a 1,03% del PIB en 2018). El aporte mencionado fue jalonado por las transferencias nacionales que financian programas nacionales y complementan la cobertura del régimen subsidiado de salud, que pasaron de representar un promedio de 0,18% del PIB en el primer lustro a 0,34% del PIB entre 2014 y 2018, compensando así las reducciones en otras transferencias.

Además de la caída del SGP, el SGR también disminuyó (de un promedio del 0,05% del PIB entre 2009 y 2015 a un promedio del 0,02% del PIB entre 2016 y 2018) debido a los bajos precios internacionales del petróleo. Gracias al repunte de otras transferencias provenientes del nivel nacional (FOSYGA, hoy ADRES, entre ellas) el promedio total de transferencias creció 6 pb del PIB entre el primero (1,45% del PIB) y el segundo lustro (1,51% del PIB). Sin embargo, ese aumento fue inferior al que acaeció con los recursos propios de las ciudades capitales, cuyo promedio anual aumentó 14 pb del PIB entre el primer y segundo lustro (1,91% del PIB y 2,15% del PIB, respectivamente).

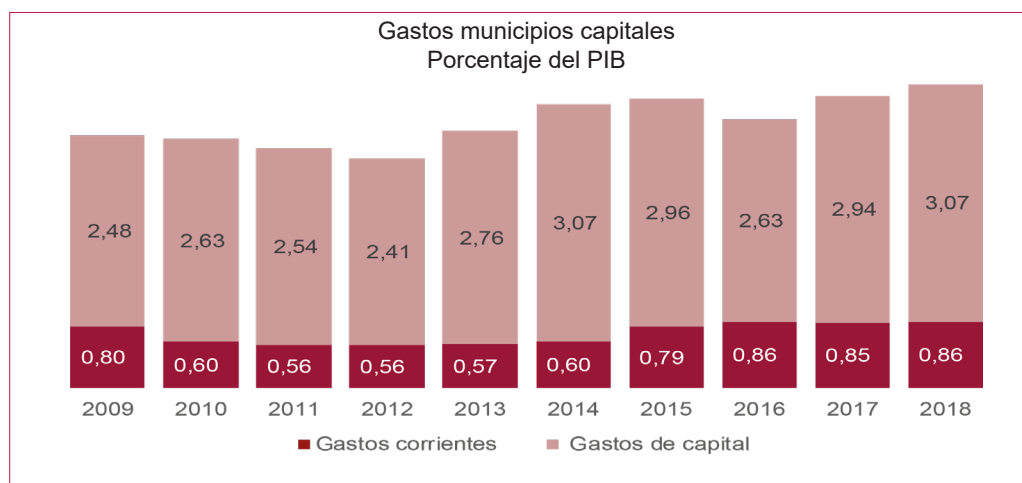
Los diferenciales en el crecimiento de transferencias y recursos propios fueron responsables de la disminución de la dependencia de estos municipios entre el primer y segundo lustro: el indicador de dependencia

pasó de 43,2% a 41,3%, entre uno y otro. Dicho sea de paso, que las ciudades capitales son el conjunto de administraciones territoriales con el menor indicador de dependencia, lo que significa que son los gobiernos con mayor nivel de autonomía entre los gobiernos territoriales.

4.5.3 Los gastos de las capitales ganaron 55 pb del PIB entre el primer y el segundo lustro .

Los gastos también sufrieron un cambio de nivel entre el primer y el segundo quinquenio del periodo analizado: de 3,18% del PIB en promedio en el primer lustro crecieron al 3,73% del PIB en promedio durante el segundo lustro. La situación se presentó, tanto en los gastos corrientes, cuyo promedio aumentó de 0,62% del PIB en los primeros cinco años al 0,79% del PIB durante los últimos cinco años, como en los gastos de capital, cuyo promedio para los mismos lustros se situó en 2,56% del PIB y 2,93% del PIB, respectivamente (Gráfico 4-16).

Gráfico 4-16



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

En materia del gasto corriente, el cambio de nivel entre el primer y segundo lustro fue liderado por las transferencias corrientes que realizaron las capitales, que saltaron de un promedio de 0,30% del PIB al 0,50% del PIB.

En cuanto a la inversión, se produjo un cambio estructural entre los dos lustros analizados. La inversión en Formación Bruta de Capital Fijo re-

dujo su participación estructural anual promedio de un 32,7% durante el primer lustro a 20,7% durante el segundo lustro, gracias a que los montos anuales promedio, en términos del PIB, se redujeron de 0,63% del PIB a 0,50% del PIB entre el primer y el segundo quinquenio, mientras que los gastos de capital anual promedio en Otros aumentaron de 1,93% del PIB a 2,43% del PIB, entre iguales periodos.

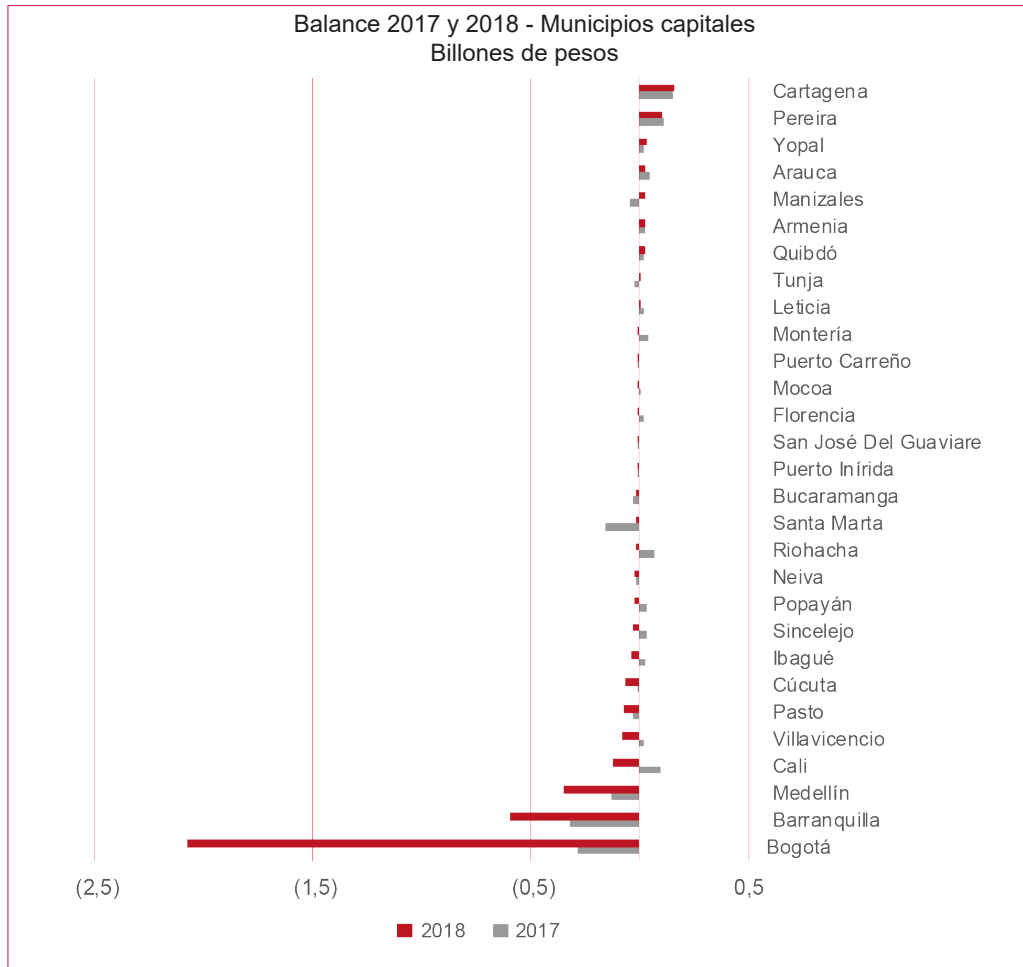
Dentro de Otros, los gastos en recursos humanos y subsidios otorgados a la población representaron, en promedio, más del 80%. En conjunto, estos dos rubros equivalieron al 80,9%, en el primer lustro, y al 83,4%, en el segundo lustro, de los Otros gastos de capital.

4.5.4. La mayor parte del déficit capitalino se financió con la venta de acciones del Grupo de Energía de Bogotá

El déficit de las capitales (\$3,13 billones), junto con amortizaciones netas del crédito externo por \$0,05 billones, se financiaron con créditos internos netos (\$0,88 billones), desahorros del Fonpet (\$0,55 billones), variaciones de activos (\$1,66 billones, correspondientes a la venta de acciones del Grupo de Energía de Bogotá) y \$0,09 billones resultado neto entre los recursos del balance y el superávit presupuestal.

Individualmente (Gráfico 4-17), Bogotá fue la ciudad con el mayor déficit en 2018 (\$2,07 billones), pero Barranquilla, Medellín y Cali también registraron resultados negativos por \$0,59 billones, \$0,35 billones y \$0,12 billones, respectivamente (Gráfico 17). Sólo Cartagena y Pereira obtuvieron superávit al cerrar 2018, por \$0,16 billones y \$0,10 billones, cada uno.

Gráfico 4-17



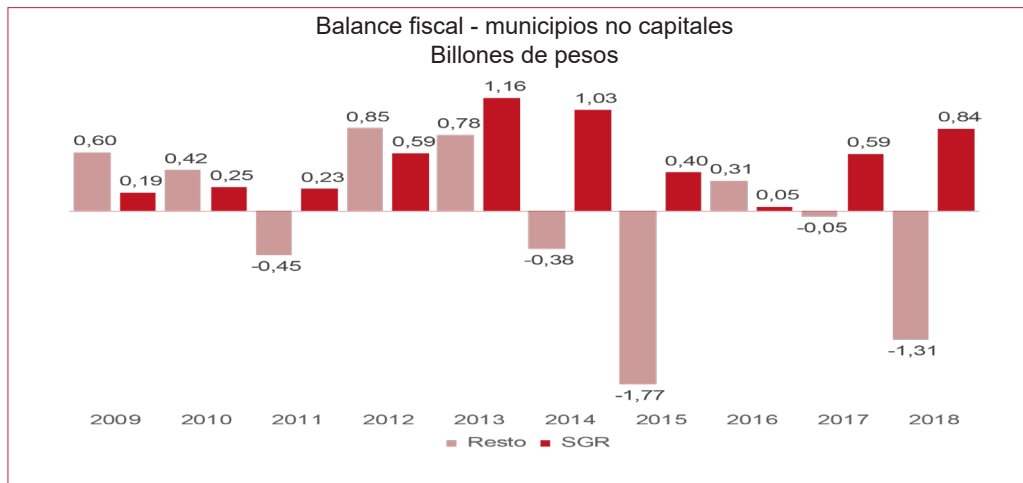
Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

4.6. Situación de las finanzas de los municipios no capitales

4.6.1. El conjunto de los 983 municipios no capitales que reportó información para todos y cada uno de los últimos diez años cerró 2018 con un resultado negativo por \$0,47 billones.

Aunque el resultado del Resto de cuentas siguió rigurosamente el ciclo político de las administraciones subnacionales y su déficit ascendió a \$1,31 billones en 2018, fue compensado por un superávit de \$0,84 billones en los recursos del SGR que ejecutan esas administraciones. Es notable que el SGR sigue patrones de comportamiento distintos del ciclo político regional y local (Gráfico 4-18 y Cuadros anexos 4-4 y 4-4a).

Gráfico 4-18



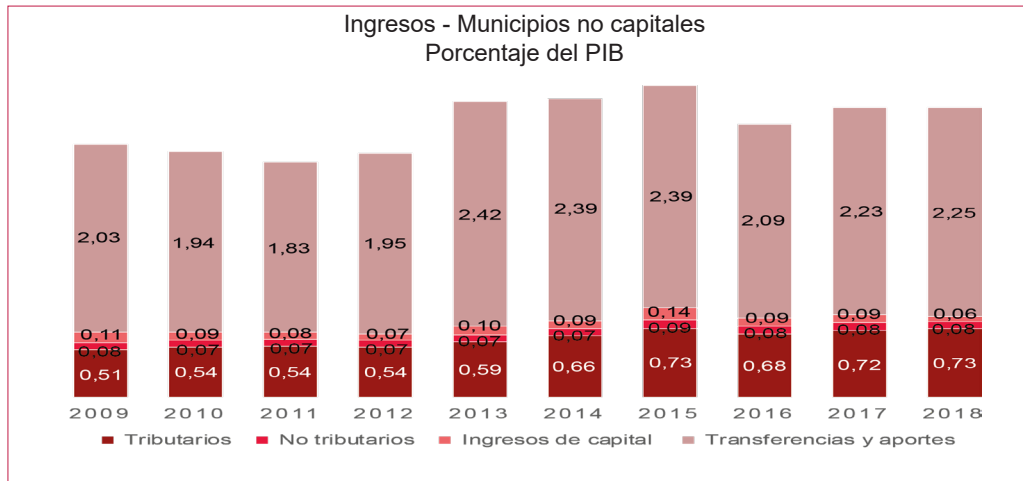
Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

El resultado fue opuesto y por similar monto absoluto (cercano a \$0,5 billones) al que obtuvieron en 2017. Es claro entonces que los gastos crecieron por encima de los ingresos. Nominalmente, los gastos pasaron de \$28,16 billones en 2017 a \$31,01 billones en 2018, esto es, una diferencia de \$2,85 billones entre un año y otro. Los ingresos también aumentaron nominalmente de \$28,70 billones en 2017 a 30,49 billones en 2018; esto es, una diferencia de 1.79 billones (Gráfico 4-18).

4.6.2. En términos del PIB, los ingresos se mantuvieron en 3,12 % durante los dos últimos años, mientras que los gastos aumentaron 11 p.b. del PIB.

Si bien, los ingresos se mantuvieron constantes como proporción del PIB (3,12%) en los dos últimos años, es notable que sufrieron un cambio estructural importante durante la década bajo análisis. Los recaudos tributarios promedio anuales entre el primer y segundo lustro aumentaron 29,12%, mientras que los demás grandes rubros de los ingresos mostraron tasas de crecimiento muy por debajo: 14,48% para los ingresos No Tributarios, 11,49% para las transferencias y 2,49% para los ingresos de capital (Gráfico 4-19).

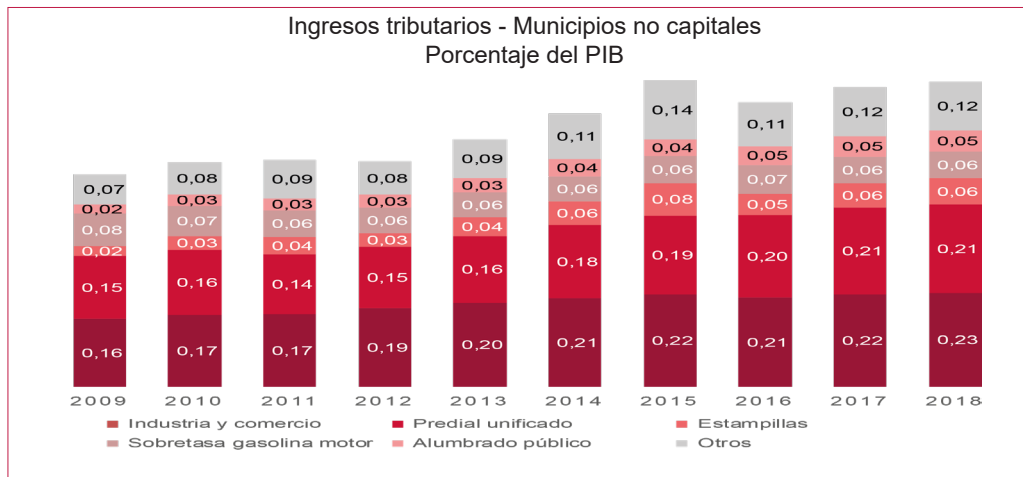
Gráfico 4-19



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Para el conjunto de los ingresos es claro que las transferencias perdieron terreno, con lo cual, el índice de dependencia de estas administraciones cayó de un promedio anual de 74,1% en el primer lustro a 72,0% durante el segundo lustro. Por supuesto que pérdidas en la dependencia se traducen en ganancias en el grado de autonomía territorial, entendida como la participación de recursos propios (Tributarios, No Tributarios y de Capital) en los ingresos totales o, mejor, como el complemento del índice de dependencia (Gráfico 4-20).

Gráfico 4-20



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

El cambio estructural de la dependencia, cuando se mide por cada uno de sus componentes también es interesante. Entre el primer y el segundo lustro, la dependencia del SGP, por ejemplo, bajó del 46,0% al 41,1%; la dependencia del SGR también cayó entre los dos quinquenios (de 9,7% a 7,0%), mientras que la dependencia del resto de transferencias aumentó del 18,4% durante los primeros cinco años al 23,8% en el promedio del último lustro. Las transferencias del nivel nacional de gobierno jalonaron este proceso, pues su promedio anual aumentó 57,8% entre el primer y segundo quinquenio.

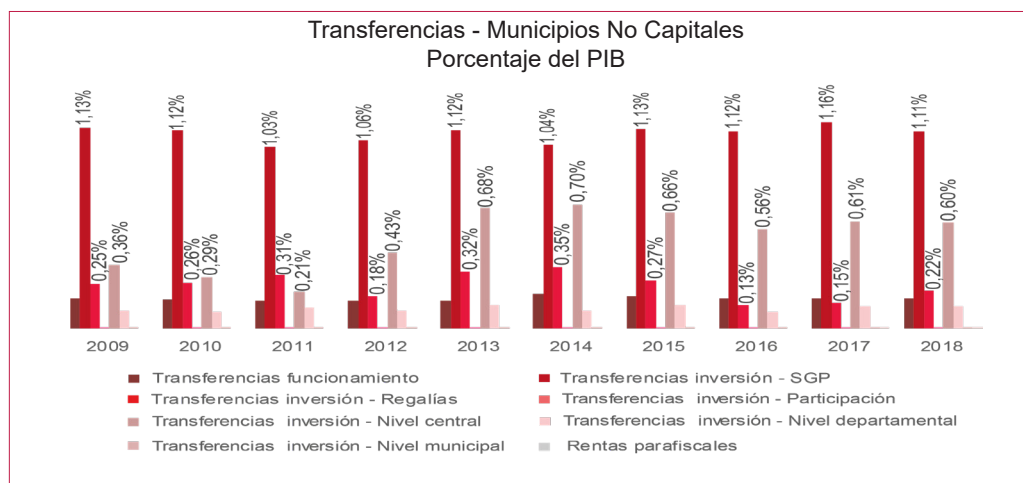
Así, es claro que las administraciones subnacionales son capaces de gestionar y administrar una mayor porción de sus ingresos de manera autónoma con el correr del tiempo. También, que los cambios en la política nacional favorecieron las transferencias que financian programas nacionales y complementan la ampliación de la cobertura de salud, a través de la financiación del régimen subsidiado, que otorga subsidios a la demanda, a través de la afiliación de los usuarios sin capacidad de pago a ese régimen.

Cerca del 60% de los tributos de los No Capitales se recaudan en los impuestos de industria y comercio (ICA) y predial unificado; un poco más de la mitad de ese porcentaje corresponde al ICA (Gráfica 4-20). Aunque los recaudos de esos dos impuestos crecieron 21,91% (ICA) y 29,26% (Predial) no fueron los más dinámicos entre el primer y segundo lustro.

El dinamismo de otras fuentes tributarias, entre el primero y segundo lustro, superó con creces el del ICA y del Predial. Es el caso de las emisiones de estampillas, con crecimiento de 77,20%; los recaudos por alumbrado público (60,85%), delineación y urbanismo (48,52%) y otros impuestos (67,16%). Sin embargo, por el monto, ICA y Predial son los más importantes. La sobretasa a la gasolina y el impuesto de circulación y tránsito, por su parte, decrecieron en términos del PIB durante el período.

Vistas por dentro, las transferencias, que continúan siendo la más importante fuente de ingresos de los no capitales, cambiaron su estructura debido a que mientras que el SGP mantuvo una participación estable en el PIB (variando entre un mínimo de 1,03% del PIB en 2011 y un máximo de 1,16% del PIB en 2017) el promedio anual de las transferencias del nivel nacional central para inversión ganó 31 p.b. del PIB entre los primeros cuatro años y los últimos seis años del período analizado (Gráfico 4-21).

Gráfico 4-21



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Es tan importante ese cambio para las finanzas municipales, que las transferencias nacionales para inversión, distintas del SGP, llegaron a representar el 56,94 del SGP en los últimos 6 años. Los descrito indica que, mientras que el gobierno nacional central adoptó, mediante los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, la política de disminución paulatina de los recursos del SGP, tuvo que, simultáneamente, incrementar las transferencias que financian la ampliación de la cobertura de las afiliaciones al régimen subsidiado de salud, entre otras.

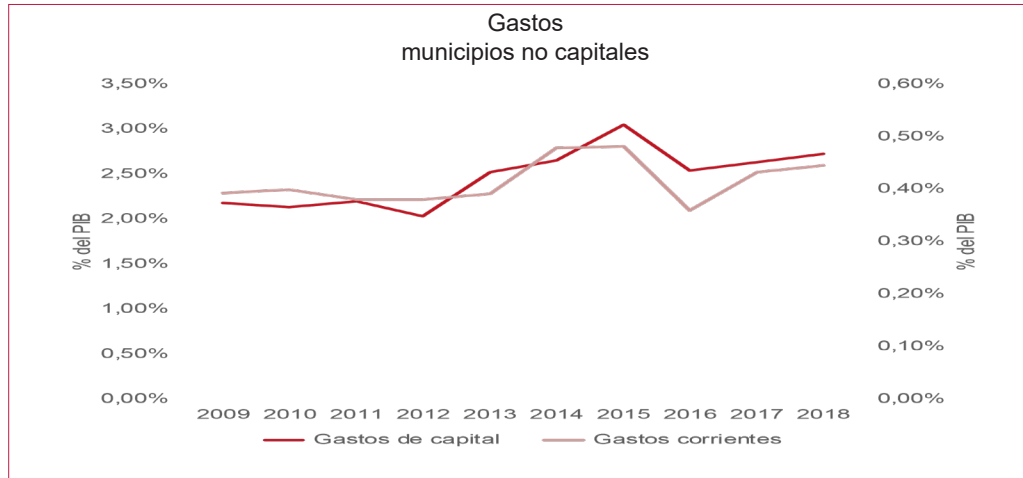
Los ingresos no tributarios, compuestos en 89% por las tasas, multas y contribuciones, aportaron entre 0,07% del PIB y 0,09% del PIB a los ingresos, y dicha contribución anual promedio aumentó de 0,07% a 0,08% del PIB entre el primer y el segundo lustro. Por su parte, los ingresos de capital se mantuvieron estables pues sólo aumentaron 2,4% entre los dos lustros.

4.6.3. En términos generales, los gastos corrientes siguen, aunque en diferente nivel a los gastos de inversión.

Ello es posible gracias a la flexibilidad de las transferencias que giran los municipios a otras entidades. Claro que, al ser la mayor parte de esas transferencias las que corresponden a rubros de previsión social como los aportes a la seguridad social, las mesadas pensionales y las contri-

buciones inherentes a la nómina, y dado que los gastos de personal presentaron clara tendencia a incrementarse (de 0,18% del PIB en 2009 a 0,22% del PIB en 2018), será necesario ahondar en el tema para determinar si la *flexibilidad* de las transferencias se debe a posibles demoras en el pago de esas prestaciones sociales (Gráfico 4-22).

Gráfico 4-22



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

En el caso de los gastos de capital (asociados al eje secundario en Gráfico 4-22), las cifras reportadas indican que la inversión en infraestructura es más volátil o más flexible, si se quiere, que las inversiones clasificadas como Otros. De hecho, la inversión en infraestructura siguió bastante bien el ciclo político territorial, aumentando con el correr del período de gobierno.

No ocurrió lo mismo con los otros gastos de inversión, que disminuyeron (de 1,45% del PIB en 2009 (segundo año del período de gobierno) a 1,41% del PIB en 2011, último año del período de gobierno), para luego aumentar hasta ubicarse cerca del 1,98% del PIB en los últimos cuatro años. Por supuesto, ese comportamiento se debió a las inversiones en Recurso Humano, cuya participación anual dentro de Otros varió entre 78% y 84% con tendencia creciente a lo largo de la década.

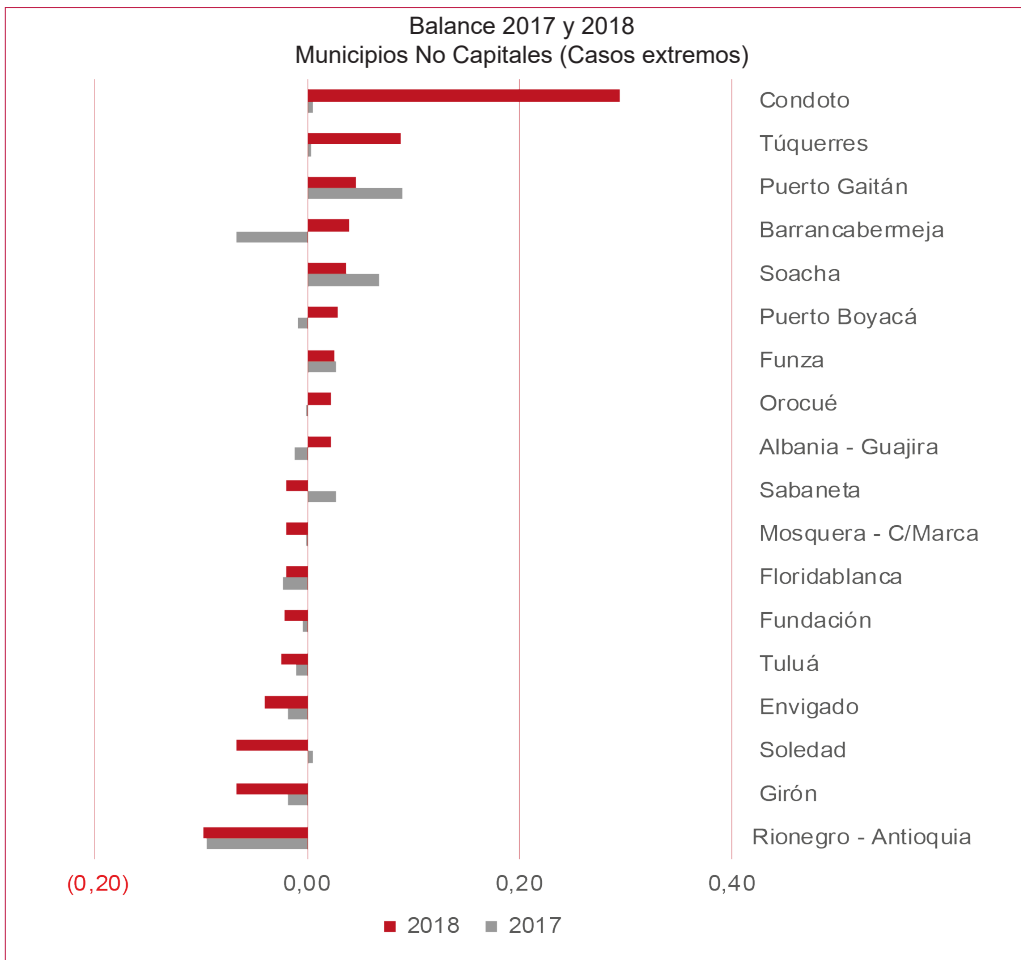
4.6.4 Financiamiento del déficit

Recursos de crédito neto por \$0,17 billones, desahorros del Fonpet por \$0,70 billones, un neto de \$0,02 billones de las cuentas de terceros, y

ventas netas de activos no financieros por \$0,01 billones sirvieron para sufragar el déficit (\$0,47 billones) e incrementar los recursos de caja (\$0,44 billones) al cierre de 2018.

Individualmente, sólo los 18 municipios que se muestran en el gráfico 4-23 tuvieron balances positivos o negativos superiores a los \$20 mm. Destacaron con resultados negativos Rionegro (\$98,9 mm), Girón (\$66,94 mm) y Soledad (\$66,75 mm), mientras que en Condoto (\$293,87 mm), Túquerres (\$86,88 mm) y Puerto Gaitán (\$45,40 mm) se registró superávit sobresaliente (Gráfica 4-23).

Gráfico 4-23



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

4.7 Conclusiones

El nivel de actividad promedio del conjunto de gobiernos territoriales aumentó entre el primer y el segundo lustro del decenio 2009-2018. Sin embargo, ese crecimiento, en ingresos (de 9,34% del PIB a 9,90% del PIB) y gastos (de 8,70% del PIB a 9,88% del PIB), fue liderado por las finanzas municipales porque en los departamentos el nivel promedio de ingresos disminuyó en 15 pb del PIB (de 3,24% del PIB a 3,09 del PIB), mientras que los gastos apenas aumentaron 8 pb del PIB anual (de 2,92% del PIB a 3,00% del PIB). De hecho, los departamentos cedieron 6 puntos porcentuales de su participación en la estructura de ingresos y gastos, puntos porcentuales que fueron capitalizados por los municipios.

Para el consolidado sólo en 2015 y 2018 los gastos superaron a los ingresos; en los demás años, se observaron resultados positivos. Sin embargo, la separación de las cuentas cuyo origen se encuentra asociado a las regalías (genéricamente SGR en este estudio) del Resto de cuentas reportadas, permitió concluir que son éstas últimas las que se mueven de acuerdo con el ciclo político municipal, dado que en los departamentos ese comportamiento no es tan claro.

Los municipios lograron disminuir su nivel de dependencia de las transferencias (incluyendo las regalías) gestionando de manera autónoma mayores recursos tributarios (predial, industria y comercio, fundamentalmente), mientras que en los departamentos también se redujo levemente la dependencia, pero debido a la disminución de las transferencias.

Los departamentos siguen sufriendo la carencia de fuentes propias dinámicas. El menor nivel del indicador de dependencia se debió a la disminución de las transferencias y no a la gestión progresiva de sus recursos propios. Es necesario repensar en la manera de dotar a estos gobiernos de recursos más dinámicos. Las recientes reformas que afectaron los recaudos por el impuesto al consumo de tabaco y cigarrillos, aunque favorecieron los recaudos fueron insuficientes para ese objetivo.

Mientras que el gobierno nacional central adoptó, mediante los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, la política de disminución paulatina de los recursos del SGP, tuvo que, simultáneamente, incrementar las transferencias que financian la ampliación de la cobertura de las afiliaciones al régimen subsidiado de salud.

Las cifras demuestran que no existe pereza fiscal en los municipios, pues con el tiempo, fueron capaces de recaudar más recursos propios a pesar de la falta de dinamismo de las transferencias.

En materia de gastos, la CGR llama la atención sobre la necesidad de frenar el lento pero seguro proceso de incremento de los gastos de personal municipal. Cada vez se realizan mayores pagos por servicios personales echando a perder las ganancias en la eficiencia con que se invierten los recursos.

A pesar de la falta de dinamismo en los ingresos departamentales, los resultados muestran que, en general, son incapaces de ejecutar totalmente los recursos que perciben anualmente.

Aunque el grado de autonomía es mayor en la gestión de los ingresos, en materia de gastos, hay poca autonomía en materia de gasto: los municipios invierten en los sectores de educación y salud, prioritariamente.

El desahorro de los recursos territoriales acumulados en el Fonpet se ha hecho importante a la hora de analizar el financiamiento territorial. Por esa vía los gobiernos territoriales captaron cerca de 0,23% del PIB en 2018.

Para la CGR es necesario repensar la descentralización colombiana de modo que se puedan lograr mayores avances en la generación de recursos propios que permitan a los mandatarios regionales y locales mayor autonomía a la hora de realizar las inversiones que sean prioritarias para los habitantes de las respectivas regiones o localidades.

Situación de las Finanzas del Estado

Capítulo V

Sector Seguridad Social

La seguridad social se define como la protección de una sociedad a los individuos y a los hogares. Esta procura su cuidado al asegurarles el acceso a la asistencia médica y al garantizarles la seguridad de un ingreso ante una situación de calamidad (por vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia)⁴⁴. En cuanto a su alcance, la sociedad decide la proporción de la ayuda y los acuerdos se consagran en una política de Estado.

En Colombia estos acuerdos están sustentados bajo normas nacionales e internacionales. La seguridad social tiene en la Ley 100 de 1993 su norma rectora y en la Constitución Política (Artículo 48) su reconocimiento como derecho fundamental, el cual es también avalado por acuerdos internacionales⁴⁵. Este derecho tiene, así mismo, una vasta fundamentación constitucional dirigida a garantizar una vida digna y de calidad.

Por esta vía, la Corte Constitucional declaró el derecho fundamental a la salud, reconocido por la sentencia T-016 de 2007 y reiterado por muchas decisiones de tutela⁴⁶; así mismo, se ha pronunciado en relación con la vulneración de los derechos adquiridos en pensiones, y de igual manera, se han defendido los derechos sociales frente a los inconvenientes surgidos en desarrollo de las actividades inherentes al trabajo⁴⁷.

44. OIT. (2001). Hechos concretos sobre la Seguridad Social. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

45. Por la declaración universal de derechos humanos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, el código iberoamericano de la seguridad social, el Convenio 102 de la OIT, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. GES (Diciembre de 2016). Actualidad y perspectivas del sistema pensional colombiano. (pág 33).

46. Finalmente, la Ley 1751 de 2015 “garantiza el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección”.

47. Goyes Moreno, I., & Hidalgo Oviedo, M. (2013). Principios jurisprudenciales de los riesgos laborales en Colombia.

En referencia a la operación del sistema, la Ley 100 de 1993 dispuso la creación de un conjunto de instituciones, normas y procedimientos, que permitieran el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad se propusieran desarrollar para proporcionar la cobertura integral de las contingencias de salud pensiones y riesgos laborales.

Para la prestación de los servicios de la seguridad social, la Ley 100 de 1993 ha promovido la participación de entidades públicas o privadas en competencia, dentro de un mercado regulado. Desde esta perspectiva, cambió la función estatal, de una prestación directa de los servicios a una garantía de los mismos, con lo cual el Estado es ahora responsable de su dirección, coordinación y control.

Desde la perspectiva financiera, el sistema de seguridad social ha dispuesto recursos de origen fiscal (aportes del nivel nacional y territorial) y parafiscal (cotizaciones del trabajador y el patrono) provenientes de fuentes diversas que destina al pago de las contingencias en pensiones salud y riesgos laborales, regulados de manera particular en cada subsistema.

Tanto el recaudo como las obligaciones están condicionados por acuerdos institucionales, como el caso de la obligación del Estado en el reconocimiento de las pensiones, la situación socioeconómica de la población, cuyos bajos salarios determinan el nivel de recaudo de las cotizaciones, y las fallas estructurales del sistema que inciden en los recobros y las tutelas.

El propósito de este capítulo es evidenciar el alcance del sistema de seguridad social frente a la garantía en el acceso a la salud y a prestaciones económicas de las personas en un estado de desprotección. Para mostrar en qué condiciones se encuentra dicho sistema se consideran tres aspectos: la institucionalidad, el resultado fiscal y la cobertura.

En el primero se describen los principales rasgos del diseño institucional y su efecto sobre la protección de la población. En el segundo se presenta la situación de las finanzas de las entidades públicas que hacen parte del sistema de seguridad social en relación con el aseguramiento y la prestación de los servicios, durante el periodo 2013 - 2018. Y finalmente se muestra la evolución de la cobertura, tanto desde el punto de vista de la afiliación como de la prestación de los servicios.

Estos aspectos se revisarán en cada uno de los subsistemas que componen la seguridad social, y de esta manera, el capítulo desarrollará, después de la introducción que se acaba de presentar, en primer lugar, el análisis de la seguridad social en salud en segundo lugar el análisis de la seguridad social en pensiones, en tercer lugar, el análisis de la

seguridad social en riesgos laborales y para finalizar se expondrán unas conclusiones generales.

5.1 La situación institucional, fiscal y financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)

El aseguramiento de la población es el objetivo fundamental del SGSSS, el cual, se cumple no solo con la afiliación al sistema. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁴⁸, éste se da en tres dimensiones: la población cubierta por un seguro de salud, la cantidad y calidad de los servicios médicos cubiertos y la mitigación del gasto potencialmente catastrófico⁴⁹ en salud de un hogar o persona⁵⁰.

A este respecto, a continuación, se describe la situación del SGSSS en la protección integral de la población desde la perspectiva de la institucionalidad, el financiamiento y la cobertura, tanto desde el punto de vista de la afiliación como del acceso a la atención médica.

5.1.1 Complejidad institucional

La adopción del actual sistema de seguridad social en salud trajo profundas transformaciones institucionales. El paso de la provisión estatal (Decreto 56/1975) a la competencia regulada (Ley 100 de 1993) originó un nuevo esquema de funcionamiento: dos tipos de consumidores –el contributivo y el subsidiado–, dos clases de productores -aseguradores y prestadores de servicios- y una función reguladora asignada al Estado.

En su papel regulador, al Estado se le impuso la misión de organizar el sistema de seguridad social en salud. Su función abarca la reglamentación de los precios, tanto de los beneficios como del aseguramiento, el plan obligatorio de salud, las normas de funcionamiento de los productores,

48. Health System Financing, WHO Report, 2010. Disponible en: <http://www.who.int/whr/2010/en/index.html>

49. World Health Report 2000. Disponible en: http://www.who.int/whr/2000/en/whr00_en.pdf

50. Ministerio de Salud. (2017). Boletín del Aseguramiento en Salud. Boletín N°1.

la vigilancia y el control. Estos a cargo del Ministerio de Salud⁵¹, del Fondo de Solidaridad y Garantía, hoy ADRES, y Superintendencia de Salud.

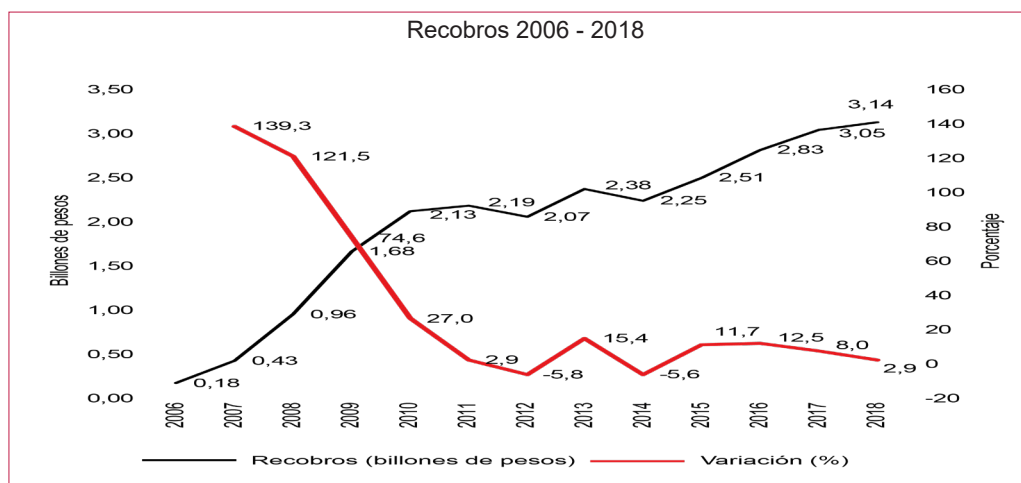
El reto consiste en lograr la cobertura universal de la población, en particular en lo correspondiente al acceso de la población más pobre a bienes y servicios de salud que garanticen su bienestar. Pero, aunque existe una institucionalidad clara en el sentido de que las funciones asignadas por ley a cada entidad están claramente definidas, la operatividad de esta institucionalidad presenta problemas.

Las fallas se observan desde distintos ámbitos. A nivel micro, sobresalen los problemas de economías de escala en la oferta de los servicios, la integración vertical entre aseguradores y prestadores, y la información imperfecta. A nivel fiscal, la deficiencias en la circulación del flujo de los recursos. Como consecuencia de ellos se derivan los reclamos en la atención médica y recobros al sistema.

En cuanto al pago de los recobros por prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, su cuantía ha mostrado desde años atrás un crecimiento continuo, si bien, su variación acelerada se detuvo en 2010. En 2018 la ADRES destinó \$3,14 billones y mientras el crecimiento entre 2005 y 2010, fue de 67,8% promedio anual (pasó de \$160 mil millones en 2005 a \$2,13 billones en 2010), entre 2011 y 2018, registró un 5,3% promedio anual (pasó de \$2.13 billones a \$3,14 Billones) (Gráfico 5-1).

51. Antes Comisión de Regulación en Salud y Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Gráfico 5-1



Fuente: Ministerio de Salud.

5.1.2 Resultado fiscal de la salud: si bien el aseguramiento está en equilibrio, el financiamiento recae cada vez más sobre el PGN debido a la sustitución de las cotizaciones por recursos tributarios

El resultado fiscal del sistema de seguridad social en salud de 2018 fue superavitario, en \$40 mil millones (0,004% del PIB), lo cual permitió establecer que el aseguramiento estuvo financiado. Para ello se recaudaron ingresos por \$36,14 billones y los gastos fueron de \$36,10 billones (3,7% del PIB) (Cuadro 5-1).

Por el lado de los ingresos, los mayores recaudados provinieron de aportes de la Nación para el Aseguramiento en Salud (\$13,28 billones), recursos del régimen contributivo con situación de fondos (\$6,39 billones), y el Sistema General de Participaciones Régimen Subsidiado (\$6,90 billones)⁵². Recursos con los cuales se pagó la Unidad de Pago por Capitación de los afiliados al régimen contributivo (\$9,46 billones), la Unidad de Pago por Capitación de los afiliados al régimen subsidiado (\$19,24 billones) y los recobros (\$3,14 billones).

52. Otros recursos importantes provienen de Fonpet (\$2,01 billones) y contribución Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), Decreto Ley 1335 de 2009 (\$1,63 billones). Los de capital se explicaron por los rendimientos (\$270,45 mil millones). De estos, el de Fonpet corresponde al desahorro de los municipios y departamentos que en sus cuentas superan el valor del pasivo pensional, con lo cual esta se convierte en una fuente de financiamiento inestable.

Cuadro 5-1

Resultado fiscal seguridad social en salud
Cifras en billones de pesos

	\$ Billones										% PIB			
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018		
1. Ingresos totales	13,55	19,36	0,81	19,63	34,27	36,14	1,9	2,5	2,6	2,3	3,7	3,7		
1.1 Ingresos corrientes	13,09	18,84	9,86	19,40	33,92	35,87	1,8	2,5	2,5	2,2	3,7	3,7		
1.1.1 Ingresos aportes Nación y cotizaciones	10,63	17,81	9,37	18,35	32,89	34,69	1,5	2,3	2,4	2,1	3,6	3,5		
1.1.1.1 Aportes Nación	2,80	7,28	7,52	7,61	11,65	13,28	0,4	1,0	0,9	0,9	1,3	1,4		
1.1.1.2 Cotizaciones	-	-	-	0,68	0,74	0,45	-	-	-	0,1	0,1	0,0		
1.1.1.3 Recursos propios	-	-	-	-	9,46	9,86	-	-	-	-	1,0	1,0		
1.1.1.4 Otras fuentes	7,82	10,53	11,85	10,06	11,03	11,10	1,1	1,4	1,5	1,2	1,2	1,1		
1.1.2 Ingresos de explotación	1,66	-	-	-	-	-	0,2	-	-	-	-	-		
1.1.3 Otros ingresos corrientes	0,81	1,03	0,50	1,05	1,03	1,17	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1		
1.2 Ingresos de capital	0,46	0,52	0,94	0,23	0,35	0,27	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0		
1.2.1 Rendimientos	0,46	0,52	0,92	0,14	0,21	0,16	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0		
1.2.2 Devolución de aportes	-	-	-	0,09	-	-	-	-	-	0,0	-	-		
1.2.3 Recuperación de cartera	-	-	0,02	-	0,15	0,11	-	-	0,0	-	0,0	0,0		
2. Gastos totales	15,49	21,87	21,21	20,04	35,58	36,10	2,2	2,9	2,6	2,3	3,9	3,7		
2.1 Gastos de funcionamiento	13,80	20,08	19,00	17,15	22,17	21,96	1,9	2,6	2,4	2,0	2,4	2,2		
2.1.1 Personal	0,06	0,06	0,05	0,11	0,11	0,16	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
2.1.2 Generales	0,02	0,02	0,03	0,17	0,06	0,60	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1		
2.1.3 Transferencias	13,72	19,99	8,92	16,87	22,00	21,20	1,9	2,6	2,4	2,0	2,4	2,2		
2.2 Gastos de operación	1,68	1,78	2,21	2,89	13,41	14,12	0,2	0,2	0,3	0,3	1,5	1,4		
2.4 Gastos de inversión	0,00	0,00	-	-	-	0,02	0,0	0,0	-	-	-	0,0		
4. Resultado fiscal (4)=(1)-(2)	-1,94	-2,51	-0,40	-0,41	-1,31	0,04	-0,3	-0,3	-0,1	-0,0	-0,1	0,0		

Fuente: PGN, información reportada por entidades y fondos. Cálculo DEM

Respecto al comportamiento del sistema de seguridad social en salud en el periodo 2013 y 2018 es necesario resaltar que los cambios introducidos a la administración y manejo de los recursos del aseguramiento no permiten una evaluación. A partir de la puesta en marcha de la ADRES, en agosto de 2017 (Decreto 1429 de 2016), esta fue encargada de administrar todos los recursos que financian el aseguramiento en salud, incluyendo los del Fosyga.

A pesar de esto se puede anotar que los recursos que administró la Adres en 2017 superaron en 1,45 puntos del PIB a los ingresos del Fosyga que registraba en 2016, y los gastos tuvieron una variación de 1,55 puntos porcentuales del PIB. De igual manera, en el periodo de análisis se produjo un cambio de las fuentes de aseguramiento. El reemplazo de las cotizaciones por impuestos⁵³ implica un mayor financiamiento con los recursos públicos y un reto para las finanzas públicas mantener el aseguramiento universal⁵⁴.

En este contexto, no solo el régimen subsidiado, sino parte del contributivo se aseguran con recursos públicos, con el agravante de que, para el financiamiento del primero, desde años atrás se han debido buscar fuentes adicionales, las cuales se han venido agotando. Esto sucede por ejemplo con el uso de los excedentes del Fosyga.

En 2018 la ADRES destinó \$19,26 billones para la prestación de servicios del Régimen Subsidiado de los cuales \$2,01 billones provenían de desahorros de FONPET (en las cuentas que superan el valor del pasivo pensional territorial)⁵⁵. La financiación con esta fuente de recursos comenzó en 2015 tras el agotamiento de los excedentes de Fosyga.

53. Inicialmente por el impuesto CREE y después de la desaparición de este con impuestos generales (artículo 373 LEY 18 19 DE 2017 Reforma tributaria).

54. La sustitución de la contribución que asumía el patrono por trabajadores que devengaran hasta diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMLMV) con el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), que cambió el origen del financiamiento de la salud contributiva (Ley 1607 de 2012).

55. Con relación al retiro de recursos excedentes del Sector Salud del FONPET, se autorizaron mediante Resolución, 3.331 giros directos a la ADRES, para cofinanciar el Régimen Subsidiado, por valor total de \$2.012.000 millones. Carta Circular_retiro Recursos Sector Salud_ FONPET_29 Nov 2016.

Además, el aseguramiento subsidiado, cuyo costo corresponde al valor de la unidad de pago por capitación se ha venido ajustando y esto ha requerido mayores recursos. En esencia por los cambios en la valoración de los costos por grupo etario (2013) y por la implementación de pilotos de igualación de primas puras a las del Régimen Contributivo en las 4 principales ciudades del país (2015).

5.1.3 Resultado fiscal de las entidades sociales del Estado del orden territorial: los déficits persisten y la deuda crece

El actual modelo de acceso a los servicios de salud está basado en procesos de administración de los recursos y atención médica separados. Esta institucionalidad ha mostrado ser compleja y su funcionamiento ha evidenciado fallas continuas, a pesar de las acciones del gobierno para resolverlas⁵⁶. Estas circunstancias han conducido a la consolidación de unas deudas persistentes en las entidades encargadas de la atención médica, al mismo tiempo que a discrepancias acerca de su cuantía⁵⁷.

En relación con el resultado fiscal de las entidades sociales del Estado del orden territorial⁵⁸ — encargadas de la prestación de los servicios—, éstas continuaron presentando saldos negativos, equivalentes en 2018 a \$2,24 billones (0,23% del PIB) (Cuadro 5-2).

56. Entre ellas, la Ley Estatutaria en Salud establecida en la Ley 1751 de 2015, el Giro Directo al Régimen Subsidiado, Saneamiento de pasivos por la atención a la población pobre no afiliada o por prestaciones no cubiertas por el plan de beneficios en salud con cargo a la UPC del subsidiado. Saneamiento de las Deudas de Entidades Territoriales con prestadores de servicios de salud y EPS, Compra de Cartera y el uso de los Recursos de Excedentes de las cuentas maestras del Régimen Subsidiado - Artículo 2 de la Ley 1608 de 2013.

57. Entre las entidades que manejan los aportes, las que prestan los servicios y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

58. El resultado fiscal se calculó con base en una muestra de 600 entidades que reportaron al CHIP, las cuales tienen información reportada en las vigencias 2009 -2018.

Cuadro 5-2

Resultado fiscal Entidades Sociales del Estado del Orden Territorial
Billones de pesos

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ingresos	3,83	4,32	4,70	5,03	5,97	6,35	6,70	6,88	7,42	7,92
1.01 Ingresos corrientes	3,51	3,79	4,26	4,52	5,39	5,63	5,97	6,20	6,49	6,99
1.01 01.01.02 No tributarios	3,28	3,61	4,04	4,27	4,90	5,15	5,45	5,70	6,05	6,48
1.01 01.01.03 Transferencias y aportes	0,24	0,18	0,22	0,25	0,49	0,48	0,52	0,50	0,43	0,51
1.04 Ingresos de capital	0,32	0,52	0,44	0,50	0,58	0,72	0,73	0,68	0,93	0,93
1.04 01.04.02 Otras recuperaciones de cartera	0,29	0,51	0,41	0,46	0,56	0,68	0,68	0,64	0,88	0,89
1.04 01.04.03 Reintegros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00
1.04 01.04.04 Rendimientos	0,02	0,01	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04	0,04
1.04 01.04.08 Utilidades y excedentes financieros	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Gastos	5,15	5,43	5,73	6,35	7,29	7,96	8,54	8,76	9,24	10,22
2.1 Gastos corrientes	4,78	5,08	5,32	5,99	6,85	7,34	7,81	8,19	8,78	9,64
2.2 Gastos de capital	0,37	0,35	0,41	0,36	0,44	0,62	0,73	0,56	0,46	0,58
Préstamo neto	-0,01	-0,01	-0,02	-0,01	-0,04	-0,04	-0,07	-0,03	-0,06	-0,06
7.1 Préstamos	-0,00	-0,00	0,00	-0,00	0,00	-0,01	-0,01	0,00	0,00	0,00
7.2 Inversión	-0,01	-0,01	-0,02	-0,01	-0,04	-0,04	-0,06	-0,04	-0,06	-0,06
Resultado Fiscal	-1,31	-1,10	-1,01	-1,31	-1,28	-1,56	-1,77	-1,84	-1,77	-2,24
Resultado fiscal / PIB	-0,26	-0,20	-0,16	-0,20	-0,18	-0,20	-0,22	-0,21	-0,19	-0,23

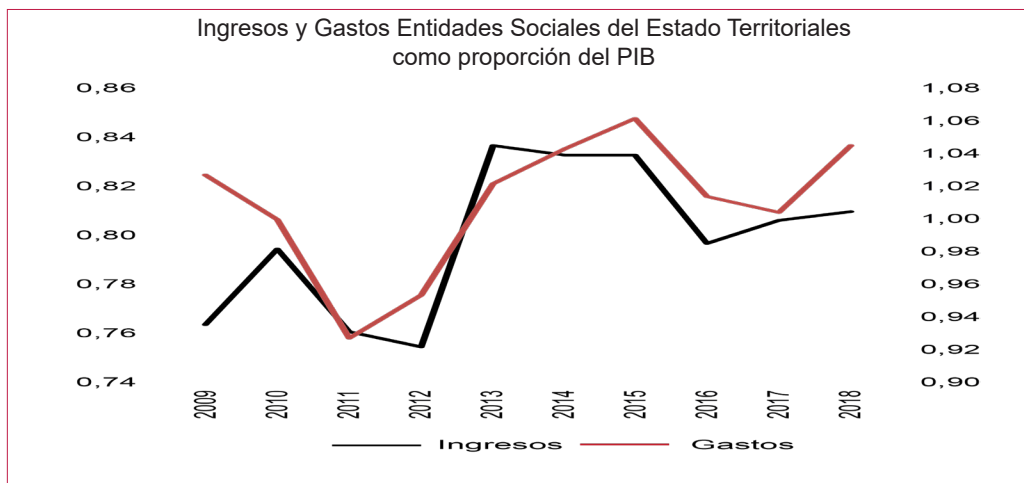
Fuente: CHIP.

De la evolución entre 2009 y 2018 en términos del PIB se observó que, si bien, el saldo negativo del resultado fiscal se disminuyó entre 2009 y 2011 (en 2009 el déficit fue de 0,26 del PIB y en 2011 el déficit fue de 0,16% del PIB), a partir de este último año la tendencia cambió y mostró una situación cada vez más desfavorable.

Respecto de los diez últimos años, en términos generales, los ingresos mostraron una tendencia creciente aunque su comportamiento fue variable. Estos pasaron de 0,76% a 0,81% durante este periodo. Sin embargo mostraron continuos cambios de tendencia, entre 2009 y 2010 estos pasaron de 0,76% a 0,79% del PIB, y para 2012 se redujeron a 0,75% del PIB; en 2013 mostraron el mayor crecimiento del periodo al ubicarse en 0,83% del PIB y luego de ello, en 2016 registraron un 0,80% del PIB; en 2018 el monto ascendió a 0,81% del PIB.

De igual manera, los gastos aunque pasaron de 1,03% en 2009 a 1,04% del PIB en 2018, mostraron un comportamiento variable (Gráfica 5-2). Mientras estos crecieron durante 2011 y 2015 y en 2018, en los periodos 2009 a 2011 y 2015 a 2017 se redujeron (Gráfica 5-2).

Gráfico 5-2



Fuente: CHIP.

Durante los últimos diez años las empresas sociales del estado territoriales fueron deficitarias, y su resultado negativo corroboró la persistencia de la falta de liquidez de los prestadores de los servicios de salud. Esto, a pesar de las acciones del Gobierno Nacional (desde el ámbito normativo y financiero) para corregir las dificultades en el flujo de los recursos dentro del sistema.

Esta situación ha conducido a que, según la Asociación Colombiana de Clínicas y Hospitales (ACHC), las deudas de las clínicas y los hospitales ascendieran en 2018 a \$10,13 billones con un 59.1% de cartera vencida (La cifra suma las deudas de 207 IPS, que representan el 25% de las camas hospitalarias del país)⁵⁹ (ACHC, 2019). Aunque cada uno de los actores del sistema presenta sus propias cifras. Según el Ministerio de Salud⁶⁰ para 2018 las coincidencias (\$10,46 billones) son inferiores a los reportes presentados por estos (Cuadro 5-3).

Cuadro 5-3

Cruce deudas
2018

Resultados cruces	Reporte ERP	Reporte IPS o EPSS	Menor valor coincidencias
Entidades departamentales o distritales vs IPS	684.134	621.102	484.826
EPS - Régimen contributivo vs IPS	7.133.287	11.745.687	6.211.269
Entidades departamentales o distritales vs EPS	437.630	487.602	416.426
EPS -Régimen subsidiado vs IPS	3.917.375	6.129.996	3.346.923
Total	12.172.426	18.984.387	10.459.444

1/ ERP (Empresas Promotoras de Salud del RC y RS y Entidades Territoriales).

Fuente: Respuesta a solicitud de envío de información con número de radicado 201942300296592

5.1.4 Cobertura: universalidad en la afiliación, pero con atención médica deficiente que ha derivado en tutelas y mayores requerimientos de recursos al sistema

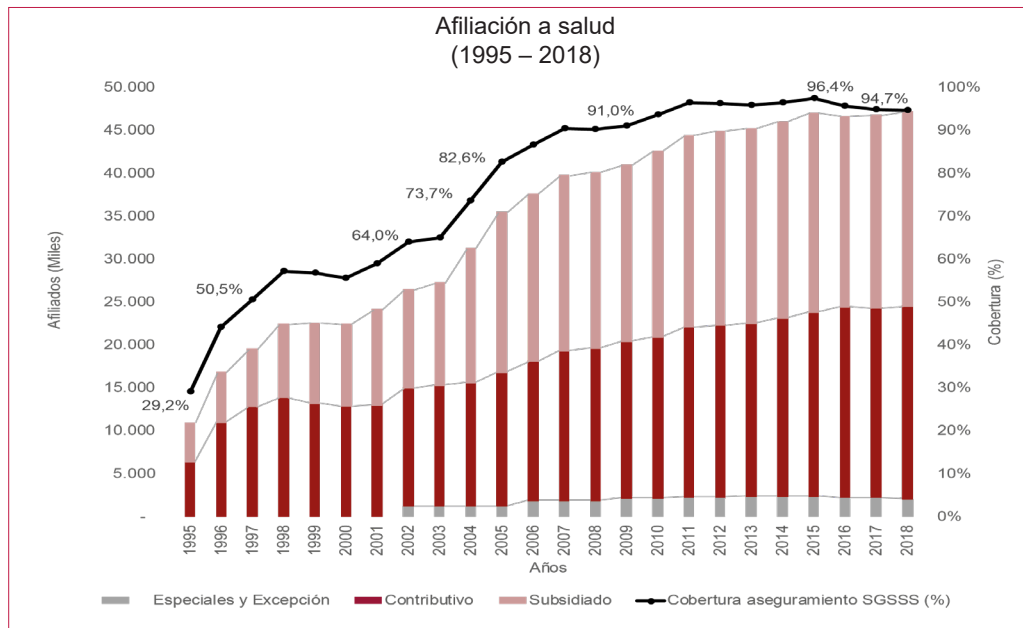
La población afiliada al sistema de seguridad social en salud ascendió, de acuerdo con las cifras del Ministerio de Salud, a 47,17 millones de personas, equivalentes al 94,7% de la población en 2018, y desde 2008

59. ACHC. (2019). Comentarios a la Reforma de la Salud. Obtenido de [http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2019-04/comentarios%20asoc.%20col%20de%20clinicas%20y%20hospitales%20a%20la%20reforma%20a%20la%20salud%20\(062\).pdf](http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2019-04/comentarios%20asoc.%20col%20de%20clinicas%20y%20hospitales%20a%20la%20reforma%20a%20la%20salud%20(062).pdf).

60. De acuerdo a la información reportada por las Entidades Responsables de Pago (ERP) (Empresas Promotoras de Salud del RC y RS y Entidades Territoriales) y las IPS, con corte al 31 de diciembre de 2018.

alcanzó una cobertura cercana a la universal⁶¹ (Gráfica 5-3). De esta población, solo el 47,4% del total de los afiliados pertenecía en 2018 al régimen contributivo (48,0% subsidiado y 5,6% regímenes especiales y excepción) y desde 2004 ha mostrado una participación inferior a la del subsidiado. (Gráfica 5-3).

Gráfico 5-3



Fuente: Ministerio de Salud.

Pero no solamente pertenecer al sistema de salud es un signo de cobertura, aún más importante es el acceso a los servicios de salud y en este aspecto la cobertura presenta fallas. Aunque la afiliación alcanzó desde hace más de una década niveles cercanos a la universalidad, los afiliados se quejan de no recibir la atención requerida y para obtenerla han venido acudiendo de manera creciente al mecanismo de la tutela.

61. Los sistemas de aseguramiento enfrentan dificultades para alcanzar el 100% de cobertura poblacional debido a que siempre existirán grupos poblacionales o individuos que, por razones de índole cultural, o por elevada capacidad de pago para contratar pólizas o coberturas de manera privada prefieren no pertenecer al esquema de aseguramiento público, con lo cual coberturas poblacionales superiores a 90% o 95% podrían considerarse, técnicamente, cobertura universal.

El derecho a la salud es el segundo más vulnerado en el país, después del de petición, que ocupa el 44% del total de las 583.200 tutelas tramitadas en el 2018. Además, la Corte llama la atención a cerca de los motivos. Lo más tutelado, con 66.282 de estos recursos, es la práctica oportuna de los procedimientos médicos (30,52 %), y la entrega oportuna de medicamentos e insumos (22,17%). Comportamiento que evidencia la creciente crisis de la salud.

Bajo esta situación, el sistema ha destinando al pago de las prestaciones de servicios no contenidas en el plan de beneficios - otros eventos y fallos de tutela que en 2018 ascendieron a \$3,14 billones.

5.1.5 En síntesis los objetivos se cumplen en afiliación, pero falla el flujo de recursos y la atención a la población

La evolución del sistema muestra una dinámica en la cual, a pesar de cumplirse las metas de afiliación, la prestación del servicio de salud no es adecuada y, además que, el sistema colapsa financieramente en las entidades prestadoras de servicios, aunque recibe los recursos por el aseguramiento del 94,7% de la población.

En este contexto, las quejas por la prestación de los servicios son cada vez mayores y con ello la búsqueda de mecanismos judiciales para hacer valer el derecho a la salud. Ante estas circunstancias la probabilidad de incrementar los costos al no atender las enfermedades desde la prevención y sus primeras manifestaciones.

Así mismo, se produce una ruptura de los flujos del sistema tanto dentro de los actores que manejan los recursos como entre quienes prestan los servicios y la población afiliada. Así, la ruptura de los canales del sistema ha producido el crecimiento de las deudas, la baja calidad de la atención y ha mostrado fallas en la regulación vigilancia y control del sistema.

Por su parte, el financiamiento del sistema está dependiendo cada vez más de recursos públicos. En este sentido, debido al requerimiento de recursos para financiar tanto el régimen subsidiado, que corresponde a cerca del 50% de la población afiliada, la cual está en condiciones de pobreza, como el régimen contributivo de los trabajadores con ingresos menores de 10 salarios (que se aplica para aliviar la carga parafiscal de los empresarios).

5.2 La situación institucional, fiscal y financiera del Sistema de Seguridad Social de Pensiones

Las pensiones que paga el sistema de seguridad social, aprobado con la Ley 100 de 1993, provienen de una compleja modalidad de opciones de reconocimiento. A este respecto, se describe a continuación la situación del sistema de seguridad social en pensiones en la protección integral de la población desde la perspectiva de la institucionalidad, el financiamiento y la cobertura, tanto desde el punto de vista de la afiliación como del acceso a la pensión.

5.2.1 Institucionalidad compleja y restrictiva

El sistema de seguridad en pensiones opera hoy mediante una compleja modalidad de estructuras. La creada por la Ley 100 de 1993 (prima media y ahorro individual) y las de los esquemas anteriores a esta norma. En consecuencia, el sistema dispuso una amplia variedad de normas para el conocimiento de las mesadas.

El propósito de mantener los regímenes que venían funcionando era de una parte introducir un periodo de transición para unificar de manera gradual los regímenes anteriores al de la Ley 100 de 1993. Aunque mantuvo los regímenes de las fuerzas militares y del presidente.

Igualmente, el nuevo esquema de pensiones redujo los beneficios y e impuso requisitos más exigentes para asegurar la sostenibilidad del sistema (Ley 100 de 1993, Leyes 797 y 860 de 2003, Acto legislativo 01 de 2005). Así mismo, el Acto legislativo 01 de 2005 ordenaba al estado asumir el pago de la deuda pensional a su cargo, pero hacia el futuro las leyes que se aprobaran deberán asegurar la sostenibilidad de lo establecido en ellas.

Estos cambios, si bien consolidaron un sistema con solo dos regímenes tras la paulatina desaparición del régimen de transición, y ajustaron los parámetros de aportes y beneficios, no han presentado los resultados esperados en términos de cobertura, de equidad y de sostenibilidad. Además, desencadenaron crecientes tutelas en el reconocimiento de los derechos adquiridos en los regímenes de transición.

Además, tanto las leyes enfocadas a la mayor protección de los adultos mayores (Ley 1850 de 2017) y al reconocimiento de la pensión familiar (Ley 1580 de 2012) como el programa BEPS han sido insuficientes para cubrir a la población desprotegida.

5.2.2 Resultado fiscal de las pensiones: En superávit, con un comportamiento volátil y tendencia decreciente de aportes de la Nación

El resultado fiscal del sistema de seguridad social en pensiones fue superavitario en 2018. Este ascendió a \$1,25 billones (0,1% del PIB) y obedeció a unos ingresos de \$68,3 billones (7% del PIB) y unos gastos \$67,05 billones (6,9% del PIB) (Cuadro 5-4).

Cuadro 5-4

Resultados fiscales de Seguridad Social pensiones
Cifras en billones de pesos

	\$ Billones										% PIB									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018		
1. Ingresos totales	45,08	52,55	54,08	63,03	67,89	68,30	6,3	6,9	6,7	7,3	7,4	7,0								
1.1 Ingresos corrientes	38,76	43,21	44,24	48,65	55,27	55,01	5,4	5,7	5,5	5,6	6,0	5,6								
1.1.1 Ingresos aportes Nación y cotizaciones	38,07	42,50	44,01	48,07	54,63	54,46	5,3	5,6	5,5	5,6	5,9	5,6								
1.1.1.1 Aportes Nación	24,55	28,97	30,20	31,34	35,54	36,29	3,4	3,8	3,8	3,6	3,9	3,7								
1.1.1.2 Cotizaciones	6,92	6,42	7,42	9,51	10,14	10,00	1,0	0,8	0,9	1,1	1,1	1,0								
1.1.1.3 Recursos propios	2,39	2,35	3,10	3,48	3,51	3,09	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3								
1.1.1.4 Otras fuentes	4,21	4,76	3,29	3,75	5,45	5,08	0,6	0,6	0,4	0,4	0,6	0,5								
1.1.2 Ingresos de explotación	0,03	0,02	0,00	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-	-								
1.1.3 Otros ingresos corrientes	0,67	0,69	0,23	0,57	0,63	0,54	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1								
1.2 Ingresos de capital	6,31	9,33	9,84	14,39	12,62	13,30	0,9	1,2	1,2	1,7	1,4	1,4								
1.2.1 Rendimientos	2,39	4,46	3,40	7,10	6,26	3,93	0,3	0,6	0,4	0,8	0,7	0,4								
1.2.2 Devolución de aportes	3,92	4,83	6,37	7,20	6,30	9,30	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7	1,0								
1.2.3 Recuperación de cartera	-	0,04	0,07	0,08	0,07	0,07	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0								
2. Gastos totales	42,13	46,82	51,75	57,01	60,97	67,05	5,9	6,1	6,4	6,6	6,6	6,9								
2.1 Gastos de funcionamiento	41,92	46,52	51,73	57,00	60,95	66,61	5,9	6,1	6,4	6,6	6,6	6,8								
2.1.1 Personal	0,33	0,17	0,37	0,05	0,06	0,27	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0								
2.1.2 Generales	0,15	0,13	0,19	0,03	0,06	0,23	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0								
2.1.3 Transferencias	41,44	46,21	51,16	56,93	60,84	66,12	5,8	6,1	6,4	6,6	6,6	6,8								
2.2 Gastos de operación	0,18	0,27	0,01	0,00	0,00	0,40	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0								
2.4 Gastos de inversión	0,03	0,03	0,01	0,01	0,02	0,03	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0								
4. Resultado fiscal (4)=(1)-(2)	2,95	5,73	2,33	6,02	6,92	1,25	0,4	0,8	0,3	0,7	0,8	0,1								

Fuente: PGN, información reportada por entidades y fondos. Cálculo DEM.

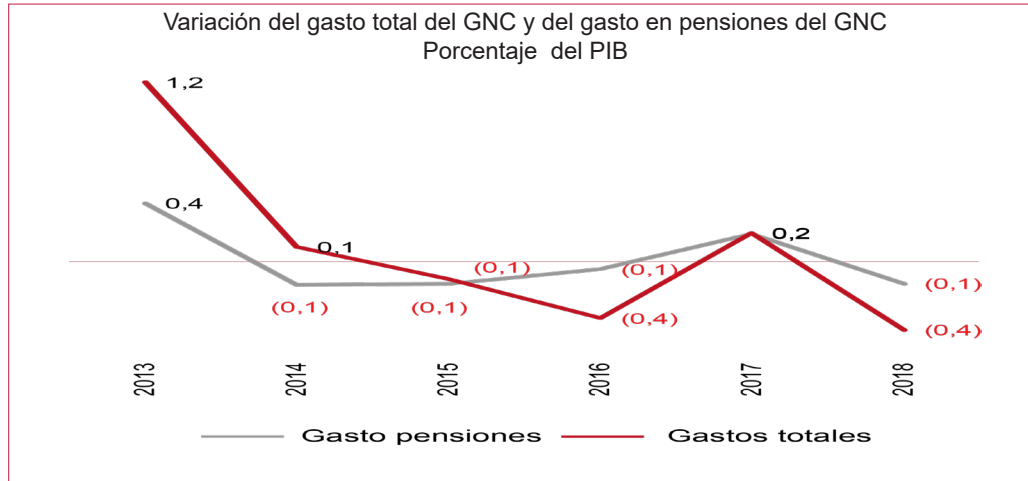
Los ingresos correspondieron en especial a los aportes de la Nación (\$36,29 billones), las cotizaciones (\$10 billones), la devolución de aportes de los fondos de pensiones privados a Colpensiones (\$9 billones) y los rendimientos (\$3,93 billones). Con estos recursos en primer lugar se pagaron las asignaciones de retiro de las fuerzas miliares (\$6,09 billones), las mesadas pensionales del sector público y los bonos pensionales a cargo de la Nación (\$24,32 billones).

En segundo lugar, los recursos se destinaron a pagar la nómina pensio-
nal de Colpensiones (\$28,15 billones), en tercer lugar, se devolvieron los recursos ahorrados en Fonpet por los municipios y departamentos que autorizó el Ministerio de Hacienda (\$5,42 billones), En cuarto lugar por el pago de los pensionados de Ecopetrol (\$830,81 mil millones). Y finalmente, entregaron recursos para la protección de la población mayor de bajos recursos (\$1,31 billones).

En términos reales el sistema de seguridad social en pensiones mostró entre 2013 y 2018 una tendencia volátil por el lado de los ingresos. El recaudo pasó de representar el 6,3% del PIB al 7,0% del PIB, pero se redujo en 2015 y 2018. Mientras tanto, los gastos presentaron un crecimiento continuo, del 5,9% al 6,9% del PIB. Como consecuencia de este comportamiento, el resultado fiscal fue volátil.

Por su parte, el gasto público en pensiones comparado con el gasto total del Gobierno Nacional Central mostró una variación menos volátil, y en la mayor parte del periodo una disminución de su participación, de 2014 a 2016 y en 2018 (Gráfica 5-4). En particular, para 2018 los recursos destinados exclusivamente a pensiones ascendieron al 3,5% del PIB mientras el presupuesto del Gobierno Nacional Central fue de 18,5% del PIB.

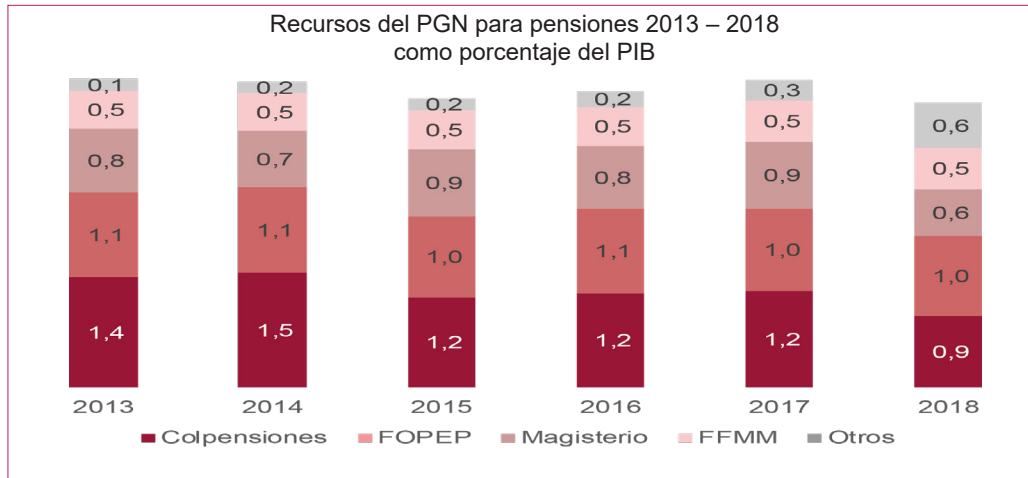
Gráfico 5-4



Fuente: Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la distribución de los recursos públicos, durante el periodo 2013-2018, éstos se destinaron a pagar en mayor proporción los pensionados del sector público, y las obligaciones tales como los bonos pensionales. En el periodo se destacó el crecimiento de otros pagos que pasaron de 0,1% a 0,6% del PIB; mientras que los recursos para completar el faltante de la nómina de pensionados en Colpensiones se redujo de 1,4 a 0,9% del PIB (Gráfica 5-5).

Gráfico 5-5



Fuente: Presupuesto General de la Nación (PGN).

5.2.3 Cobertura: a pesar de crecer sigue siendo baja

La protección de la población dentro de sistema de seguridad social en pensiones se revisa desde dos perspectivas, tanto desde las personas que cotizan como desde las que lograron acceder al beneficio. Las cifras mostraron en los dos casos que la cobertura continuó siendo baja y que su crecimiento se desaceleró.

En cuanto a los afiliados, estos ascendieron según la Superintendencia financiera a 8,44 millones (afiliados cotizantes) en 2018 y su participación respecto de los ocupados totales pasó del 30% al 38% entre 2010 y 2018, sin embargo, su crecimiento disminuyó a partir de 2013 (de 10,8% en 2013 a 1,3% en 2018). Por su parte, los pensionados, equivalentes en 2018 a 2,2 millones, representaron el 37,0% de la población mayor de 60 años, en una proporción superior a la observada de 34,2% en 2011. Se destaca que en los últimos años la tasa de crecimiento de los pensionados disminuyó, al pasar del 13,5% en 2014 al 3,4% en 2018⁶².

En estas condiciones, la baja cobertura y la reducción en el crecimiento de los afiliados y de pensionados mantienen protegida a la población mayor en la actualidad y hacia el futuro. En este comportamiento incide en particular la informalidad laboral de los afiliados que por esta condición presentan una baja densidad de cotización, en 2016 de 8,1 meses por año⁶³.

La informalidad es uno de los principales factores que obstaculizan el acceso al sistema de seguridad social, y en lo relativo a las pensiones conduce a la desprotección económica de la población en su vejez. Esta condición, según las cifras del DANE registra una disminución en los últimos diez años, pero aún persiste. En 2018 la informalidad registró un 45,9% pero desde 2011 redujo su descenso.

62. Respecto al aumento de los pensionados en 2014 y 2015, este se debió a la acción de Colpensiones para resolver las crecientes tutelas, de 287.238 en 2013 a 21.329 en 2015. La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional mediante Auto 110 del 05 de junio de 2013 declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en la transición entre el extinto Instituto de Seguros Sociales y la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.

63. Clavijo (2016) Densidad en cotizaciones a seguridad social (2016 vs. 2012), noviembre 22 de 2016.

Este hecho tiene implicaciones no solo en la posibilidad de aportar al sistema de pensiones, sino en la probabilidad de acceder al beneficio, que solo disfruta alrededor de una tercera parte de la población en edad de merecerlo. Bajo estas condiciones, hacia el futuro se prevé un panorama de baja cobertura.

Según Colpensiones, los afiliados cotizan en promedio 10,3 años durante su vida laboral, es decir, menos de la mitad de los 25 años requeridos (1.300 semanas). Y en este rango se encuentra el 85% de los Afiliados que no alcanzará a recibir una pensión. En cifras, según Colpensiones, esto significa que de los 22 millones de trabajadores, siete millones cotizan para la vejez y sólo dos millones lograrían una pensión, en un 80% inferior a dos salarios mínimos⁶⁴.

Así, más personas desprotegidas tendrán que acceder a los mecanismos diseñados por el Estado para protegerlas como son el programa Colombia Mayor (Ley 100 de 1993) o acceder al programa de los beneficios periódicos BEPS que no constituyen una pensión y que otorga ingresos por debajo de la línea de pobreza⁶⁵.

5.2.4 El sistema ha conducido a restringir el acceso

El actual sistema de pensiones se originó en la Ley 100 de 1993 y desde su implementación ha presentado continuos ajustes. Los cambios se han dirigido a imponer medidas con el fin de aumentar el recaudo y reducir los beneficios para disminuir la presión financiera en el pago de las mesadas. Sin embargo, esto no ha beneficiado al sistema como un todo.

Con estas modificaciones el gasto público en pensiones se ha mantenido en alrededor del 3,5% del PIB en los últimos diez años. Pero a su vez los cambios han producido efectos adversos en la cobertura y la equidad por las diferencias en el número de semanas, la cuantía de la mesada y los beneficios otorgados. Así como una distribución inequitativa de los recursos públicos destinados a pensiones.

64. Presentación general BEPS, septiembre de 2016.

65. CGR (2018) Informe de la Situación de las Finanzas Públicas.

Estos resultados revelan las dificultades de incorporar este esquema de financiamiento, en un mercado laboral caracterizado por altos índices de empleo informal y baja remuneración. En esta situación, el problema central se plantea más que en la sostenibilidad del sistema, en la protección a la vejez.

5.3 La situación institucional, fiscal y financiera del Sistema de Riesgos Laborales

El Sistema General de Riesgos Laborales atiende los accidentes de trabajo y la enfermedad profesional. Su propósito es reducir las tasas de accidentalidad y mortalidad en los ambientes laborales, y así contribuir a mejorar la productividad de las empresas.

A este respecto, a continuación, se describe la situación sistema de seguridad social en riesgos laborales en la protección integral de la población desde la perspectiva de la institucionalidad, el financiamiento y la cobertura, tanto desde el punto de vista de la afiliación como de la protección ante los siniestros en el contexto del trabajo.

5.3.1 Institucionalidad: bajo un esquema de competencia se muestra una menor participación del sector público en el sistema de riesgos laborales

El Sistema de Seguridad Social en Riesgos Laborales fue diseñado en 1994 (Decreto 1295 de 1994) con un esquema de aseguramiento donde participan el sector público y el privado que funcionan dentro de un modelo de competencia regulada. Esto condujo a la eliminación del monopolio del Estado, y en su evolución, a la concentración en el sector privado.

En la actualidad, de las 10 Administradoras que están en competencia 9 tienen capital privado y solo una es pública, Positiva S. A., con una notoria desventaja. Esta, tiene una menor proporción de afiliados (31,6%), y registra un mayor número de empresas, el 77%. Esto significa que el sector privado concentra las empresas más grandes y formalizadas.

En cuanto a la organización del sistema, ésta ha tenido un proceso largo de ajuste en su organización, si bien lo administrativo se reglamentó sin demora⁶⁶. La Sentencia C - 454 de la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos del Decreto 1295 de 1994 que reglamentaban el concepto de accidente de trabajo (artículo 10, 11 y 13) y las excepciones a la definición y solo hasta 2012 se dio vía a su modificación y reconstrucción (1562 de 2012). Esto significó que solo después de diecinueve años el sistema consiguió establecer las directrices para la protección de los riesgos en el entorno laboral.

5.3.2 Resultado fiscal: con superávit, aunque tendencia decreciente

El resultado fiscal del sistema de seguridad social en riesgos laborales de 2018 fue superavitario, de \$280 mil millones (0,03% del PIB) (Cuadro 5-5).

Durante este año, los ingresos ascendieron a \$1,34 billones (0,1% del PIB), provenientes de los recursos corrientes (83,3%) y de capital (16,7%) y los gastos fueron de \$1,06 billones (0,1% del PIB) destinados principalmente a pagar los siniestros de salud y pensiones.

En términos reales el sistema de seguridad social en riesgos laborales mostró entre 2013 y 2018 una tendencia decreciente de los ingresos. Durante este periodo el recaudo pasó de representar el 0,3% del PIB al 0,1% del PIB. Mientras tanto, los gastos registraron un descenso, aunque menos pronunciado, del 0,13% del PIB al 0,11% del PIB. En consecuencia, el resultado fiscal fue superavitario y su tendencia solo fue creciente entre 2014 y 2017.

66. En lo que respecta a la Administración del Sistema, se aprobó lo establecido en el Decreto Ley 1295 de 1994. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/13782/4/Riesgos%20Laborales.pdf>

Cuadro 5-5

Resultados fiscales de Seguridad Social riesgos laborales
Cifras en billones de pesos

	\$ Billones								% PIB									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Ingresos totales	2,18	1,19	1,14	1,24	1,34	1,34	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
1.1 Ingresos corrientes	2,04	0,74	0,83	0,95	1,10	1,12	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
1.1.1 Ingresos aportes Nación y cotizaciones	2,04	0,74	0,80	0,90	1,04	1,10	0,29	0,10	0,10	0,10	0,10	0,11	0,29	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11
1.1.1.1 Aportes Nación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.1.1.2 Cotizaciones	0,66	0,74	0,80	0,90	1,04	1,10	0,09	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11	0,09	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11
1.1.1.3 Recursos propios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.1.1.4 Otras fuentes	1,38	-	-	-	-	-	0,2	-	-	-	-	-	0,2	-	-	-	-	-
1.1.2 Ingresos de explotación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.1.3 Otros ingresos corrientes	-	-	0,03	0,05	0,06	0,02	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
1.2 Ingresos de capital	0,14	0,45	0,32	0,29	0,24	0,22	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
1.2.1 Rendimientos	0,14	0,45	0,32	0,29	0,24	0,22	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
1.2.2 Devolución de aportes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.2.3 Recuperación de cartera	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Gastos totales	0,92	1,07	0,90	0,95	0,97	1,06	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2.1 Gastos de funcionamiento	0,42	0,51	0,34	0,35	0,37	0,37	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
2.1.1 Personal	0,05	0,06	0,06	0,12	0,13	0,07	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.1.2 Generales	0,08	0,08	0,12	0,07	0,07	0,13	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.1.3 Transferencias	0,29	0,38	0,16	0,16	0,17	0,18	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.2 Gastos de operación	0,50	0,56	0,56	0,60	0,60	0,68	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
4. Resultado fiscal (4)=(1)-(2)	1,26	0,12	0,24	0,29	0,37	0,28	0,18	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,18	0,02	0,03	0,03	0,04	0,03

Fuente: Positiva S.A.

En cuanto a la operación del sector, se notó una tendencia decreciente en su relación de gastos sobre las primas recibidas, como lo mostraron los cambios observados entre 2011 y 2018, de 136% a 104%. Con ello el mejoramiento de la gestión del Sector. Así mismo, se observó que Positiva pasó de 196% a 112% en este periodo (Cuadro 5-6).

Cuadro 5-6

Índice combinado aseguradoras de riesgos laborales

Compañías	2011	Compañías	2018
Aurora	1136%	Aurora	1290%
Positiva	196%	Mapfre Vida	937%
La Equidad	130%	Alfa Vida	144%
Bolívar	129%	Equidad	117%
Colmena Arp	120%	Axa Colpatria	113%
Arp Sura	113%	Positiva	112%
Mapfre Vida	113%	Arl Sura	98%
Liberty	112%	Liberty Vida	96%
Colpatria	111%	Bolívar Vida	92%
Alfa	110%	Colmena	85%
		Global	-4%
Total	136%	Total	104%

Índice combinado = (Siniestros incurridos XL + Comisiones netas + Otros costos (Ing) Seguros + Gastos personal + Gastos administración + Provisión de cuentas x cobrar) / Primas devengadas XL

Fuente: Fasecolda.

5.3.3 La afiliación a Positiva S.A. disminuyó en proporción al total de afiliados a riesgos laborales, aunque mantuvo un nivel de recaudo constante desde 2013

Para 2018 los cotizantes al sistema de seguridad social en riesgos laborales ascendieron a 10,48 millones, cifra que representó el 45% de los ocupados. Si bien la cobertura aumentó en diez puntos porcentuales desde 2008, aún queda sin protección el 54,4% de los trabajadores. Además, de los independientes apenas representaron en 8,2% del total de los afiliados (en 2008 representaban el 2,7%) (Cuadro 5-7).

Cuadro 5-7

Afiliados a riesgos laborales

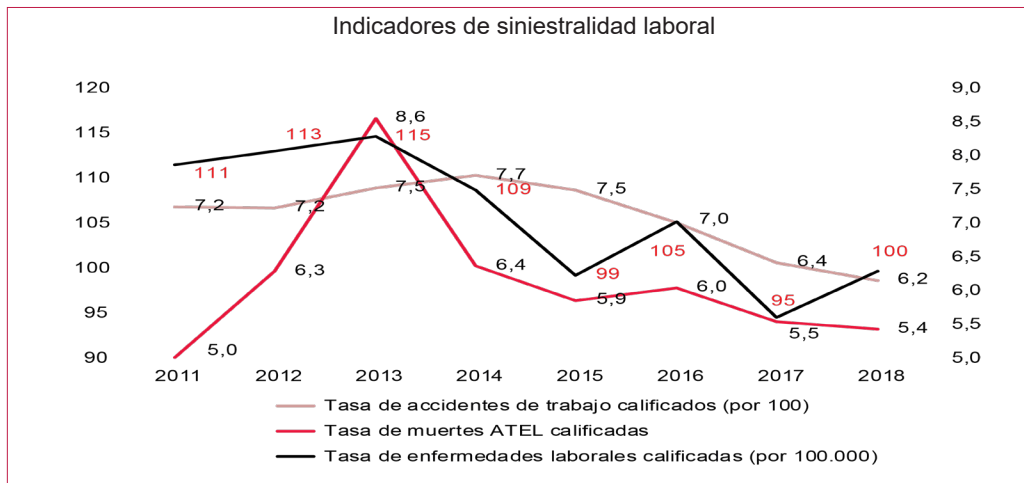
	% Distribución personas		Porcentaje	
	2008	2018	Variación 2008 - 2018 (%)	Variación promedio anual (%)
AXA Colpatría S.A.	14,1	15,0	80,1	6,8
Colmena Seguros	10,8	8,9	38,4	3,7
Compañía de Seguros de Vida Aurora S.A.	0,1	0,0	-94,4	-27,5
La Equidad Seguros de Vida	5,3	3,1	-1,5	-0,2
Liberty Seguros de Vida S.A.	5,1	4,0	31,0	3,0
Mapfre Seguros	0,3	0,0	-80,2	-16,5
Positiva	34,1	26,5	31,6	3,1
Seguros Bolívar S.A.	5,8	5,0	45,5	4,3
Seguros de Vida Alfa S.A.	1,0	0,8	31,6	3,1
Suratep S.A.	23,3	36,8	167,7	11,6
Total Asegurados (TA) (Personas)	6.188.317	10.476.049	69,3	6,0
Ocupados (Personas) (O)	17.678.032	22.953.012	29,8	2,9
O/ TA (%)	35,0	45,6		

Fuente: Ministerio de Trabajo.

En estas circunstancias, y en relación específicamente a Positiva S.A., la afiliación pasó de representar el 34% del total de la afiliación a riesgos laborales en 2008 al 31,6% en 2018. Los aportes de los afiliados a Positiva S.A. ascendieron en 2018 a \$1,10 billones y durante el periodo 2013 a 2018 mantuvieron un nivel constante de aportes, en términos del PIB, alrededor del 0,1%.

Respecto a la cobertura de los afiliados en la prestación de los servicios, los resultados han mostrado ser positivos. La tasa de accidentes de trabajo calificados (por 100) disminuyó de 7,2 a 6,2; la tasa de enfermedades laborales calificadas (por 100.000) pasó de 111 a 100 y la Tasa de muertes por Accidente de Trabajo y Enfermedad Laboral (ATEL) calificadas, aunque se incrementó entre 2011 y 2013, en 2018 bajó su participación al 5,4 (Gráfica 5-6).

Gráfico 5-6



Fuente: Ministerio de trabajo.

En relación a Positiva S.A., específicamente, los mayores gastos por siniestralidad correspondieron en 2018 a los pagos por prestaciones económicas y asistenciales del ramo de Riesgos Laborales \$400.61 mil millones y conmutación pensional \$111,75 mil millones. Durante el periodo 2013 – 2018 estos gastos se mantuvieron constantes en términos del PIB, alrededor del 0,07%.

5.4 Conclusiones

El sistema de seguridad social está sustentado en un esquema que aunque en términos conceptuales muestra ser coherente en la práctica no ha permitido el cumplimiento de su función de manera adecuada. Este presenta fallas en la institucionalidad, la cobertura y la administración de los recursos.

Falta de coherencia institucional. En el sistema pensional tanto por la coexistencia de múltiples esquemas, que aunque culminaron en 2014, han generado numerosas demandas; como por los problemas surgidos en la cobertura ante la imposición de parámetros más estrictos para acceder al sistema por no poder afiliarse o por no alcanzar los requisitos de pensión.

De igual manera el esquema de salud presenta dificultades. El proceso de administración de los recursos y la atención médica separados ha

mostrado ser compleja y su funcionamiento ha evidenciado fallas continuas. Al interior del sistema ha consolidado deudas crecientes y para los afiliados una atención médica deficiente. Situación que trasciende al ámbito jurídico y que tiene implicaciones económicas y presupuestales.

Baja cobertura en la prestación de los servicios. La falta de acceso al sistema se establece desde distintas perspectivas debido a la baja cobertura de la afiliación, como ocurre en el caso de pensiones y riesgos laborales; a los problemas para el acceso a los servicios como en el caso de salud; así como en la cobertura futura por la dificultad de llegar a obtener una pensión. Entre las dificultades para el acceso al sistema se encuentra la alta informalidad y la institucionalidad.

Según las cifras del DANE se registró una disminución de la informalidad en los últimos 10 años, aunque persiste en un nivel del 45,9%; mientras que en el caso de la institucionalidad se impusieron requisitos más exigentes para el acceso a las pensiones con el fin de para asegurar la sostenibilidad del sistema (Ley 100 de 1993, Leyes 797 y 860 de 2003, Acto legislativo 01 de 2005).

Situación financiera compleja. En pensiones se encuentra asociada a un volátil recaudo de ingresos y a una tendencia creciente del gasto, y al esquema de transición adoptado por la Ley 100 de 1993. En consecuencia, el esquema condujo a una destinación de recursos públicos para el pago de pensiones liquidadas con beneficios superiores a los establecidos para el régimen general de la Ley 100 de 1993, mientras que los programas de protección a las personas que no alcanzan a cumplir los requisitos de pensión tienen un bajo presupuesto.

Esta compleja situación en salud obedece a la sustitución de fuentes de financiación del sistema, en virtud del incremento de los aportes provenientes de impuestos generales (impuesto CREE y tras su desaparición impuestos generales) en reemplazo de los recursos recibidos por las cotizaciones (sustitución hasta 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes), que le imponen un reto al país debido a la presión fiscal que enfrentan las finanzas públicas.

En cuanto a riesgos laborales, una tendencia decreciente de los ingresos y los gastos de Positiva S.A., que se manifiesta por problemas de selección adversa. Esta situación se evidencia en una menor formalidad de sus afiliados y una alta proporción de empresas afiliadas.

Situación de las Finanzas del Estado

Anexo Metodológico

Situación de las Finanzas del Estado

A. Cálculo del Balance Fiscal

Gobierno Nacional

En materia de ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC), la Contraloría General de la República (CGR) utilizó la información del SIIF complementada con la información de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en particular en lo relacionado con los impuestos de renta, patrimonio, CREE, IVA, arancel, gravamen a los movimientos financieros, timbre, consumo e impuesto nacional de gasolina y a.c.p.m.

El dato que se incluyó en cada tributo fue el de recaudo neto, definido como el recaudo en efectivo, más el recaudo en títulos de devolución de impuestos (TIDIS), menos las devoluciones, tanto en efectivo, como en TIDIS.

En lo relacionado con ingresos diferentes a tributarios, como fueron los de capital, en especial los rendimientos financieros y los excedentes de sus entidades y empresas, y los no tributarios y los fondos especiales, la información fue recopilada del Sistema de Información Integrada Financiera (SIIF Nación) complementada con la información de la Dirección del Tesoro Nacional (DTN).

En la medición de gasto se tomaron los datos de obligaciones de la vigencia (Ot) que aparecen en las bases del SIIF Nación. Considera la CGR que con la obligación de gasto ya se ha configurado la recepción de los bienes y servicios contratados por el Estado y por tanto, en este momento, se vincula la contabilidad presupuestal con la contabilidad financiera.

Igualmente, con el fin de hacer comparable con el Confis la información de gasto, se han hecho reclasificaciones desde la cuenta de inversión en SIIF a la cuenta de transferencias (afiliación de la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado, atención a la familia y la primera infancia, giros a la población vulnerable y excluida, menores tarifas eléctricas, transferencias a educación por fuera del SGP, giros destinados a cumplir con las obligaciones generadas por la ley de víctimas y post-conflicto, entre las cuentas más grandes), pero que en el agregado no generan ninguna afectación en el balance de la Nación.

Gobiernos centrales territoriales

La base de información fueron los cuatro formularios del CHIP - Datamart (programación de ingresos, programación de gastos, ejecución de ingresos y ejecución de gastos) y las cuentas de detalle.

Se utilizó el momento presupuestal de obligaciones por ser ese el momento en que se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue valor económico.

Después de equilibrar ingresos y gastos presupuestales a través de la cuenta de resultado presupuestal (ingresos menos gastos), se homologaron las cuentas de presupuesto a cuentas de balance (reclasificación de ingresos y gastos por encima y por debajo de la línea).

Para todas y cada una de las entidades que reportaron información para 2017 y/o 2018, se calculó el balance fiscal por encima de la línea (ingresos y gastos no financieros) y por debajo de la línea (ingresos y gastos financieros, incluido el resultado presupuestal) que bajo la metodología utilizada son idénticos en magnitud pero con signo contrario. Se incluyeron las cuentas del Sistema General de Regalías, tanto en ingresos como gastos.

Empresas nacionales y territoriales

Se utilizó una muestra de 655 entidades del CHIP - Datamart, de las 922 empresas nacionales y territoriales que reportan información al CHIP. De las empresas analizadas, 47 son nacionales y 608 territoriales.

Para el cálculo de gastos se utilizan los compromisos, ya que las empresas no calculan el momento presupuestal de obligaciones. Se reclasificaron los ingresos y los gastos para separar las cuentas de financiamiento y calcular el balance fiscal con los ingresos y gastos que corresponden a cada vigencia.

Empresas Sociales del Estado (ESET)

Se utilizó una muestra de 600 entidades, cuya información proviene del Datamart. El resultado fiscal se obtuvo a partir de la reclasificación de los ingresos y los gastos. Y para el cálculo, de éstos últimos se utilizó el momento presupuestal de compromisos, ya que las empresas no registran obligaciones.

Fogafin

El balance cuasi fiscal se elaboró con base en los estados de resultados y algunos datos del flujo de caja de la entidad y de los Fondos que maneja. Este balance no incluye los recaudos de primas del Seguro de Depósitos, debido a que no son recursos públicos.

Banco de la República

Se utilizó como fuente de información el estado de resultados de la entidad, incluyendo operaciones de caja y causación. También incluye las pérdidas y ganancias correspondientes al total de operaciones presupuestales.

Seguridad Social

Se calculó el balance con base en información financiera recibida directamente de las entidades del sector⁶⁷. La metodología de cálculo comprende una reclasificación de las cuentas de los ingresos y de los gastos registrados por compromisos. Los sectores analizados fueron pensiones, salud y riesgos laborales.

67. Patrimonio Autónomo de Ecopetrol, Patrimonio Autónomo de Telecom, Caja de retiro de las fuerzas militares (Camir), Caja de sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur), Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Fondo de Previsión del Congreso, Pensiones otras instituciones con recursos del Presupuesto General de la Nación, Garantía pensión mínima otros fondos, Seguro Social en liquidación (ISS), Colpensiones, Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom), Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio (FOMAG), Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP), Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET), Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), Positiva S.A.

Situación de las Finanzas del Estado

Anexo

Balance fiscal

Situación de las Finanzas del Estado

Anexo 4-1

Balance Fiscal - Gobiernos Centrales Territoriales
Billones de pesos

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Ingresos	47,88	50,98	55,34	58,95	71,11	79,36	82,60	81,47	89,62	94,32
1.1	Ingresos corrientes	44,50	48,12	51,35	55,14	66,71	73,35	77,29	76,57	83,48	88,92
1.1.1	Tributarios	14,01	15,34	16,88	17,92	19,88	22,46	25,25	26,73	28,78	30,76
1.1.1.01	Industria y Comercio	4,04	4,22	4,74	5,28	5,65	6,32	6,90	7,24	7,81	8,22
1.1.1.02	Predial Unificado	2,66	3,04	3,34	3,61	4,27	5,08	5,76	6,34	6,93	7,46
1.1.1.03	ImpoConsumo (Lic. Vinos y Cerv.)	2,42	2,48	2,55	2,75	2,84	2,98	3,05	3,51	3,65	3,69
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	1,31	1,34	1,37	1,40	1,44	1,53	1,69	1,86	1,86	1,93
1.1.1.05	Estampillas	0,75	0,93	1,09	0,94	1,24	1,61	2,12	1,84	1,92	2,22
1.1.1.06	Registro y Anotación	0,51	0,62	0,65	0,69	0,82	0,85	0,97	1,05	1,07	1,10
1.1.1.07	Circulación y Tránsito	0,03	0,41	0,47	0,46	0,50	0,52	0,51	0,57	0,66	0,70
1.1.1.08	Cigarrillos y Tabaco	0,33	0,40	0,48	0,46	0,47	0,46	0,48	0,55	0,81	1,03
1.1.1.09	Vehículos Automotores	0,60	0,37	0,42	0,43	0,45	0,53	0,52	0,60	0,73	0,80
1.1.1.10	Alumbrado Público	0,26	0,31	0,35	0,41	0,51	0,63	0,73	0,67	0,90	1,00
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	0,20	0,29	0,38	0,39	0,41	0,53	0,83	0,65	0,59	0,71
1.1.1.12	Avisos y Tableros	0,16	0,18	0,19	0,22	0,24	0,27	0,29	0,31	0,35	0,34
1.1.1.13	Delineación y Urbanismo	0,19	0,22	0,30	0,29	0,39	0,42	0,49	0,38	0,39	0,41
1.1.1.14	Juegos de suerte y azar	0,23	0,20	0,21	0,22	0,23	0,23	0,25	0,28	0,29	0,29
1.1.1.98	Otros	0,30	0,32	0,35	0,36	0,43	0,51	0,64	0,89	0,82	0,85
1.1.2	NO TRIBUTARIOS	1,78	2,09	2,23	2,61	2,89	3,08	3,10	3,59	3,89	4,02
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	1,00	1,27	1,49	1,69	1,90	2,09	2,17	2,27	2,47	2,55
1.1.2.10	Otros	0,78	0,82	0,74	0,92	0,98	0,99	0,93	1,32	1,43	1,48
1.1.3	Transferencias y aportes	28,72	30,69	32,24	34,60	43,95	47,80	48,94	46,25	50,80	54,14
1.1.3.01	Transferencias Funcionamiento	1,36	1,50	1,48	1,63	1,61	2,27	2,08	2,19	2,27	2,74
1.1.3.02	Transferencias Inversión - SGP	18,99	20,05	20,88	22,42	24,50	25,34	27,07	29,34	31,71	32,83
1.1.3.03	Transferencias Inversión - Regalías	3,78	4,57	5,12	3,61	6,38	8,75	7,68	3,60	4,31	5,47
1.1.3.04	Transferencias Inversión - Partic.	0,70	0,70	0,82	0,78	0,80	0,84	0,86	0,95	0,90	0,82
1.1.3.05	Transferencias Inversión - Nivel Central	3,24	3,17	2,95	4,92	9,17	9,51	9,80	9,05	9,94	10,53
1.1.3.06	Transferencias Inversión - Nivel Departamental	0,60	0,60	0,85	0,89	1,23	0,94	1,23	0,98	1,35	1,46
1.1.3.07	Transferencias Inversión - Nivel Municipal	0,05	0,10	0,13	0,36	0,26	0,15	0,22	0,15	0,30	0,24
1.1.3.09	Rentas Parafiscales	-	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0,05
1.2	Ingresos de capital	3,38	2,86	3,99	3,81	4,39	6,02	5,31	4,90	6,14	5,40
1.2.1	Tributarios (vig. anteriores)	0,15	0,22	0,25	0,34	0,40	-	-	-	-	-
1.2.2	Otras Recuperaciones de Cartera	0,10	0,13	0,09	0,09	0,06	0,18	0,08	0,07	0,11	0,14
1.2.3	Reintegros	0,16	0,14	0,23	0,33	0,17	0,26	0,56	0,29	0,28	0,25
1.2.4	Rendimientos por Op. Financieras	1,05	0,69	1,28	0,99	0,88	1,11	1,20	1,44	1,88	1,35
1.2.5	Utilidades y Excedentes Fros.	1,14	1,36	1,74	1,60	2,03	2,07	2,54	1,55	2,56	2,38
1.2.9	Otros	0,77	0,33	0,39	0,46	0,86	2,40	0,94	1,55	1,33	1,27
2	Gastos	(45,31)	(48,02)	(53,43)	(52,69)	(64,85)	(75,89)	(85,44)	(79,29)	(89,22)	(97,55)
2.1	Gastos corrientes	(9,23)	(8,66)	(9,16)	(9,63)	(10,58)	(12,63)	(15,41)	(14,27)	(16,72)	(17,69)
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(9,23)	(8,66)	(9,16)	(9,63)	(10,58)	(12,63)	(15,41)	(14,27)	(16,72)	(17,69)

Anexo 4-1

Balance Fiscal - Gobiernos Centrales Territoriales
 Billones de pesos

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2.1.1.01	Gastos de personal	(3,41)	(2,45)	(2,66)	(2,84)	(3,12)	(3,50)	(3,82)	(4,23)	(4,75)	(5,24)
2.1.1.02	Gastos generales	(0,90)	(1,03)	(1,07)	(1,15)	(1,30)	(1,43)	(1,55)	(1,60)	(1,84)	(2,01)
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(4,14)	(4,48)	(4,69)	(4,73)	(5,33)	(6,93)	(9,10)	(7,31)	(9,08)	(9,45)
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al Nivel Nacional	(0,65)	(0,72)	(0,74)	(0,72)	(0,87)	(0,75)	(0,67)	(0,86)	(0,91)	(0,84)
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al Nivel Departamental	(0,19)	(0,12)	(0,11)	(0,14)	(0,18)	(0,21)	(0,25)	(0,23)	(0,23)	(0,36)
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	(0,76)	(0,83)	(0,63)	(1,03)	(0,97)	(1,34)	(2,86)	(3,08)	(3,25)	(4,06)
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	(1,61)	(1,81)	(2,20)	(1,76)	(2,13)	(1,96)	(1,99)	(3,01)	(2,80)	(2,29)
2.1.1.04.05	Transferencias sgr	-	-	-	-	-	(1,29)	(1,77)	1,55	(0,06)	(0,10)
2.1.1.04.20	Otras transferencias	(0,93)	(0,99)	(1,01)	(1,07)	(1,19)	(1,38)	(1,55)	(1,69)	(1,83)	(1,81)
2.1.1.05	Otros	(0,24)	(0,25)	(0,24)	(0,27)	(0,25)	(0,23)	(0,25)	(0,27)	(0,27)	(0,22)
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(0,53)	(0,44)	(0,49)	(0,64)	(0,58)	(0,54)	(0,69)	(0,86)	(0,78)	(0,77)
2.1.1.06.01	Deuda interna	(0,40)	(0,30)	(0,36)	(0,50)	(0,46)	(0,43)	(0,50)	(0,65)	(0,58)	(0,57)
2.1.1.06.02	Deuda externa	(0,13)	(0,14)	(0,13)	(0,13)	(0,12)	(0,12)	(0,19)	(0,20)	(0,20)	(0,20)
2.2	Gastos de capital	(36,08)	(39,37)	(44,27)	(43,06)	(54,27)	(63,26)	(70,03)	(65,02)	(72,50)	(79,86)
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(9,14)	(10,10)	(12,30)	(9,70)	(13,20)	(16,27)	(19,86)	(13,97)	(14,00)	(16,69)
2.2.1.01	Infraestructura	(9,14)	(10,10)	(12,30)	(9,70)	(13,20)	(16,27)	(19,86)	(13,97)	(14,00)	(16,69)
2.2.1.01.01	Construcción	(4,51)	(5,38)	(6,59)	(4,64)	(6,31)	(9,31)	(10,88)	(7,89)	(7,15)	(8,88)
2.2.1.01.02	Adquisición	(0,21)	(0,28)	(0,23)	(0,29)	(0,25)	(0,28)	(0,41)	(0,17)	(0,34)	(0,26)
2.2.1.01.03	Mejoramiento y mantenimiento	(4,41)	(4,43)	(5,48)	(4,76)	(6,64)	(6,69)	(8,58)	(5,90)	(6,50)	(7,54)
2.2.2	Otros	(26,94)	(29,27)	(31,97)	(33,36)	(41,07)	(46,99)	(50,17)	(51,06)	(58,51)	(63,17)
2.2.2.01	Dotación	(3,21)	(2,87)	(3,37)	(3,03)	(4,23)	(4,85)	(4,31)	(4,18)	(4,06)	(4,27)
2.2.2.02	Recurso humano	(19,41)	(21,60)	(23,88)	(25,71)	(30,98)	(33,70)	(36,33)	(37,99)	(43,79)	(46,56)
2.2.2.03	Investigación y estudios	(0,55)	(0,43)	(0,50)	(0,48)	(0,72)	(0,98)	(0,90)	(0,73)	(0,96)	(0,86)
2.2.2.04	Administración del estado	(0,43)	(0,45)	(0,44)	(0,45)	(0,64)	(0,92)	(0,94)	(0,86)	(1,27)	(1,52)
2.2.2.05	Subsidios	(2,73)	(2,97)	(2,52)	(2,60)	(3,25)	(5,27)	(6,14)	(6,09)	(6,97)	(8,69)
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(0,61)	(0,95)	(1,26)	(1,09)	(1,25)	(1,20)	(1,44)	(1,23)	(1,44)	(1,25)
2.2.2.07	Gastos operativos inversión sgr	-	-	-	-	-	(0,08)	(0,11)	0,02	(0,03)	(0,03)
3	Préstamo neto	(0,20)	(0,02)	(0,10)	(0,18)	(0,17)	(0,10)	(0,08)	(0,07)	(0,10)	(0,06)
3.1	Obtención	0,07	0,17	0,04	(0,05)	(0,04)	(0,03)	0,04	(0,01)	(0,01)	0,05
3.2	Concesión	(0,26)	(0,19)	(0,14)	(0,13)	(0,14)	(0,07)	(0,12)	(0,06)	(0,09)	(0,11)
4	Balance	2,38	2,93	1,81	6,08	6,09	3,37	(2,92)	2,11	0,31	(3,28)
5	Financiamiento	(2,38)	(2,93)	(1,81)	(6,08)	(6,09)	(3,37)	2,92	(2,11)	(0,31)	3,28
5.1	Crédito externo neto	(0,05)	0,15	0,23	(0,27)	0,17	0,34	0,16	(0,25)	(0,09)	0,13
5.2	Crédito interno neto	0,10	0,12	0,25	(0,97)	0,11	(0,01)	0,14	(0,43)	0,19	1,08
5.3	Recursos del balance (+)	5,92	6,16	6,97	7,64	10,51	11,24	13,18	8,17	11,71	12,74
5.4	Cuentas transitorias	(0,58)	0,48	0,11	0,01	0,06	0,18	(0,06)	1,20	2,05	2,26
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	0,02	0,41	0,64	0,36	0,60	1,54	1,67	0,89	1,13	1,20
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(0,42)	(0,09)	(0,32)	(0,35)	(0,54)	(1,36)	(1,73)	(0,85)	(1,10)	(1,17)

Anexo 4-1

Balance Fiscal - Gobiernos Centrales Territoriales
Billones de pesos

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
5.4.8	Desahorro Fonpet	-	-	-	-	-	-	-	1,16	2,02	2,23
5.4.9	Reservas Ley 819 de 2003	(0,18)	0,17	(0,20)	-	-	-	-	-	-	-
5.5	Variación Otros activos	0,01	0,10	0,02	(0,00)	0,03	(0,01)	(0,02)	0,60	0,00	1,69
5.6	Ventas de Activos No Financieros (+)	0,02	0,03	0,07	0,02	0,03	0,05	0,12	0,02	0,02	0,02
5.9	Resultado Presupuestal	(7,78)	(9,97)	(9,47)	(12,50)	(16,99)	(15,14)	(10,61)	(11,41)	(14,18)	(14,64)
5.9.1	Superávit	(8,46)	(10,86)	(10,65)	(13,22)	(17,57)	(16,31)	(12,14)	(11,22)	(15,17)	(14,96)
5.9.2	Déficit	0,68	0,89	1,18	0,72	0,58	1,17	1,53	(0,19)	0,99	0,32

Incluye: 1.043 gobiernos territoriales, que reportaron información de la programación y ejecución presupuestal a la CGR en todos y cada uno de los años del período 2009-2018. Se trata de 29 municipios capitales (Mitú y Valledupar fueron las únicas capitales que no reportaron en todos los años), 31 departamentos (sólo Chocó dejó de reportar en algún año) y 983 municipios no capitales.

Anexo 4-1a

Balance Fiscal - Gobiernos Centrales Territoriales
Porcentaje del PIB

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Ingresos	9,5%	9,4%	9,0%	8,9%	10,0%	10,4%	10,3%	9,4%	9,7%	9,6%
1.1	Ingresos corrientes	8,9%	8,9%	8,3%	8,3%	9,3%	9,6%	9,6%	8,9%	9,1%	9,1%
1.1.1	Tributarios	2,8%	2,8%	2,7%	2,7%	2,8%	2,9%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%
1.1.1.01	Industria y comercio	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%
1.1.1.02	Predial unificado	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%
1.1.1.03	Impoconsumo (lic. Vinos y cerv.)	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
1.1.1.05	Estampillas	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
1.1.1.06	Registro y anotación	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.1.07	Circulación y tránsito	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.1.08	Cigarrillos y tabaco	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.1.09	Vehículos automotores	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.1.10	Alumbrado público	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.1.12	Avisos y tableros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.1.13	Delineación y urbanismo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.1.14	Juegos de suerte y azar	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.1.98	Otros	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.2	No tributarios	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
1.1.2.10	Otros	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
1.1.3	Transferencias y aportes	5,7%	5,6%	5,2%	5,2%	6,2%	6,3%	6,1%	5,4%	5,5%	5,5%
1.1.3.01	Transferencias funcionamiento	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%
1.1.3.02	Transferencias inversión - sgp	3,8%	3,7%	3,4%	3,4%	3,4%	3,3%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%
1.1.3.03	Transferencias inversión - regalías	0,8%	0,8%	0,8%	0,5%	0,9%	1,1%	1,0%	0,4%	0,5%	0,6%
1.1.3.04	Transferencias inversión - partic.	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.3.05	Transferencias inversión - nivel central	0,6%	0,6%	0,5%	0,7%	1,3%	1,2%	1,2%	1,0%	1,1%	1,1%
1.1.3.06	Transferencias inversión - nivel departamental	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.3.07	Transferencias inversión - nivel municipal	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.3.09	Rentas parafiscales	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.2	Ingresos de capital	0,7%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,8%	0,7%	0,6%	0,7%	0,6%
1.2.1	Tributarios (vig. Anteriores)	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.2.3	Reintegros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
1.2.4	Rendimientos por op. Financieras	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%
1.2.5	Utilidades y excedentes fros.	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%
1.2.9	Otros	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%
2	Gastos	-9,0%	-8,8%	-8,6%	-7,9%	-9,1%	-9,9%	-10,6%	-9,2%	-9,7%	-10,0%
2.1	Gastos corrientes	-1,8%	-1,6%	-1,5%	-1,4%	-1,5%	-1,7%	-1,9%	-1,7%	-1,8%	-1,8%

Anexo 4-1a

Balance Fiscal - Gobiernos Centrales Territoriales
Porcentaje del PIB

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2.1.1	Gastos de funcionamiento	-1,8%	-1,6%	-1,5%	-1,4%	-1,5%	-1,7%	-1,9%	-1,7%	-1,8%	-1,8%
2.1.1.01	Gastos de personal	-0,7%	-0,5%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%
2.1.1.02	Gastos generales	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
2.1.1.04	Transferencias corrientes	-0,8%	-0,8%	-0,8%	-0,7%	-0,7%	-0,9%	-1,1%	-0,8%	-1,0%	-1,0%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,4%
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	-0,3%	-0,3%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,2%
2.1.1.04.05	Transferencias sgr	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,2%	0,2%	0,0%	0,0%
2.1.1.04.20	Otras transferencias	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
2.1.1.05	Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2.1.1.06	Servicio de la deuda	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
2.1.1.06.01	Deuda interna	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
2.1.1.06.02	Deuda externa	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2.2	Gastos de capital	-7,2%	-7,2%	-7,2%	-6,5%	-7,6%	-8,3%	-8,7%	-7,5%	-7,9%	-8,2%
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	-1,8%	-1,9%	-2,0%	-1,5%	-1,8%	-2,1%	-2,5%	-1,6%	-1,5%	-1,7%
2.2.1.01	Infraestructura	-1,8%	-1,9%	-2,0%	-1,5%	-1,8%	-2,1%	-2,5%	-1,6%	-1,5%	-1,7%
2.2.1.01.01	Construcción	-0,9%	-1,0%	-1,1%	-0,7%	-0,9%	-1,2%	-1,4%	-0,9%	-0,8%	-0,9%
2.2.1.01.02	Adquisición	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
2.2.1.01.03	Mejoramiento y mantenimiento	-0,9%	-0,8%	-0,9%	-0,7%	-0,9%	-0,9%	-1,1%	-0,7%	-0,7%	-0,8%
2.2.2	Otros	-5,4%	-5,4%	-5,2%	-5,0%	-5,8%	-6,2%	-6,2%	-5,9%	-6,4%	-6,5%
2.2.2.01	Dotación	-0,6%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,6%	-0,6%	-0,5%	-0,5%	-0,4%	-0,4%
2.2.2.02	Recurso humano	-3,9%	-4,0%	-3,9%	-3,9%	-4,3%	-4,4%	-4,5%	-4,4%	-4,8%	-4,8%
2.2.2.03	Investigación y estudios	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
2.2.2.04	Administración del estado	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,2%
2.2.2.05	Subsidios	-0,5%	-0,5%	-0,4%	-0,4%	-0,5%	-0,7%	-0,8%	-0,7%	-0,8%	-0,9%
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,1%
2.2.2.07	Gastos operativos inversión sgr	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
3	Préstamo neto	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
3.1	Obtención	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
3.2	Concesión	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
4	Balance	0,5%	0,5%	0,3%	0,9%	0,9%	0,4%	-0,4%	0,2%	0,0%	-0,3%
5	Financiamiento	-0,5%	-0,5%	-0,3%	-0,9%	-0,9%	-0,4%	0,4%	-0,2%	0,0%	0,3%
5.1	Crédito externo neto	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5.2	Crédito interno neto	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,1%
5.3	Recursos del balance (+)	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%	1,5%	1,5%	1,6%	0,9%	1,3%	1,3%
5.4	Cuentas transitorias	-0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%

Anexo 4-1a

Balance Fiscal - Gobiernos Centrales Territoriales
Porcentaje del PIB

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
5.4.8	Desahorro fonpet	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%
5.4.9	Reservas ley 819 de 2003	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5.5	Variación otros activos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,2%
5.6	Ventas de activos no financieros (+)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5.9	Resultado presupuestal	-1,6%	-1,8%	-1,5%	-1,9%	-2,4%	-2,0%	-1,3%	-1,3%	-1,5%	-1,5%
5.9.1	Superávit	-1,7%	-2,0%	-1,7%	-2,0%	-2,5%	-2,1%	-1,5%	-1,3%	-1,6%	-1,5%
5.9.2	Déficit	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%

Anexo 4-2

Balance Fiscal - Departamentos
Billones de pesos

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Ingresos	17,06	18,14	19,74	19,78	23,37	26,41	26,39	25,47	26,32	28,35
1.1	Ingresos corrientes	16,06	17,50	18,50	18,58	22,12	25,21	25,02	24,19	25,14	27,60
1.1.1	Tributarios	4,41	4,74	5,14	5,30	5,71	6,21	6,77	7,38	7,74	8,21
1.1.1.03	Impoconsumo (lic. Vinos y cerv.)	2,15	2,19	2,28	2,46	2,53	2,68	2,73	3,16	3,28	3,30
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	0,28	0,27	0,28	0,29	0,30	0,32	0,36	0,41	0,40	0,42
1.1.1.05	Estampillas	0,51	0,61	0,68	0,59	0,72	0,93	1,16	1,08	0,99	1,12
1.1.1.06	Registro y anotación	0,51	0,57	0,65	0,69	0,82	0,85	0,97	1,05	1,07	1,10
1.1.1.08	Cigarrillos y tabaco	0,31	0,38	0,46	0,44	0,46	0,45	0,42	0,48	0,72	0,86
1.1.1.09	Vehículos automotores	0,32	0,37	0,42	0,43	0,45	0,53	0,52	0,60	0,73	0,80
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	0,05	0,09	0,10	0,12	0,11	0,14	0,26	0,22	0,14	0,17
1.1.1.14	Juegos de suerte y azar	0,22	0,20	0,21	0,21	0,23	0,22	0,24	0,25	0,25	0,26
1.1.1.98	Otros	0,06	0,06	0,07	0,08	0,09	0,09	0,11	0,14	0,16	0,18
1.1.2	No tributarios	0,68	0,71	0,72	0,87	0,80	0,96	0,93	1,31	1,47	1,60
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	0,13	0,14	0,18	0,20	0,21	0,27	0,31	0,37	0,43	0,47
1.1.2.10	Otros	0,55	0,57	0,54	0,67	0,59	0,69	0,61	0,94	1,04	1,14
1.1.3	Transferencias y aportes	10,97	12,05	12,64	12,41	15,61	18,04	17,33	15,51	15,92	17,79
1.1.3.01	Transferencias funcionamiento	0,37	0,47	0,38	0,42	0,30	0,57	0,35	0,50	0,43	0,57
1.1.3.02	Transferencias inversión - sgp	7,05	7,24	7,69	8,22	8,93	9,58	9,50	10,33	10,77	11,85
1.1.3.03	Transferencias inversión - regalías	2,23	2,83	2,87	2,15	3,82	5,67	5,05	2,50	2,66	3,06
1.1.3.04	Transferencias inversión - partic.	0,58	0,60	0,65	0,62	0,63	0,66	0,68	0,76	0,71	0,60
1.1.3.05	Transferencias inversión - nivel central	0,72	0,86	1,00	0,85	1,80	1,52	1,70	1,35	1,25	1,56
1.1.3.06	Transferencias inversión - nivel departamental	0,02	0,00	0,01	0,07	0,11	0,03	0,01	0,01	0,02	0,03
1.1.3.07	Transferencias inversión - nivel municipal	0,01	0,04	0,04	0,09	0,01	0,01	0,04	0,06	0,08	0,12
1.1.3.09	Rentas parafiscales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00
1.2	Ingresos de capital	1,01	0,64	1,24	1,20	1,25	1,20	1,37	1,27	1,19	0,74
1.2.1	Tributarios (vig. Anteriores)	0,02	0,02	0,04	0,03	0,02	-	-	-	-	-
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	0,02	0,01	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,01	0,01	0,01
1.2.3	Reintegros	0,12	0,10	0,18	0,29	0,10	0,12	0,26	0,10	0,07	0,12
1.2.4	Rendimientos por op. Financieras	0,40	0,22	0,65	0,37	0,30	0,44	0,44	0,50	0,65	0,24
1.2.5	Utilidades y excedentes fros.	0,20	0,18	0,24	0,39	0,57	0,40	0,48	0,27	0,24	0,25
1.2.9	Otros	0,24	0,11	0,11	0,09	0,25	0,21	0,15	0,38	0,21	0,13
2	Gastos	(15,96)	(16,75)	(18,31)	(16,90)	(20,31)	(23,99)	(26,81)	(24,17)	(26,22)	(28,01)
2.1	Gastos corrientes	(3,24)	(3,25)	(3,32)	(3,36)	(3,73)	(4,38)	(5,14)	(3,73)	(4,91)	(4,88)
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(3,24)	(3,25)	(3,32)	(3,36)	(3,73)	(4,38)	(5,14)	(3,73)	(4,91)	(4,88)
2.1.1.01	Gastos de personal	(0,60)	(0,54)	(0,59)	(0,60)	(0,69)	(0,77)	(0,83)	(0,94)	(1,04)	(1,13)
2.1.1.02	Gastos generales	(0,21)	(0,22)	(0,25)	(0,26)	(0,30)	(0,32)	(0,34)	(0,36)	(0,42)	(0,45)
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(2,10)	(2,16)	(2,13)	(2,09)	(2,36)	(2,94)	(3,55)	(1,95)	(2,94)	(2,85)
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	(0,58)	(0,59)	(0,54)	(0,55)	(0,58)	(0,56)	(0,47)	(0,63)	(0,69)	(0,61)

Situación de las Finanzas del Estado

Anexo 4-2

Balance Fiscal - Departamentos
Billones de pesos

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel Departamental	(0,17)	(0,11)	(0,10)	(0,13)	(0,16)	(0,19)	(0,23)	(0,21)	(0,21)	(0,34)
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	(0,01)	(0,01)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,03)	(0,03)	(0,04)	(0,09)
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	(1,03)	(1,11)	(1,17)	(1,09)	(1,27)	(1,18)	(1,17)	(1,43)	(1,37)	(1,20)
2.1.1.04.05	Transferencias sgr	-	-	-	-	-	(0,53)	(1,12)	0,98	(0,04)	(0,10)
2.1.1.04.20	Otras transferencias	(0,31)	(0,33)	(0,30)	(0,30)	(0,33)	(0,45)	(0,54)	(0,64)	(0,59)	(0,52)
2.1.1.05	Otros	(0,21)	(0,23)	(0,22)	(0,23)	(0,22)	(0,21)	(0,23)	(0,20)	(0,24)	(0,19)
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(0,13)	(0,10)	(0,14)	(0,17)	(0,15)	(0,14)	(0,18)	(0,26)	(0,27)	(0,26)
2.1.1.06.01	Deuda interna	(0,11)	(0,09)	(0,12)	(0,16)	(0,15)	(0,14)	(0,13)	(0,19)	(0,19)	(0,19)
2.1.1.06.02	Deuda externa	(0,02)	(0,01)	(0,02)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,05)	(0,08)	(0,07)	(0,07)
2.2	Gastos de capital	(12,72)	(13,50)	(14,99)	(13,54)	(16,58)	(19,61)	(21,67)	(20,44)	(21,31)	(23,14)
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(2,33)	(2,63)	(3,22)	(2,83)	(3,71)	(5,24)	(6,79)	(5,17)	(4,15)	(5,07)
2.2.1.01	Infraestructura	(2,33)	(2,63)	(3,22)	(2,83)	(3,71)	(5,24)	(6,79)	(5,17)	(4,15)	(5,07)
2.2.1.01.01	Construcción	(1,33)	(1,45)	(1,90)	(1,70)	(1,92)	(2,85)	(3,83)	(2,94)	(2,17)	(2,48)
2.2.1.01.02	Adquisición	(0,03)	(0,04)	(0,07)	(0,09)	(0,08)	(0,06)	(0,07)	(0,04)	(0,11)	(0,08)
2.2.1.01.03	Mejoramiento y mantenimiento	(0,96)	(1,14)	(1,25)	(1,04)	(1,71)	(2,32)	(2,89)	(2,19)	(1,87)	(2,52)
2.2.2	Otros	(10,39)	(10,87)	(11,77)	(10,71)	(12,87)	(14,37)	(14,88)	(15,27)	(17,16)	(18,06)
2.2.2.01	Dotación	(1,49)	(1,13)	(1,03)	(0,94)	(1,18)	(1,34)	(1,17)	(1,18)	(0,80)	(0,87)
2.2.2.02	Recurso humano	(7,83)	(8,70)	(9,56)	(8,83)	(10,28)	(11,10)	(11,64)	(12,02)	(14,27)	(15,06)
2.2.2.03	Investigación y estudios	(0,22)	(0,15)	(0,20)	(0,13)	(0,24)	(0,46)	(0,38)	(0,30)	(0,27)	(0,28)
2.2.2.04	Administración del estado	(0,12)	(0,11)	(0,10)	(0,11)	(0,21)	(0,22)	(0,24)	(0,20)	(0,31)	(0,40)
2.2.2.05	Subsidios	(0,49)	(0,42)	(0,43)	(0,34)	(0,41)	(0,63)	(0,68)	(0,85)	(0,89)	(0,91)
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(0,24)	(0,35)	(0,44)	(0,37)	(0,56)	(0,61)	(0,77)	(0,72)	(0,61)	(0,55)
2.2.2.07	Gastos operativos inversión sgr	-	-	-	-	-	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,00)	(0,01)
3	Préstamo neto	(0,12)	(0,03)	(0,04)	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,01)	0,05	(0,00)	(0,01)
3.1	Obtención	0,03	0,07	(0,00)	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	-	-
3.2	Concesión	(0,15)	(0,10)	(0,04)	0,00	0,00	0,00	(0,01)	0,05	(0,00)	(0,01)
4	Balance	0,98	1,36	1,39	2,88	3,06	2,42	(0,43)	1,34	0,10	0,32
5	Financiamiento	(0,98)	(1,36)	(1,39)	(2,88)	(3,06)	(2,42)	0,43	(1,34)	(0,10)	(0,32)
5.1	Crédito externo neto	(0,10)	0,02	0,08	(0,20)	0,14	0,23	0,37	(0,14)	(0,07)	0,05
5.2	Crédito interno neto	(0,01)	0,08	0,08	(0,61)	(0,22)	(0,24)	(0,03)	(0,30)	0,10	0,16
5.3	Recursos del balance (+)	1,98	1,94	2,36	3,24	4,17	4,15	4,74	3,21	4,18	4,01
5.4	Cuentas transitorias	(0,56)	0,07	(0,11)	0,01	0,04	0,11	(0,07)	0,26	0,64	0,99
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	-	0,37	0,38	0,03	0,07	0,93	0,99	0,11	0,09	0,09
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(0,39)	(0,05)	(0,04)	(0,02)	(0,03)	(0,82)	(1,06)	(0,08)	(0,09)	(0,09)
5.4.8	Desahorro fonpet	-	-	-	-	-	-	-	0,23	0,63	0,98
5.4.9	Reservas ley 819 de 2003	(0,17)	(0,25)	(0,44)	-	-	-	-	-	-	-
5.5	Variación otros activos	0,01	0,00	0,01	(0,00)	(0,01)	(0,00)	-	0,33	-	0,04
5.6	Ventas de activos no financieros (+)	0,00	0,00	0,02	0,00	0,01	0,01	0,06	0,00	0,00	0,01

Anexo 4-2

Balance Fiscal - Departamentos
Billones de pesos

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
5.9	Resultado presupuestal	(2,31)	(3,47)	(3,84)	(5,32)	(7,19)	(6,68)	(4,64)	(4,70)	(4,96)	(5,57)
5.9.1	Superávit	(2,51)	(3,86)	(4,16)	(5,45)	(7,42)	(7,39)	(5,17)	(4,33)	(5,68)	(5,59)
5.9.2	Déficit	0,20	0,39	0,33	0,14	0,23	0,70	0,52	(0,37)	0,72	0,02

Fuente: DCEF, elaboración DEM

Incluye: 31 departamentos (sólo Chocó dejó de reportar en algún año)

Anexo 4-2a

Balance Fiscal - Departamentos
Porcentaje del PIB

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Ingresos	3,40%	3,34%	3,19%	2,97%	3,27%	3,46%	3,28%	2,95%	2,86%	2,90%
1.1	Ingresos corrientes	3,20%	3,22%	2,99%	2,79%	3,10%	3,30%	3,11%	2,80%	2,73%	2,82%
1.1.1	Tributarios	0,88%	0,87%	0,83%	0,80%	0,80%	0,81%	0,84%	0,85%	0,84%	0,84%
1.1.1.03	Impoconsumo (lic. Vinos y cerv.)	0,43%	0,40%	0,37%	0,37%	0,36%	0,35%	0,34%	0,37%	0,36%	0,34%
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%
1.1.1.05	Estampillas	0,10%	0,11%	0,11%	0,09%	0,10%	0,12%	0,14%	0,13%	0,11%	0,11%
1.1.1.06	Registro y anotación	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,12%	0,11%	0,12%	0,12%	0,12%	0,11%
1.1.1.08	Cigarrillos y tabaco	0,06%	0,07%	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%	0,05%	0,06%	0,08%	0,09%
1.1.1.09	Vehículos automotores	0,06%	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%	0,07%	0,06%	0,07%	0,08%	0,08%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,01%	0,02%
1.1.1.14	Juegos de suerte y azar	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
1.1.1.98	Otros	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%
1.1.2	No tributarios	0,14%	0,13%	0,12%	0,13%	0,11%	0,13%	0,12%	0,15%	0,16%	0,16%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%
1.1.2.10	Otros	0,11%	0,10%	0,09%	0,10%	0,08%	0,09%	0,08%	0,11%	0,11%	0,12%
1.1.3	Transferencias y aportes	2,19%	2,22%	2,04%	1,86%	2,19%	2,36%	2,15%	1,80%	1,73%	1,82%
1.1.3.01	Transferencias funcionamiento	0,07%	0,09%	0,06%	0,06%	0,04%	0,07%	0,04%	0,06%	0,05%	0,06%
1.1.3.02	Transferencias inversión - sgp	1,40%	1,33%	1,24%	1,23%	1,25%	1,26%	1,18%	1,20%	1,17%	1,21%
1.1.3.03	Transferencias inversión - regalías	0,44%	0,52%	0,46%	0,32%	0,54%	0,74%	0,63%	0,29%	0,29%	0,31%
1.1.3.04	Transferencias inversión - partic.	0,11%	0,11%	0,10%	0,09%	0,09%	0,09%	0,08%	0,09%	0,08%	0,06%
1.1.3.05	Transferencias inversión - nivel central	0,14%	0,16%	0,16%	0,13%	0,25%	0,20%	0,21%	0,16%	0,14%	0,16%
1.1.3.06	Transferencias inversión - nivel departamental	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.1.3.07	Transferencias inversión - nivel municipal	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%
1.1.3.09	Rentas parafiscales	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.2	Ingresos de capital	0,20%	0,12%	0,20%	0,18%	0,18%	0,16%	0,17%	0,15%	0,13%	0,08%
1.2.1	Tributarios (vig. Anteriores)	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.2.3	Reintegros	0,02%	0,02%	0,03%	0,04%	0,01%	0,02%	0,03%	0,01%	0,01%	0,01%
1.2.4	Rendimientos por op. Financieras	0,08%	0,04%	0,10%	0,06%	0,04%	0,06%	0,06%	0,06%	0,07%	0,02%
1.2.5	Utilidades y excedentes fros.	0,04%	0,03%	0,04%	0,06%	0,08%	0,05%	0,06%	0,03%	0,03%	0,03%
1.2.9	Otros	0,05%	0,02%	0,02%	0,01%	0,03%	0,03%	0,02%	0,04%	0,02%	0,01%
2	Gastos	-3,18%	-3,08%	-2,96%	-2,54%	-2,85%	-3,14%	-3,33%	-2,80%	-2,85%	-2,86%
2.1	Gastos corrientes	-0,65%	-0,60%	-0,54%	-0,50%	-0,52%	-0,57%	-0,64%	-0,43%	-0,53%	-0,50%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	-0,65%	-0,60%	-0,54%	-0,50%	-0,52%	-0,57%	-0,64%	-0,43%	-0,53%	-0,50%
2.1.1.01	Gastos de personal	-0,12%	-0,10%	-0,10%	-0,09%	-0,10%	-0,10%	-0,10%	-0,11%	-0,11%	-0,12%
2.1.1.02	Gastos generales	-0,04%	-0,04%	-0,04%	-0,04%	-0,04%	-0,04%	-0,04%	-0,04%	-0,05%	-0,05%
2.1.1.04	Transferencias corrientes	-0,42%	-0,40%	-0,34%	-0,31%	-0,33%	-0,39%	-0,44%	-0,23%	-0,32%	-0,29%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	-0,12%	-0,11%	-0,09%	-0,08%	-0,08%	-0,07%	-0,06%	-0,07%	-0,07%	-0,06%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	-0,03%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,03%	-0,02%	-0,02%	-0,03%

Anexo 4-2a

Balance Fiscal - Departamentos
Porcentaje del PIB

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	-0,20%	-0,20%	-0,19%	-0,16%	-0,18%	-0,15%	-0,15%	-0,17%	-0,15%	-0,12%
2.1.1.04.05	Transferencias sgr	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,07%	-0,14%	0,11%	0,00%	-0,01%
2.1.1.04.20	Otras transferencias	-0,06%	-0,06%	-0,05%	-0,05%	-0,05%	-0,06%	-0,07%	-0,07%	-0,06%	-0,05%
2.1.1.05	Otros	-0,04%	-0,04%	-0,04%	-0,04%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,02%	-0,03%	-0,02%
2.1.1.06	Servicio de la deuda	-0,03%	-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,03%	-0,03%
2.1.1.06.01	Deuda interna	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06.02	Deuda externa	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
2.2	Gastos de capital	-2,53%	-2,48%	-2,42%	-2,03%	-2,32%	-2,57%	-2,69%	-2,37%	-2,32%	-2,36%
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	-0,46%	-0,48%	-0,52%	-0,42%	-0,52%	-0,69%	-0,84%	-0,60%	-0,45%	-0,52%
2.2.1.01	Infraestructura	-0,46%	-0,48%	-0,52%	-0,42%	-0,52%	-0,69%	-0,84%	-0,60%	-0,45%	-0,52%
2.2.1.01.01	Construcción	-0,27%	-0,27%	-0,31%	-0,26%	-0,27%	-0,37%	-0,48%	-0,34%	-0,24%	-0,25%
2.2.1.01.02	Adquisición	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	0,00%	-0,01%	-0,01%
2.2.1.01.03	Mejoramiento y mantenimiento	-0,19%	-0,21%	-0,20%	-0,16%	-0,24%	-0,30%	-0,36%	-0,25%	-0,20%	-0,26%
2.2.2	Otros	-2,07%	-2,00%	-1,90%	-1,61%	-1,80%	-1,88%	-1,85%	-1,77%	-1,86%	-1,85%
2.2.2.01	Dotación	-0,30%	-0,21%	-0,17%	-0,14%	-0,16%	-0,18%	-0,15%	-0,14%	-0,09%	-0,09%
2.2.2.02	Recurso humano	-1,56%	-1,60%	-1,55%	-1,33%	-1,44%	-1,45%	-1,45%	-1,39%	-1,55%	-1,54%
2.2.2.03	Investigación y estudios	-0,04%	-0,03%	-0,03%	-0,02%	-0,03%	-0,06%	-0,05%	-0,04%	-0,03%	-0,03%
2.2.2.04	Administración del estado	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,02%	-0,03%	-0,04%
2.2.2.05	Subsidios	-0,10%	-0,08%	-0,07%	-0,05%	-0,06%	-0,08%	-0,08%	-0,10%	-0,10%	-0,09%
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	-0,05%	-0,06%	-0,07%	-0,06%	-0,08%	-0,08%	-0,10%	-0,08%	-0,07%	-0,06%
2.2.2.07	Gastos operativos inversión sgr	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
3	Préstamo neto	-0,02%	-0,01%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%
3.1	Obtención	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
3.2	Concesión	-0,03%	-0,02%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%
4	Balance	0,20%	0,25%	0,23%	0,43%	0,43%	0,32%	-0,05%	0,16%	0,01%	0,03%
5	Financiamiento	-0,20%	-0,25%	-0,23%	-0,43%	-0,43%	-0,32%	0,05%	-0,16%	-0,01%	-0,03%
5.1	Crédito externo neto	-0,02%	0,00%	0,01%	-0,03%	0,02%	0,03%	0,05%	-0,02%	-0,01%	0,01%
5.2	Crédito interno neto	0,00%	0,01%	0,01%	-0,09%	-0,03%	-0,03%	0,00%	-0,03%	0,01%	0,02%
5.3	Recursos del balance (+)	0,39%	0,36%	0,38%	0,49%	0,58%	0,54%	0,59%	0,37%	0,45%	0,41%
5.4	Cuentas transitorias	-0,11%	0,01%	-0,02%	0,00%	0,01%	0,01%	-0,01%	0,03%	0,07%	0,10%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	0,00%	0,07%	0,06%	0,01%	0,01%	0,12%	0,12%	0,01%	0,01%	0,01%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	-0,08%	-0,01%	-0,01%	0,00%	0,00%	-0,11%	-0,13%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
5.4.8	Desahorro fonpet	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%	0,07%	0,10%
5.4.9	Reservas ley 819 de 2003	-0,03%	-0,05%	-0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
5.5	Variación otros activos	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%	0,00%	0,00%
5.6	Ventas de activos no financieros (+)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
5.9	Resultado presupuestal	-0,46%	-0,64%	-0,62%	-0,80%	-1,01%	-0,88%	-0,58%	-0,54%	-0,54%	-0,57%
5.9.1	Superávit	-0,50%	-0,71%	-0,67%	-0,82%	-1,04%	-0,97%	-0,64%	-0,50%	-0,62%	-0,57%
5.9.2	Déficit	0,04%	0,07%	0,05%	0,02%	0,03%	0,09%	0,07%	-0,04%	0,08%	0,00%

Fuente: DCEF, elaboración DEM

Incluye: 31 departamentos (sólo Chocó dejó de reportar en algún año)

Anexo 4-3

'Balance Fiscal - Municipios Capitales
Billones de pesos

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Ingresos	17,14	18,48	19,97	21,67	24,99	28,44	29,25	30,62	34,60	35,49
1.1	Ingresos corrientes	15,32	16,75	17,71	19,54	22,54	24,31	26,42	27,72	30,44	31,40
1.1.1	Tributarios	7,04	7,66	8,37	9,02	9,94	11,25	12,57	13,45	14,43	15,40
1.1.1.01	Industria y comercio	3,23	3,29	3,66	4,02	4,20	4,70	5,11	5,38	5,76	6,01
1.1.1.02	Predial unificado	1,90	2,19	2,45	2,62	3,12	3,73	4,24	4,62	5,00	5,39
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	0,64	0,67	0,69	0,70	0,72	0,75	0,80	0,85	0,87	0,88
1.1.1.05	Estampillas	0,11	0,14	0,15	0,14	0,20	0,25	0,33	0,31	0,41	0,48
1.1.1.07	Circulación y tránsito	0,31	0,39	0,45	0,45	0,48	0,50	0,49	0,55	0,63	0,68
1.1.1.10	Alumbrado público	0,15	0,17	0,18	0,21	0,26	0,31	0,40	0,27	0,43	0,49
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	0,07	0,09	0,10	0,16	0,14	0,17	0,25	0,24	0,26	0,29
1.1.1.12	Avisos y tableros	0,09	0,10	0,11	0,12	0,13	0,15	0,16	0,16	0,19	0,17
1.1.1.13	Delineación y urbanismo	0,11	0,14	0,18	0,18	0,23	0,24	0,20	0,18	0,14	0,17
1.1.1.98	Otros	0,43	0,50	0,41	0,43	0,46	0,46	0,58	0,87	0,73	0,85
1.1.2	No tributarios	0,72	0,99	1,05	1,29	1,57	1,55	1,43	1,55	1,67	1,62
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	0,54	0,79	0,89	1,09	1,23	1,31	1,23	1,27	1,34	1,34
1.1.2.10	Otros	0,18	0,20	0,15	0,19	0,34	0,24	0,20	0,28	0,33	0,28
1.1.3	Transferencias y aportes	7,56	8,09	8,29	9,23	11,03	11,51	12,42	12,73	14,35	14,38
1.1.3.01	Transferencias funcionamiento	0,12	0,13	0,13	0,15	0,16	0,22	0,23	0,20	0,26	0,45
1.1.3.02	Transferencias inversión - sgp	6,26	6,72	6,84	7,12	7,56	7,81	8,49	9,35	10,23	10,09
1.1.3.03	Transferencias inversión - regalías	0,28	0,33	0,36	0,23	0,24	0,43	0,43	(0,05)	0,28	0,29
1.1.3.04	Transferencias inversión - partic.	0,11	0,09	0,16	0,13	0,15	0,16	0,16	0,17	0,18	0,20
1.1.3.05	Transferencias inversión - nivel central	0,70	0,71	0,64	1,21	2,52	2,67	2,83	2,84	3,09	3,13
1.1.3.06	Transferencias inversión - nivel departamental	0,05	0,08	0,08	0,13	0,17	0,13	0,15	0,16	0,16	0,15
1.1.3.07	Transferencias inversión - nivel municipal	0,03	0,04	0,07	0,25	0,23	0,08	0,13	0,06	0,14	0,07
1.1.3.09	Rentas parafiscales	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
1.2	Ingresos de capital	1,82	1,73	2,27	2,12	2,46	4,13	2,83	2,89	4,16	4,09
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	0,03	0,07	0,04	0,04	0,03	0,09	0,03	0,04	0,07	0,12
1.2.3	Reintegros	0,02	0,01	0,02	0,01	0,03	0,06	0,06	0,02	0,03	0,06
1.2.4	Rendimientos por op. Financieras	0,42	0,28	0,47	0,45	0,40	0,46	0,53	0,70	0,93	0,90
1.2.5	Utilidades y excedentes fros.	0,89	1,14	1,47	1,19	1,40	1,61	1,98	1,22	2,24	2,05
1.2.9	Otros	0,46	0,22	0,27	0,43	0,59	1,92	0,24	0,91	0,88	0,97
2	Gastos	(16,44)	(17,50)	(19,21)	(19,76)	(23,74)	(28,02)	(30,23)	(30,12)	(34,84)	(38,52)
2.1	Gastos corrientes	(4,01)	(3,24)	(3,48)	(3,74)	(4,06)	(4,61)	(6,39)	(7,43)	(7,82)	(8,45)
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(4,01)	(3,24)	(3,48)	(3,74)	(4,06)	(4,61)	(6,39)	(7,43)	(7,82)	(8,45)
2.1.1.01	Gastos de personal	(1,93)	(0,95)	(1,04)	(1,09)	(1,14)	(1,35)	(1,46)	(1,60)	(1,80)	(1,96)
2.1.1.02	Gastos generales	(0,28)	(0,35)	(0,35)	(0,41)	(0,44)	(0,52)	(0,56)	(0,57)	(0,67)	(0,73)
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(1,48)	(1,69)	(1,85)	(1,92)	(2,19)	(2,47)	(4,03)	(4,84)	(5,04)	(5,42)
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	(0,03)	(0,08)	(0,14)	(0,10)	(0,22)	(0,09)	(0,09)	(0,12)	(0,12)	(0,13)

Anexo 4-3

'Balance Fiscal - Municipios Capitales
Billones de pesos

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	(0,70)	(0,76)	(0,54)	(0,95)	(0,88)	(1,25)	(2,74)	(2,96)	(3,11)	(3,86)
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	(0,41)	(0,51)	(0,82)	(0,46)	(0,64)	(0,55)	(0,57)	(1,32)	(1,15)	(0,81)
2.1.1.04.05	Transferencias sgr	-	-	-	-	-	(0,10)	(0,10)	0,10	(0,01)	0,00
2.1.1.04.20	Otras transferencias	(0,33)	(0,33)	(0,35)	(0,41)	(0,44)	(0,48)	(0,52)	(0,54)	(0,65)	(0,63)
2.1.1.05	Otros	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,04)	(0,00)	(0,01)
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(0,32)	(0,25)	(0,24)	(0,32)	(0,29)	(0,27)	(0,35)	(0,38)	(0,32)	(0,33)
2.1.1.06.01	Deuda interna	(0,22)	(0,14)	(0,13)	(0,21)	(0,19)	(0,17)	(0,24)	(0,27)	(0,20)	(0,21)
2.1.1.06.02	Deuda externa	(0,10)	(0,11)	(0,11)	(0,10)	(0,10)	(0,10)	(0,11)	(0,11)	(0,12)	(0,11)
2.2	Gastos de capital	(12,42)	(14,26)	(15,73)	(16,02)	(19,67)	(23,41)	(23,84)	(22,69)	(27,02)	(30,07)
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(3,13)	(3,62)	(4,22)	(3,60)	(4,57)	(4,83)	(4,57)	(3,43)	(4,03)	(4,65)
2.2.1.01	Infraestructura	(3,13)	(3,62)	(4,22)	(3,60)	(4,57)	(4,83)	(4,57)	(3,43)	(4,03)	(4,65)
2.2.1.01.01	Construcción	(1,34)	(1,90)	(2,11)	(1,38)	(1,91)	(3,13)	(2,44)	(1,92)	(2,13)	(2,62)
2.2.1.01.02	Adquisición	(0,07)	(0,12)	(0,05)	(0,15)	(0,04)	(0,09)	(0,15)	(0,05)	(0,09)	(0,06)
2.2.1.01.03	Mejoramiento y mantenimiento	(1,71)	(1,60)	(2,06)	(2,08)	(2,62)	(1,61)	(1,98)	(1,46)	(1,81)	(1,97)
2.2.2	Otros	(9,30)	(10,64)	(11,51)	(12,42)	(15,11)	(18,59)	(19,27)	(19,26)	(22,99)	(25,41)
2.2.2.01	Dotación	(1,18)	(1,14)	(1,64)	(1,46)	(2,23)	(2,67)	(2,13)	(2,05)	(2,29)	(2,47)
2.2.2.02	Recurso humano	(5,89)	(6,82)	(7,56)	(8,45)	(10,03)	(11,16)	(11,67)	(12,27)	(14,25)	(15,01)
2.2.2.03	Investigación y estudios	(0,16)	(0,11)	(0,11)	(0,17)	(0,22)	(0,26)	(0,21)	(0,14)	(0,36)	(0,28)
2.2.2.04	Administración del estado	(0,19)	(0,22)	(0,19)	(0,18)	(0,23)	(0,46)	(0,44)	(0,42)	(0,64)	(0,77)
2.2.2.05	Subsidios	(1,71)	(1,99)	(1,45)	(1,67)	(2,07)	(3,76)	(4,43)	(4,19)	(4,91)	(6,49)
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(0,17)	(0,36)	(0,56)	(0,48)	(0,33)	(0,28)	(0,35)	(0,24)	(0,53)	(0,40)
2.2.2.07	Gastos operativos inversión sgr	-	-	-	-	-	(0,00)	(0,03)	0,03	(0,00)	(0,00)
3	Préstamo neto	(0,10)	(0,08)	(0,12)	(0,14)	(0,16)	(0,12)	(0,14)	(0,09)	(0,09)	(0,10)
3.1	Obtención	0,00	0,01	(0,01)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,01)	0,02	(0,00)	-
3.2	Concesión	(0,11)	(0,09)	(0,11)	(0,14)	(0,16)	(0,12)	(0,13)	(0,11)	(0,08)	(0,10)
4	Balance	0,60	0,90	0,64	1,76	1,09	0,29	(1,12)	0,41	(0,33)	(3,13)
5	Financiamiento	(0,60)	(0,90)	(0,64)	(1,76)	(1,09)	(0,29)	1,12	(0,41)	0,33	3,13
5.1	Crédito externo neto	0,05	0,08	0,11	(0,07)	0,03	0,10	(0,31)	(0,10)	(0,15)	(0,04)
5.2	Crédito interno neto	(0,01)	(0,24)	(0,07)	(0,30)	0,26	0,10	0,13	0,08	0,23	0,88
5.3	Recursos del balance (+)	2,08	1,97	2,11	2,31	2,93	3,02	3,96	2,40	3,33	4,41
5.4	Cuentas transitorias	(0,08)	0,31	0,14	(0,01)	0,01	0,06	(0,00)	0,37	0,74	0,55
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	0,01	0,02	0,24	0,27	0,44	0,48	0,56	0,63	0,86	0,91
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(0,02)	(0,03)	(0,25)	(0,28)	(0,43)	(0,42)	(0,56)	(0,63)	(0,85)	(0,91)
5.4.8	Desahorro fonpet	-	-	-	-	-	-	-	0,38	0,73	0,55
5.4.9	Reservas ley 819 de 2003	(0,07)	0,32	0,16	-	-	-	-	-	-	-
5.5	Variación otros activos	(0,00)	0,10	-	0,00	0,04	(0,01)	(0,02)	0,03	(0,00)	1,66
5.6	Ventas de activos no financieros (+)	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,04	0,00	0,01	0,00

Anexo 4-3

'Balance Fiscal - Municipios Capitales
Billones de pesos

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
5.9	Resultado presupuestal	(2,65)	(3,12)	(2,94)	(3,70)	(4,37)	(3,57)	(2,68)	(3,20)	(3,83)	(4,32)
5.9.1	Superávit	(2,80)	(3,27)	(3,33)	(3,96)	(4,40)	(3,62)	(2,81)	(3,26)	(3,94)	(4,31)
5.9.2	Déficit	0,16	0,15	0,39	0,26	0,03	0,05	0,13	0,06	0,10	(0,00)

Anexo 4-3a

Balance Fiscal - Municipios Capitales
Porcentaje del PIB

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	INGRESOS	3,42%	3,40%	3,23%	3,25%	3,50%	3,73%	3,64%	3,54%	3,76%	3,63%
1.1	INGRESOS CORRIENTES	3,05%	3,08%	2,86%	2,94%	3,16%	3,19%	3,28%	3,21%	3,31%	3,21%
1.1.1	TRIBUTARIOS	1,40%	1,41%	1,35%	1,36%	1,39%	1,48%	1,56%	1,56%	1,57%	1,57%
1.1.1.01	Industria y Comercio	0,64%	0,61%	0,59%	0,60%	0,59%	0,62%	0,64%	0,62%	0,63%	0,61%
1.1.1.02	Predial Unificado	0,38%	0,40%	0,40%	0,39%	0,44%	0,49%	0,53%	0,54%	0,54%	0,55%
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	0,13%	0,12%	0,11%	0,11%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,09%	0,09%
1.1.1.05	Estampillas	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%
1.1.1.07	Circulación y Tránsito	0,06%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%	0,07%	0,07%
1.1.1.10	Alumbrado Público	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,04%	0,05%	0,03%	0,05%	0,05%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
1.1.1.12	Avisos y Tableros	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
1.1.1.13	Delineación y Urbanismo	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
1.1.1.98	Otros	0,09%	0,09%	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%	0,07%	0,10%	0,08%	0,09%
1.1.2	NO TRIBUTARIOS	0,14%	0,18%	0,17%	0,19%	0,22%	0,20%	0,18%	0,18%	0,18%	0,17%
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	0,11%	0,14%	0,14%	0,16%	0,17%	0,17%	0,15%	0,15%	0,15%	0,14%
1.1.2.10	Otros	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,05%	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,03%
1.1.3	TRANSFERENCIAS Y APORTES	1,51%	1,49%	1,34%	1,39%	1,55%	1,51%	1,54%	1,47%	1,56%	1,47%
1.1.3.01	Transferencias Funcionamiento	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,02%	0,03%	0,05%
1.1.3.02	Transferencias Inversión - SGP	1,25%	1,24%	1,11%	1,07%	1,06%	1,02%	1,05%	1,08%	1,11%	1,03%
1.1.3.03	Transferencias Inversión - Regalías	0,06%	0,06%	0,06%	0,03%	0,03%	0,06%	0,05%	-0,01%	0,03%	0,03%
1.1.3.04	Transferencias Inversión - Partic.	0,02%	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
1.1.3.05	Transferencias Inversión - Nivel Central	0,14%	0,13%	0,10%	0,18%	0,35%	0,35%	0,35%	0,33%	0,34%	0,32%
1.1.3.06	Transferencias Inversión - Nivel Departamental	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
1.1.3.07	Transferencias Inversión - Nivel Municipal	0,01%	0,01%	0,01%	0,04%	0,03%	0,01%	0,02%	0,01%	0,02%	0,01%
1.1.3.09	Rentas Parafiscales	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.2	INGRESOS DE CAPITAL	0,36%	0,32%	0,37%	0,32%	0,34%	0,54%	0,35%	0,33%	0,45%	0,42%
1.2.2	Otras Recuperaciones de Cartera	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%
1.2.3	Reintegros	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,01%
1.2.4	Rendimientos por Op. Financieras	0,08%	0,05%	0,08%	0,07%	0,06%	0,06%	0,07%	0,08%	0,10%	0,09%
1.2.5	Utilidades y Excedentes Fros.	0,18%	0,21%	0,24%	0,18%	0,20%	0,21%	0,25%	0,14%	0,24%	0,21%
1.2.9	Otros	0,09%	0,04%	0,04%	0,06%	0,08%	0,25%	0,03%	0,11%	0,10%	0,10%
2	GASTOS	-3,28%	-3,22%	-3,11%	-2,97%	-3,33%	-3,67%	-3,76%	-3,49%	-3,79%	-3,94%
2.1	GASTOS CORRIENTES	-0,80%	-0,60%	-0,56%	-0,56%	-0,57%	-0,60%	-0,79%	-0,86%	-0,85%	-0,86%
2.1.1	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	-0,80%	-0,60%	-0,56%	-0,56%	-0,57%	-0,60%	-0,79%	-0,86%	-0,85%	-0,86%
2.1.1.01	GASTOS DE PERSONAL	-0,38%	-0,17%	-0,17%	-0,16%	-0,16%	-0,18%	-0,18%	-0,19%	-0,20%	-0,20%
2.1.1.02	GASTOS GENERALES	-0,06%	-0,06%	-0,06%	-0,06%	-0,06%	-0,07%	-0,07%	-0,07%	-0,07%	-0,07%
2.1.1.04	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	-0,29%	-0,31%	-0,30%	-0,29%	-0,31%	-0,32%	-0,50%	-0,56%	-0,55%	-0,55%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al Nivel Nacional	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,01%	-0,03%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al Nivel Departamental	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Situación de las Finanzas del Estado

Anexo 4-3a

Balance Fiscal - Municipios Capitales
Porcentaje del PIB

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al Nivel Municipal	-0,14%	-0,14%	-0,09%	-0,14%	-0,12%	-0,16%	-0,34%	-0,34%	-0,34%	-0,39%
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	-0,08%	-0,09%	-0,13%	-0,07%	-0,09%	-0,07%	-0,07%	-0,15%	-0,13%	-0,08%
2.1.1.04.05	Transferencias SGR	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,01%	0,01%	0,00%	0,00%
2.1.1.04.20	Otras Transferencias	-0,07%	-0,06%	-0,06%	-0,06%	-0,06%	-0,06%	-0,06%	-0,06%	-0,07%	-0,06%
2.1.1.05	Otros	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2.1.1.06	SERVICIO DE LA DEUDA	-0,06%	-0,05%	-0,04%	-0,05%	-0,04%	-0,04%	-0,04%	-0,04%	-0,03%	-0,03%
2.1.1.06.01	Deuda Interna	-0,04%	-0,03%	-0,02%	-0,03%	-0,03%	-0,02%	-0,03%	-0,03%	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06.02	Deuda Externa	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
2.2	GASTOS DE CAPITAL	-2,48%	-2,63%	-2,54%	-2,41%	-2,76%	-3,07%	-2,96%	-2,63%	-2,94%	-3,07%
2.2.1	FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	-0,62%	-0,67%	-0,68%	-0,54%	-0,64%	-0,63%	-0,57%	-0,40%	-0,44%	-0,48%
2.2.1.01	Infraestructura	-0,62%	-0,67%	-0,68%	-0,54%	-0,64%	-0,63%	-0,57%	-0,40%	-0,44%	-0,48%
2.2.1.01.01	Construcción	-0,27%	-0,35%	-0,34%	-0,21%	-0,27%	-0,41%	-0,30%	-0,22%	-0,23%	-0,27%
2.2.1.01.02	Adquisición	-0,01%	-0,02%	-0,01%	-0,02%	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
2.2.1.01.03	Mejoramiento y Mantenimiento	-0,34%	-0,29%	-0,33%	-0,31%	-0,37%	-0,21%	-0,25%	-0,17%	-0,20%	-0,20%
2.2.2	Otros	-1,85%	-1,96%	-1,86%	-1,87%	-2,12%	-2,44%	-2,39%	-2,23%	-2,50%	-2,60%
2.2.2.01	Dotación	-0,24%	-0,21%	-0,27%	-0,22%	-0,31%	-0,35%	-0,27%	-0,24%	-0,25%	-0,25%
2.2.2.02	Recurso Humano	-1,17%	-1,26%	-1,22%	-1,27%	-1,41%	-1,46%	-1,45%	-1,42%	-1,55%	-1,53%
2.2.2.03	Investigación y estudios	-0,03%	-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,02%	-0,04%	-0,03%
2.2.2.04	Administración del Estado	-0,04%	-0,04%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,06%	-0,05%	-0,05%	-0,07%	-0,08%
2.2.2.05	Subsidios	-0,34%	-0,37%	-0,23%	-0,25%	-0,29%	-0,49%	-0,55%	-0,48%	-0,53%	-0,66%
2.2.2.06	Saneamiento y Ajuste Fiscal (-)	-0,03%	-0,07%	-0,09%	-0,07%	-0,05%	-0,04%	-0,04%	-0,03%	-0,06%	-0,04%
2.2.2.07	Gastos Operativos Inversión SGR	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
3	PRÉSTAMO NETO	-0,02%	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
3.1	Obtención	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
3.2	Concesión	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
4	BALANCE	0,12%	0,17%	0,10%	0,26%	0,15%	0,04%	-0,14%	0,05%	-0,04%	-0,32%
5	FINANCIAMIENTO	-0,12%	-0,17%	-0,10%	-0,26%	-0,15%	-0,04%	0,14%	-0,05%	0,04%	0,32%
5.1	CRÉDITO EXTERNO NETO	0,01%	0,01%	0,02%	-0,01%	0,00%	0,01%	-0,04%	-0,01%	-0,02%	0,00%
5.2	CRÉDITO INTERNO NETO	0,00%	-0,04%	-0,01%	-0,05%	0,04%	0,01%	0,02%	0,01%	0,03%	0,09%
5.3	Recursos del Balance (+)	0,41%	0,36%	0,34%	0,35%	0,41%	0,40%	0,49%	0,28%	0,36%	0,45%
5.4	Cuentas Transitorias	-0,02%	0,06%	0,02%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,04%	0,08%	0,06%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	0,00%	0,00%	0,04%	0,04%	0,06%	0,06%	0,07%	0,07%	0,09%	0,09%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	0,00%	-0,01%	-0,04%	-0,04%	-0,06%	-0,05%	-0,07%	-0,07%	-0,09%	-0,09%
5.4.8	Desahorro Fonpet	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%	0,08%	0,06%
5.4.9	Reservas Ley 819 de 2003	-0,01%	0,06%	0,03%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
5.5	Variación Otros activos	0,00%	0,02%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,17%
5.6	Ventas de Activos No Financieros (+)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
5.9	Resultado Presupuestal	-0,53%	-0,57%	-0,48%	-0,56%	-0,61%	-0,47%	-0,33%	-0,37%	-0,42%	-0,44%
5.9.1	Superávit	-0,56%	-0,60%	-0,54%	-0,59%	-0,62%	-0,47%	-0,35%	-0,38%	-0,43%	-0,44%
5.9.2	Déficit	0,03%	0,03%	0,06%	0,04%	0,00%	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%	0,00%

Anexo 4-4

Balance Fiscal - Municipios No Capitales Billones de pesos

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Ingresos	13,67	14,36	15,63	17,50	22,75	24,52	26,96	25,39	28,70	30,49
1.1	Ingresos corrientes	13,12	13,87	15,14	17,01	22,06	23,82	25,86	24,66	27,89	29,92
1.1.1	Tributarios	2,56	2,93	3,37	3,60	4,24	5,00	5,91	5,90	6,61	7,15
1.1.1.01	Industria y comercio	0,82	0,93	1,08	1,25	1,44	1,62	1,79	1,85	2,04	2,21
1.1.1.02	Predial unificado	0,76	0,85	0,89	0,99	1,14	1,34	1,52	1,71	1,92	2,06
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	0,39	0,40	0,40	0,41	0,43	0,46	0,52	0,59	0,59	0,62
1.1.1.05	Estampillas	0,12	0,18	0,26	0,21	0,32	0,44	0,63	0,45	0,53	0,63
1.1.1.07	Circulación y tránsito	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
1.1.1.10	Alumbrado público	0,12	0,14	0,18	0,20	0,24	0,32	0,33	0,39	0,46	0,50
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	0,09	0,11	0,18	0,12	0,16	0,22	0,33	0,19	0,20	0,25
1.1.1.12	Avisos y tableros	0,07	0,08	0,09	0,10	0,11	0,12	0,13	0,14	0,16	0,17
1.1.1.13	Delineación y urbanismo	0,07	0,08	0,12	0,11	0,16	0,18	0,29	0,20	0,24	0,24
1.1.1.98	Otros	0,11	0,14	0,17	0,18	0,21	0,30	0,36	0,36	0,46	0,45
1.1.2	No tributarios	0,38	0,40	0,46	0,45	0,52	0,57	0,74	0,73	0,76	0,80
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	0,33	0,35	0,42	0,40	0,46	0,51	0,63	0,63	0,70	0,74
1.1.2.10	Otros	0,04	0,05	0,04	0,06	0,06	0,06	0,12	0,10	0,06	0,06
1.1.3	Transferencias y aportes	10,18	10,54	11,31	12,96	17,30	18,25	19,20	18,02	20,53	21,97
1.1.3.01	Transferencias funcionamiento	0,87	0,90	0,97	1,06	1,16	1,49	1,49	1,49	1,57	1,71
1.1.3.02	Transferencias inversión - sgp	5,68	6,09	6,35	7,08	8,01	7,95	9,08	9,65	10,71	10,90
1.1.3.03	Transferencias inversión - regalías	1,27	1,41	1,89	1,22	2,31	2,64	2,20	1,15	1,37	2,12
1.1.3.04	Transferencias inversión - partic.	0,02	0,01	0,02	0,03	0,02	0,02	0,03	0,02	0,01	0,02
1.1.3.05	Transferencias inversión - nivel central	1,82	1,60	1,31	2,86	4,84	5,32	5,27	4,86	5,59	5,84
1.1.3.06	Transferencias inversión - nivel departamental	0,52	0,53	0,76	0,69	0,94	0,77	1,08	0,81	1,17	1,27
1.1.3.07	Transferencias inversión - nivel municipal	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,06	0,05	0,03	0,08	0,05
1.1.3.09	Rentas parafiscales	-	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0,05
1.2	Ingresos de capital	0,55	0,49	0,49	0,49	0,69	0,69	1,10	0,74	0,80	0,57
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	0,05	0,04	0,02	0,03	0,01	0,06	0,01	0,01	0,02	0,02
1.2.3	Reintegros	0,02	0,02	0,04	0,02	0,04	0,08	0,24	0,18	0,17	0,08
1.2.4	Rendimientos por op. Financieras	0,23	0,19	0,17	0,17	0,18	0,22	0,23	0,24	0,29	0,21
1.2.5	Utilidades y excedentes fros.	0,06	0,03	0,03	0,02	0,06	0,06	0,08	0,06	0,08	0,08
1.2.9	Otros	0,09	0,09	0,22	0,25	0,40	0,27	0,54	0,25	0,24	0,18
2	Gastos	(12,91)	(13,77)	(15,91)	(16,02)	(20,80)	(23,88)	(28,40)	(25,01)	(28,16)	(31,01)
2.1	Gastos corrientes	(1,97)	(2,17)	(2,35)	(2,52)	(2,79)	(3,65)	(3,88)	(3,11)	(3,98)	(4,36)
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(1,97)	(2,17)	(2,35)	(2,52)	(2,79)	(3,65)	(3,88)	(3,11)	(3,98)	(4,36)
2.1.1.01	Gastos de personal	(0,89)	(0,96)	(1,04)	(1,15)	(1,29)	(1,38)	(1,53)	(1,69)	(1,91)	(2,14)
2.1.1.02	Gastos generales	(0,41)	(0,46)	(0,46)	(0,48)	(0,56)	(0,59)	(0,65)	(0,66)	(0,75)	(0,83)
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(0,57)	(0,64)	(0,72)	(0,72)	(0,79)	(1,53)	(1,52)	(0,52)	(1,10)	(1,18)
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	(0,04)	(0,05)	(0,06)	(0,08)	(0,07)	(0,10)	(0,11)	(0,11)	(0,10)	(0,11)
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	(0,05)	(0,06)	(0,07)	(0,06)	(0,07)	(0,07)	(0,09)	(0,09)	(0,10)	(0,10)
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	(0,17)	(0,20)	(0,21)	(0,20)	(0,22)	(0,24)	(0,26)	(0,27)	(0,27)	(0,28)

Anexo 4-4

Balance Fiscal - Municipios No Capitales
Billones de pesos

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2.1.1.04.05	Transferencias sgr	-	-	-	-	-	(0,66)	(0,55)	0,47	(0,01)	(0,00)
2.1.1.04.20	Otras transferencias	(0,29)	(0,33)	(0,37)	(0,36)	(0,42)	(0,44)	(0,49)	(0,51)	(0,59)	(0,66)
2.1.1.05	Otros	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,03)	(0,03)	(0,02)	(0,02)	(0,03)	(0,02)	(0,02)
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(0,08)	(0,09)	(0,12)	(0,15)	(0,13)	(0,13)	(0,15)	(0,21)	(0,20)	(0,18)
2.1.1.06.01	Deuda interna	(0,07)	(0,07)	(0,10)	(0,13)	(0,12)	(0,12)	(0,13)	(0,19)	(0,18)	(0,17)
2.1.1.06.02	Deuda externa	(0,01)	(0,02)	(0,01)	(0,02)	(0,01)	(0,01)	(0,02)	(0,02)	(0,01)	(0,02)
2.2	Gastos de capital	(10,94)	(11,61)	(13,55)	(13,50)	(18,01)	(20,24)	(24,52)	(21,90)	(24,18)	(26,65)
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(3,68)	(3,84)	(4,86)	(3,27)	(4,92)	(6,21)	(8,50)	(5,37)	(5,82)	(6,96)
2.2.1.01	Infraestructura	(3,68)	(3,84)	(4,86)	(3,27)	(4,92)	(6,21)	(8,50)	(5,37)	(5,82)	(6,96)
2.2.1.01.01	Construcción	(1,84)	(2,03)	(2,59)	(1,56)	(2,49)	(3,33)	(4,61)	(3,04)	(2,85)	(3,78)
2.2.1.01.02	Adquisición	(0,11)	(0,12)	(0,10)	(0,06)	(0,13)	(0,12)	(0,18)	(0,08)	(0,14)	(0,12)
2.2.1.01.03	Mejoramiento y mantenimiento	(1,73)	(1,69)	(2,17)	(1,65)	(2,31)	(2,76)	(3,72)	(2,25)	(2,82)	(3,05)
2.2.2	Otros	(7,26)	(7,76)	(8,69)	(10,22)	(13,09)	(14,03)	(16,02)	(16,53)	(18,36)	(19,69)
2.2.2.01	Dotación	(0,54)	(0,60)	(0,69)	(0,62)	(0,83)	(0,84)	(1,00)	(0,95)	(0,97)	(0,93)
2.2.2.02	Recurso humano	(5,69)	(6,08)	(6,76)	(8,43)	(10,67)	(11,45)	(13,02)	(13,70)	(15,26)	(16,49)
2.2.2.03	Investigación y estudios	(0,18)	(0,17)	(0,18)	(0,18)	(0,25)	(0,26)	(0,30)	(0,29)	(0,33)	(0,31)
2.2.2.04	Administración del estado	(0,12)	(0,12)	(0,15)	(0,15)	(0,20)	(0,24)	(0,26)	(0,24)	(0,31)	(0,35)
2.2.2.05	Subsidios	(0,53)	(0,55)	(0,64)	(0,60)	(0,78)	(0,88)	(1,03)	(1,06)	(1,16)	(1,29)
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(0,20)	(0,24)	(0,26)	(0,23)	(0,36)	(0,30)	(0,32)	(0,27)	(0,31)	(0,29)
2.2.2.07	Gastos operativos inversión sgr	-	-	-	-	-	(0,06)	(0,07)	(0,01)	(0,03)	(0,02)
3	Préstamo neto	0,03	0,08	0,06	(0,03)	(0,01)	0,02	0,07	(0,03)	(0,00)	0,06
3.1	Obtención	0,03	0,09	0,05	(0,04)	(0,02)	(0,03)	0,05	(0,03)	(0,01)	0,05
3.2	Concesión	(0,00)	(0,00)	0,01	0,00	0,02	0,05	0,02	0,00	0,00	0,01
4	Balance	0,79	0,67	(0,22)	1,44	1,94	0,65	(1,37)	0,36	0,53	(0,47)
5	Financiamiento	(0,79)	(0,67)	0,22	(1,44)	(1,94)	(0,65)	1,37	(0,36)	(0,53)	0,47
5.1	Crédito externo neto	(0,01)	0,06	0,05	(0,00)	(0,00)	0,01	0,10	(0,00)	0,13	0,12
5.2	Crédito interno neto	0,12	0,28	0,24	(0,06)	0,07	0,12	0,04	(0,22)	(0,15)	0,04
5.3	Recursos del balance (+)	1,86	2,25	2,51	2,09	3,40	4,07	4,48	2,56	4,20	4,32
5.4	Cuentas transitorias	0,06	0,10	0,07	0,00	0,01	0,01	0,01	0,57	0,67	0,72
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	0,02	0,02	0,02	0,05	0,09	0,13	0,12	0,15	0,18	0,20
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(0,02)	(0,01)	(0,03)	(0,05)	(0,08)	(0,12)	(0,11)	(0,14)	(0,16)	(0,18)
5.4.8	Desahorro fonpet	-	-	-	-	-	-	-	0,55	0,65	0,70
5.4.9	Reservas ley 819 de 2003	0,06	0,10	0,08	-	-	-	-	-	-	-
5.5	Variación otros activos	(0,00)	(0,00)	0,01	(0,00)	(0,00)	(0,00)	0,00	0,24	0,01	(0,00)
5.6	Ventas de activos no financieros (+)	0,01	0,03	0,04	0,01	0,01	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01
5.9	Resultado presupuestal	(2,83)	(3,38)	(2,70)	(3,48)	(5,43)	(4,89)	(3,28)	(3,52)	(5,39)	(4,75)
5.9.1	Superávit	(3,15)	(3,73)	(3,16)	(3,81)	(5,74)	(5,30)	(4,16)	(3,63)	(5,56)	(5,05)
5.9.2	Déficit	0,32	0,35	0,46	0,33	0,32	0,41	0,87	0,12	0,17	0,30

Anexo 4-4a

Balance Fiscal - Municipios No Capitales
Porcentaje del PIB

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Ingresos	2,72%	2,64%	2,53%	2,63%	3,19%	3,21%	3,35%	2,94%	3,12%	3,12%
1.1	Ingresos corrientes	2,61%	2,55%	2,45%	2,55%	3,09%	3,12%	3,21%	2,85%	3,03%	3,06%
1.1.1	Tributarios	0,51%	0,54%	0,54%	0,54%	0,59%	0,66%	0,73%	0,68%	0,72%	0,73%
1.1.1.01	Industria y comercio	0,16%	0,17%	0,17%	0,19%	0,20%	0,21%	0,22%	0,21%	0,22%	0,23%
1.1.1.02	Predial unificado	0,15%	0,16%	0,14%	0,15%	0,16%	0,18%	0,19%	0,20%	0,21%	0,21%
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	0,08%	0,07%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%	0,07%	0,06%	0,06%
1.1.1.05	Estampillas	0,02%	0,03%	0,04%	0,03%	0,04%	0,06%	0,08%	0,05%	0,06%	0,06%
1.1.1.07	Circulación y tránsito	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.1.1.10	Alumbrado público	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	0,02%	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,03%	0,04%	0,02%	0,02%	0,03%
1.1.1.12	Avisos y tableros	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
1.1.1.13	Delineación y urbanismo	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,04%	0,02%	0,03%	0,02%
1.1.1.98	Otros	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,05%	0,04%	0,05%	0,05%
1.1.2	No tributarios	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%	0,09%	0,08%	0,08%	0,08%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	0,07%	0,06%	0,07%	0,06%	0,06%	0,07%	0,08%	0,07%	0,08%	0,08%
1.1.2.10	Otros	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
1.1.3	Transferencias y aportes	2,03%	1,94%	1,83%	1,95%	2,42%	2,39%	2,39%	2,09%	2,23%	2,25%
1.1.3.01	Transferencias funcionamiento	0,17%	0,17%	0,16%	0,16%	0,16%	0,19%	0,19%	0,17%	0,17%	0,17%
1.1.3.02	Transferencias inversión - sgp	1,13%	1,12%	1,03%	1,06%	1,12%	1,04%	1,13%	1,12%	1,16%	1,11%
1.1.3.03	Transferencias inversión - regalías	0,25%	0,26%	0,31%	0,18%	0,32%	0,35%	0,27%	0,13%	0,15%	0,22%
1.1.3.04	Transferencias inversión - partic.	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.1.3.05	Transferencias inversión - nivel central	0,36%	0,29%	0,21%	0,43%	0,68%	0,70%	0,66%	0,56%	0,61%	0,60%
1.1.3.06	Transferencias inversión - nivel departamental	0,10%	0,10%	0,12%	0,10%	0,13%	0,10%	0,13%	0,09%	0,13%	0,13%
1.1.3.07	Transferencias inversión - nivel municipal	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%
1.1.3.09	Rentas parafiscales	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
1.2	Ingresos de capital	0,11%	0,09%	0,08%	0,07%	0,10%	0,09%	0,14%	0,09%	0,09%	0,06%
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.2.3	Reintegros	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%
1.2.4	Rendimientos por op. Financieras	0,05%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%
1.2.5	Utilidades y excedentes fros.	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
1.2.9	Otros	0,02%	0,02%	0,04%	0,04%	0,06%	0,04%	0,07%	0,03%	0,03%	0,02%
2	Gastos	-2,57%	-2,54%	-2,57%	-2,41%	-2,92%	-3,13%	-3,53%	-2,89%	-3,06%	-3,17%
2.1	Gastos corrientes	-0,39%	-0,40%	-0,38%	-0,38%	-0,39%	-0,48%	-0,48%	-0,36%	-0,43%	-0,45%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	-0,39%	-0,40%	-0,38%	-0,38%	-0,39%	-0,48%	-0,48%	-0,36%	-0,43%	-0,45%
2.1.1.01	Gastos de personal	-0,18%	-0,18%	-0,17%	-0,17%	-0,18%	-0,18%	-0,19%	-0,20%	-0,21%	-0,22%
2.1.1.02	Gastos generales	-0,08%	-0,09%	-0,07%	-0,07%	-0,08%	-0,08%	-0,08%	-0,08%	-0,08%	-0,09%
2.1.1.04	Transferencias corrientes	-0,11%	-0,12%	-0,12%	-0,11%	-0,11%	-0,20%	-0,19%	-0,06%	-0,12%	-0,12%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%

Anexo 4-4a

Balance Fiscal - Municipios No Capitales
Porcentaje del PIB

Código	Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	-0,03%	-0,04%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%
2.1.1.04.05	Transferencias sgr	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,09%	-0,07%	0,05%	0,00%	0,00%
2.1.1.04.20	Otras transferencias	-0,06%	-0,06%	-0,06%	-0,05%	-0,06%	-0,06%	-0,06%	-0,06%	-0,06%	-0,07%
2.1.1.05	Otros	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2.1.1.06	Servicio de la deuda	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06.01	Deuda interna	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06.02	Deuda externa	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2.2	Gastos de capital	-2,18%	-2,14%	-2,19%	-2,03%	-2,52%	-2,65%	-3,05%	-2,53%	-2,63%	-2,72%
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	-0,73%	-0,71%	-0,79%	-0,49%	-0,69%	-0,81%	-1,06%	-0,62%	-0,63%	-0,71%
2.2.1.01	Infraestructura	-0,73%	-0,71%	-0,79%	-0,49%	-0,69%	-0,81%	-1,06%	-0,62%	-0,63%	-0,71%
2.2.1.01.01	Construcción	-0,37%	-0,37%	-0,42%	-0,23%	-0,35%	-0,44%	-0,57%	-0,35%	-0,31%	-0,39%
2.2.1.01.02	Adquisición	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,01%	-0,02%	-0,01%
2.2.1.01.03	Mejoramiento y mantenimiento	-0,35%	-0,31%	-0,35%	-0,25%	-0,32%	-0,36%	-0,46%	-0,26%	-0,31%	-0,31%
2.2.2	Otros	-1,45%	-1,43%	-1,41%	-1,54%	-1,83%	-1,84%	-1,99%	-1,91%	-2,00%	-2,01%
2.2.2.01	Dotación	-0,11%	-0,11%	-0,11%	-0,09%	-0,12%	-0,11%	-0,12%	-0,11%	-0,10%	-0,10%
2.2.2.02	Recurso humano	-1,13%	-1,12%	-1,09%	-1,27%	-1,50%	-1,50%	-1,62%	-1,59%	-1,66%	-1,69%
2.2.2.03	Investigación y estudios	-0,04%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,04%	-0,03%	-0,04%	-0,03%	-0,04%	-0,03%
2.2.2.04	Administración del estado	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,04%
2.2.2.05	Subsidios	-0,11%	-0,10%	-0,10%	-0,09%	-0,11%	-0,12%	-0,13%	-0,12%	-0,13%	-0,13%
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	-0,04%	-0,04%	-0,04%	-0,04%	-0,05%	-0,04%	-0,04%	-0,03%	-0,03%	-0,03%
2.2.2.07	Gastos operativos inversión sgr	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
3	Préstamo neto	0,01%	0,02%	0,01%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,01%
3.1	Obtención	0,01%	0,02%	0,01%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,01%
3.2	Concesión	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4	Balance	0,16%	0,12%	-0,04%	0,22%	0,27%	0,09%	-0,17%	0,04%	0,06%	-0,05%
5	Financiamiento	-0,16%	-0,12%	0,04%	-0,22%	-0,27%	-0,09%	0,17%	-0,04%	-0,06%	0,05%
5.1	Crédito externo neto	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%
5.2	Crédito interno neto	0,02%	0,05%	0,04%	-0,01%	0,01%	0,02%	0,01%	-0,02%	-0,02%	0,00%
5.3	Recursos del balance (+)	0,37%	0,41%	0,41%	0,31%	0,48%	0,53%	0,56%	0,30%	0,46%	0,44%
5.4	Cuentas transitorias	0,01%	0,02%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%	0,07%	0,07%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,02%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,02%
5.4.8	Desahorro fonpet	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,06%	0,07%	0,07%
5.4.9	Reservas ley 819 de 2003	0,01%	0,02%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
5.5	Variación otros activos	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%	0,00%	0,00%
5.6	Ventas de activos no financieros (+)	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
5.9	Resultado presupuestal	-0,56%	-0,62%	-0,44%	-0,52%	-0,76%	-0,64%	-0,41%	-0,41%	-0,59%	-0,49%
5.9.1	Superávit	-0,63%	-0,69%	-0,51%	-0,57%	-0,80%	-0,69%	-0,52%	-0,42%	-0,60%	-0,52%
5.9.2	Déficit	0,06%	0,06%	0,07%	0,05%	0,04%	0,05%	0,11%	0,01%	0,02%	0,03%

Anexo
Balance por compromisos

Situación de las Finanzas del Estado

Balance por compromisos Empresas Nacionales

Concepto	Año		Variación %
	2017	2018	
1. Ingresos	24.515	29.919	22
1.1 Ingresos corrientes	23.226	28.597	23
1.1.1 No tributarios	21.277	26.322	24
1.1.1.1 Ventas bienes	9.141	13.626	49
1.1.1.2 Venta de servicios	10.648	11.092	4
1.1.1.3 Total operaciones comerciales	1.040	1.169	12
1.1.1.4 Total otros ingresos no tributarios	447	434	(3)
1.1.2 Transferencias y aportes	1.949	2.276	17
1.3 Ingresos de capital	1.289	1.322	3
1.3.1 Rendimientos por operaciones financieras	948	1.077	14
1.3.2 Utilidades y excedentes financieros	5	3	(46)
1.3.3 Otras recuperaciones de cartera	139	237	71
1.3.4 Otros Recursos de Capital/1	196	5	(98)
2. Gastos	(23.145)	(27.625)	19
2.1 Gastos de Funcionamiento	(18.935)	(23.569)	24
2.1.1 Gastos de Personal	(1.031)	(1.090)	6
2.1.2 Gastos Generales	(1.687)	(1.828)	8
2.1.3 Transferencias Corrientes	(1.701)	(1.467)	(14)
2.1.4 Gastos de Comercialización y Producción	(13.748)	(18.326)	33
2.1.5 Otros Gastos de Funcionamiento	(3)	(2)	(9)
2.1.6 Servicio de la Deuda	(765)	(856)	12
2.2 Gastos de Capital	(4.210)	(4.056)	(4)
2.2.1 Formación Bruta de Capital Fijo	(3.195)	(3.010)	(6)
2.2.2 Otros/2	(1.016)	(1.046)	3
3. Préstamo Neto	2.067	(282)	(114)
3.1 Préstamo	127	(682)	(639)
3.2 Inversión	1.940	401	(79)
4. Déficit o Superávit (4)=(1)+(2)+(3)	3.436	2.012	(41)
5. Financiamiento	(3.436)	(2.012)	(41)
5.1 Crédito Externo Neto	(21)	457	(2.324)
5.1.1 Sector Bancario	(21)	457	(2.323)
5.1.2 Otros Neto	0	0	103
5.2 Crédito Interno Neto	4.123	608	(85)
5.2.1 Sector Bancario	263	114	(56)
5.2.2 Bonos y Títulos Neto	3.866	500	(87)
5.2.5 Otros Neto	(5)	(6)	20
5.3 Variación de activos	1.478	2.364	60
5.3.1 Recursos del Balance	281	448	60
5.3.2 Variación Neta de Caja	1.212	1.940	60
5.3.3 Otras Variaciones de activos/3	(15)	(24)	55
5.4 Diferencia en Caja (portafolio)	(9.017)	(5.442)	(40)

1. Otros recursos de capital, incluye: reintegros, diferencial cambiario, aportes de capital y donaciones.

2. Otros, incluye: donación, recurso humano, investigación y estudios, subsidios y gastos operativos de inversión.

3. Otras variaciones de activos, incluye: variación neta de cuentas por cobrar, ingresos extraordinarios, movimiento neto de títulos, utilidades/perdidas neta de activos y cuentas transitorias.

Situación de las Finanzas del Estado

Balance por compromisos
Empresas Territoriales

Concepto	Año		Variación %
	2017	2018	
1. Ingresos	35,38	37,20	5,14
1.1 Ingresos corrientes	30,08	32,18	6,97
1.1.1 No tributarios	25,90	27,82	7,40
1.1.1.1 Ventas bienes	2,99	2,93	-2,14
1.1.1.2 Venta de servicios	20,60	22,22	7,83
1.1.1.3 Operaciones comerciales	0,26	0,30	11,87
1.1.1.4 Otros Ingresos No Tributarios	2,04	2,38	16,49
1.1.2 Transferencias y Aportes	4,18	4,36	4,29
1.3 Ingresos de Capital	5,30	5,02	-5,27
1.3.1 Rendimientos por Operaciones Financieras	2,96	2,94	-0,65
1.3.2 Utilidades y Excedentes Financieros	0,39	0,07	-82,61
1.3.3 Otras recuperaciones de cartera	1,83	1,97	7,90
1.3.4 Otras Recursos de Capital/1	0,11	0,03	-71,39
2. Gastos	-37,49	-39,89	6,38
2.1 Gastos de Funcionamiento	-25,46	-26,41	3,73
2.1.1 Gastos de Personal	-2,54	-2,83	11,53
2.1.2 Gastos Generales	-5,22	-5,00	-4,30
2.1.3 Transferencias Corrientes	-3,63	-4,00	9,95
2.1.4 Gastos de Comercialización y Producción	-12,13	-12,59	3,75
2.1.5 Otros Gastos de Funcionamiento	-0,17	-0,16	-6,06
2.1.6 Servicio de la Deuda	-1,76	-1,84	4,19
2.2 Gastos de Capital	-12,03	-13,47	11,98
2.2.1 Formación Bruta de Capital Fijo	-8,69	-9,79	12,67
2.2.2 Otros/2	-3,34	-3,68	10,21
3. Préstamo Neto	-0,34	0,10	-130,38
3.1 Recuperaciones Cartera	-0,11	-0,15	34,68
3.2 Capitalizaciones	-0,35	0,13	-137,90
3.3 Otros	0,12	0,13	6,98
4. Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)+(3)	-2,46	-2,58	5,05
5. Financiamiento	2,46	2,58	5,05
5.1 Crédito Externo Neto	0,72	3,39	367,85
5.1.1 Sector Bancario	-3,44	-0,39	-88,78
5.1.2 Gobiernos Neto	0,00	0,00	
5.1.5 Otros Neto/3	4,16	3,77	-9,36
5.2 Crédito Interno Neto	0,28	-0,40	-243,76
5.2.1 Sector Bancario	0,30	-0,36	-219,89
5.2.2 Bonos y Títulos Neto	-0,01	-0,02	125,57
5.2.5 Otros Neto	-0,01	-0,02	80,57
5.3 Variación Activos	5,12	6,68	30,57
5.3.1 Recursos del Balance	1,17	1,51	29,88
5.3.2 Variación Neta de Caja	3,86	5,09	31,85
5.3.3 Otras Variaciones de Activos/4	0,09	0,08	-15,69
5.4 Diferencia en Caja (portafolio)	-3,67	-7,09	93,48

1. Otras recursos de capital, incluyen: reintegros, diferencial cambiario, aportes de capital, donaciones.

2. Otros , incluye: dotación, recurso humano, investigación y estudios, subsidios.

3. Otros neto incluye: proveedores neto, bonos y títulos neto y otros neto

4. Otras variaciones de activos, incluye: variación neta de cuentas por pagar, ingresos extraordinarios, movimiento neto de títulos, utilidades/perdidas de activos y cuentas transitorias.

Balance por compromisos Estapúblicos Territoriales

Concepto	Año		Variación %
	2017	2018	
1. Ingresos	13,18	13,59	3,12
1.1 Ingresos Corrientes	12,29	12,71	3,38
1.1.1 Tributarios	0,60	0,57	-4,47
1.1.2 No Tributarios	3,34	3,53	5,62
1.1.2.1 Tasas, Multas y Contribuciones	0,12	0,09	-21,13
1.1.2.2 Ventas (bienes , servicios, operaciones comerciales)	1,82	2,04	12,37
1.1.2.3 Otros Ingresos No Tributarios	1,41	1,40	-0,88
1.1.3 Tranferencias y Aportes	8,35	8,61	3,03
1.1.4 Rentas Parafiscales / Contribuciones Parafiscales	0,00	0,01	41,03
1.4 Ingresos de Capital	0,89	0,88	-0,57
1.4.2 Rendimientos de Cartera/1	0,87	0,87	-0,87
1.4.3 Otros recursos de capital	0,01	0,02	17,14
2. Gastos	-13,22	-13,80	4,42
2.1 Gastos Corrientes	-6,15	-6,36	3,34
2.1.1 Gastos de Personal	-2,34	-2,59	10,71
2.1.2 Gastos Generales	-1,24	-1,26	2,15
2.1.3 Trasferencias corrientes	-2,45	-2,39	-2,28
2.1.4 Otros Gastos/2	-0,06	-0,06	-3,97
2.1.5 Servicio de la Deuda	-0,06	-0,05	-21,18
2.2 Gastos de Capital	-7,07	-7,44	5,35
2.2.1 Formación Bruta de Capital Fijo	-2,64	-3,74	41,56
2.2.2 Otros	-4,42	-3,70	-16,31
2.2.2 Dotación	-1,08	-0,67	-38,52
2.2.3 Recurso Humano	-1,60	-1,83	14,93
2.2.4 Otros Gastos de Capital/3	-1,74	-1,20	-31,14
3. Préstamo Neto	0,05	0,04	-18,49
3.1 Préstamo	0,05	0,04	-18,58
3.2 Inversión	0,00	0,00	-17,27
4. Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)+(3)	0,01	-0,17	-1479,72
5. Financiamiento	-0,01	0,17	-1479,72
5.1 Crédito Externo Neto	0,00	0,00	66,64
5.1.1 Sector Bancario	-0,01	0,00	-97,69
5.1.2 Gobiernos Neto	0,00	0,00	-100,00
5.1.5 Otros Neto/4	0,01	0,00	-121,44
5.2 Crédito Interno Neto	-0,22	-0,21	-6,13
5.2.1 Sector Bancario	-0,06	0,01	-119,25
5.2.2 Bonos y Títulos Neto	-0,14	-0,20	41,98
5.2.5 Otros Neto	-0,02	-0,03	25,17
5.3 Variación de Activos	1,85	1,78	-3,81
5.5 Diferencia en Caja (portafolio)/5	-1,64	-1,40	-14,70

1. Rendimientos de cartera, incluye: otras recuperaciones de cartera, reintegros, rendimientos por operaciones financieras, donaciones, diferencial cambiario y utilidades y excedentes.

2. Otros gastos: incluye gastos de producción y comercialización y otros gastos de funcionamiento)

3. Otros gastos de capital, incluye: investigación y estudio, admon del estado, subsidio, saneamiento y ajuste fiscal

4. Otros incluye: proveedores neto, bonos y títulos neto y otros neto

5. Diferencial de caja, incluye reservas

Situación de las Finanzas del Estado