



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Cuenta General del

Presupuesto
y del **Tesoro**

2016



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA
C O L O M B I A

*Cuenta General
del Presupuesto y del Tesoro
2016*

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Amparo Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Juan Carlos Thomas Bohórquez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Julián Eduardo Polanía Polanía
Contralor Delegado para Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Andrés Bernal Morales
Contralor Delegado para el sector Agropecuario

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

Martha Victoria Osorio Bonilla
Contralora Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras

José Antonio Soto Murgas
Contralor Delegado para el sector Social

Ivonne Del Pilar Jiménez García
Contralora Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Diego Alvarado Ortiz
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

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

Julio Andrés Ossa Santamaría
Contralor Delegado para Participación Ciudadana

Lisbeth Triana Casas
Directora Oficina de Planeación

Victoria Eugenia Díaz Acosta
Directora de Oficina de Sistemas e Informática

Adriana Herrera Beltrán
Directora Oficina de Control Interno

Jesualdo Villero Pallares
Director Oficina de Control Disciplinario

Iván Darío Guauque Torres
Director Oficina Jurídica

Tania Violeta Vargas Luna
Directora Centro de Estudios Fiscales

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Luisa Fernanda Morales Noriega
Gerente del Talento Humano

Alfredo Vargas Abad
Gerente Administrativo y Financiero

Álvaro Ruiz Castro
Director Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Claudia Cristina Serrano Evers
Directora Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción

Mauricio Gutiérrez Dangond
Director Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación (e)



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

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Amparo Alonso Másmele
Vicecontralora General de la República

Dirección y coordinación del informe:

Juan Carlos Thomas Bohórquez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Libia Yolima Poveda Riaño
Directora de Cuentas y Estadísticas Fiscales

Elaboraron el presente informe:
Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz
Martha Yanira Castañeda Sanabria
Miguel Alfonso Montoya Olarte
Fernando Gonzalez Aguilar
Luz Teresa Nieves González

Estadísticas Presupuestales:
Fernando Gonzalez Aguilar
Julio Armando González Palacios
Jorge Enrique Ospina Merchán

Apoyo procesamiento de encuesta de hogares
Mario Ernesto Camargo

Apoyo Opinión
Esmeralda Martín Moreno

Asesoría Técnica:
Antonio Hernández Gamarra

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones
Rossana Payares Altamiranda

Edición y diagramación:
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Portada
Grupo de Diseño-CGR

ISSN 1794-5356

Contraloría General de la República
Carrera 69 No 44-35
PBX: (57) 1 – 5187000
Código postal: 111071
Bogotá D.C., Colombia
Julio de 2017

Tabla de contenido

Presentación.....	9
Introducción.....	13
I. Aspectos generales del presupuesto.....	15
1.1 Inestabilidad Macroeconómica y vulnerabilidad fiscal: los supuestos macro en el presupuesto 2016.....	15
1.2 Programación General del Presupuesto en 2016.....	17
1.2.1 Programación de Ingresos.....	17
1.2.2 Programación de los gastos.....	18
II. Ejecución de ingresos en 2016: restricciones fiscales y mayor financiamiento con deuda.....	21
2.1 Ingresos corrientes de la Nación.....	22
2.2 Recursos de capital.....	24
2.3 Ejecución de Fondos Especiales.....	25
2.4 Establecimientos Públicos.....	26
III. Ejecución del Gasto 2016: ajuste fiscal e inflexibilidades en el gasto.....	29
3.1 Aspectos generales de la ejecución del gasto.....	29
3.2 Ejecución del Gasto por grandes rubros.....	31
3.2.1 Funcionamiento.....	32
3.2.1.1 Gasto de personal.....	34
3.2.1.2 Transferencias al Sistema General de Participaciones (SGP).....	35
3.2.1.3 Transferencias para Pensiones y mecanismos de protección para la población en vejez.....	41
3.2.2 Servicio de la deuda.....	46
3.2.3 Inversión.....	47
3.2.3.1 Inversión Plan Nacional de Desarrollo.....	49
3.3 Ejecución rezago en 2016 constituido en 2015.....	56
3.4 Vigencias futuras.....	57
IV. El rezago presupuestal vigencia 2016.....	61
4.1 Constitución y refrendación de la reserva de la vigencia 2016.....	61
4.2 Cuentas por pagar constituidas en 2016.....	63
V Resultado presupuestal.....	65
5.1 Fuentes y usos.....	65
5.2 Balance presupuestal.....	67

VI. Cuenta del Tesoro.....	74
6.1 El comportamiento de la Tesorería en 2016.....	71
6.1.1 Fuentes y usos de Tesorería.....	72
6.2 El balance de caja de la Tesorería.....	73
6.3 Portafolios de la Tesorería y Fondos Administrados.....	75
6.4 Activos y pasivos corrientes de Tesorería.....	78
6.4.1 Balance Dirección del Tesoro Nacional	79
6.4.2 Balance de la Deuda Pública.....	81
6.4.3 Resultado global Tesorería y Deuda (Crédito Público).....	83
VII. Opinión sobre la razonabilidad de la Cuenta.....	85
7.1 Hallazgos en entidades ejecutoras del PGN.....	85
7.2 Los principios presupuestales.....	90
7.3 Opinión y recomendaciones.....	91
Anexo	95

Tabla de cuadros

Cuadro 1 1 Variables macroeconómicas 2016.....	16
Cuadro 1 2 Programación de ingresos PGN 2016.....	17
Cuadro 1 3 Programación de gastos PGN 2016.....	18
Cuadro 2 1 Ejecución de ingresos del PGN 2016.....	21
Cuadro 2 2 Ingresos de los Fondos Especiales del PGN 2016.....	26
Cuadro 2 3 Ingresos Establecimientos Públicos 2016.....	27
Cuadro 3 1 Ejecución gasto de funcionamiento 2016	33
Cuadro 3 2 Costo de la nómina 2016 y su distribución por sector económico ...	35
Cuadro 3 3 Distribución y ejecución de los recursos del SGP 2016.....	36
Cuadro 3 4 Asistencia educativa población de 6 a 17 años en Sisben por categoría de municipio y recursos SGP 2016.....	38
Cuadro 3 5 Población en el Sisben validada por categoría de municipio, afiliación a salud y recurso del SGP 2016.....	40
Cuadro 3 6 Población en el Sisben por conexión a acueducto y alcantarillado, por categoría de municipio y recurso del SGP para agua potable y saneamiento básico 2016.....	41
Cuadro 3 7 Ejecución de transferencias para pensiones y mecanismos de protección a la población en vejez.....	42
Cuadro 3 8 Apropiación definitiva por rubro para pensiones y mecanismos de protección a la vejez 2012-2016.....	42

Cuadro 3 9	Número de pensionados por tipo de régimen.....	43
Cuadro 3 10	Presupuesto asignado para el pago de mesadas pensionales y asignaciones de retiro 2016.....	45
Cuadro 3 11	Ejecución del servicio de la deuda por rubro 2016.....	46
Cuadro 3 12	Ejecución del gasto de inversión 2016.....	48
Cuadro 3 13	Ejecución de la inversión por estrategias del PND 2016.....	50
Cuadro 3 14	Ejecución rezago presupuestal 2015.....	56
Cuadro 3 15	Vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2016.....	58
Cuadro 4 1	Unidades ejecutoras que superan los topes de Ley 225 de 1995.....	63
Cuadro 4 2:	Cuentas por pagar 2015 – 2016.....	63
Cuadro 5 1	Fuentes y usos PGN 2010-2016.....	66
Cuadro 5 2	Balance presupuestal 2015-2016.....	68
Cuadro 6 1	Fuentes y usos de la Tesorería.....	73
Cuadro 6 2	Balance de Tesorería.....	75
Cuadro 6 3	Composición de inversiones del Portafolio de Tesorería y fondos administrados.....	77
Cuadro 6 4	SalDOS de Portafolio de Tesorería y fondos administrados.....	78
Cuadro 6 5	Activos y pasivos corrientes Tesoro Nacional.....	80
Cuadro 6 6	Activos y pasivos corrientes - Crédito Público (Deuda).....	62
Cuadro 6 7	Activos y pasivos corrientes.....	83
Cuadro 7 1	Relación de hallazgos por principios presupuestales.....	85
Cuadro 7 2	Opinión de razonabilidad del presupuesto por unidades ejecutoras del PGN.....	86
Cuadro 7 3	Ejecución ingresos PGN 2016, SIIF, DIAN y DTN.....	89
Anexo 1	97

Tabla de gráficos

Gráfico 1 1	Evolución de la apropiación inicial en el PGN por tipo gasto 2010- 2017.....	19
Gráfico 2 1	Ejecución de ingresos PGN 2015 – 2016	22
Gráfico 2 2	Ejecución ingresos corrientes de la Nación 2016.....	23
Gráfico 2 3	Recursos de capital de la Nación, 2015-2016.....	24

Gráfico 3 1 Ejecución del gasto 2016.....	30
Gráfico 3 2 Ejecución del presupuesto 2015 – 2016.....	31
Gráfico 3 3 Ejecución del gasto 2012-2016.....	32
Gráfico 3 4 Ejecución del gasto de funcionamiento 2012-2016.....	33
Gráfico 3 5 Ejecución de los Gastos de personal 2012-2016.....	34
Gráfico 3 6 Asistencia educativa de población en edad escolar según situación de pobreza 2015-2016.....	37
Gráfico 3 7 Distribución de la población en edad escolar que asiste a un establecimiento educativo oficial por quintiles de ingreso 2016.....	38
Gráfico 3 8 Cobertura en salud por situación de pobreza.....	39
Gráfico 3 9 Cobertura por quintiles de ingreso de la población afiliada a régimen Subsidiado en salud 2010-2016.....	40
Gráfico 3 10 Coberturas de población en edad de pensión que recibe ingreso por pensión y porcentaje de población ocupada afiliada a pensión por quintiles de ingreso 2016	44
Gráfico 3 11 Población afiliada en edad de pensión que adquirió el derecho a pensión y con indemnización sustitutiva en ISS_Colpensiones en cada año 2010-2016.....	45
Gráfico 3 12 Gastos servicio de la deuda 2012-2016.....	47
Gráfico 3 13 Ejecución de la inversión 2012-2016.....	50
Gráfico 3 14 Incidencia de pobreza por ingreso 2015-2016.....	51
Gráfico 3 15 Coeficiente de GINI 2015-2016.....	51
Gráfico 3 16 Distribución de población beneficiada de subsidios por quintiles de ingreso 2016.....	54
Gráfico 3 17 Tipos de vigencias futuras comprometidas 2017 – 2040.....	59
Gráfico 3 18 Vigencias futuras comprometidas (2011 – 2015) Para ejecución en 2016	59
Gráfico 4 1 Rezago presupuestal 2012-2016	61
Gráfico 5 1 Balance presupuestal 2010-2016.....	69

Presentación

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento del mandato constitucional de llevar la contabilidad de la ejecución presupuestal y presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro, entrega el presente informe, correspondiente a la vigencia 2016¹, donde se examina la programación y ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) y los resultados de la gestión del Tesoro Nacional. Este documento hace parte del análisis sobre las finanzas públicas colombianas que realiza la CGR a través de los informes de Deuda Pública, Certificación de las Finanzas del Estado y Auditoría al Balance de la Hacienda.

Respecto a los aspectos generales del presupuesto y partiendo del análisis de los supuestos macroeconómicos implícitos en él, así como en la programación presupuestal, vale decir que desde 2014 las finanzas públicas colombianas fueron impactadas por las fluctuaciones del entorno externo en dos sentidos: *i)* El comportamiento de los precios de las materias primas, y *ii)* El comportamiento de las tasas de interés externas. Bajo ese ambiente de inestabilidad económica internacional y local, el Gobierno Nacional proyectó, desde mediados de julio de 2015, el PGN para 2016.

En el transcurso de la vigencia 2016 el contexto varió con respecto a lo inicialmente esperado y produjo una desviación de los resultados. Los cambios más sustanciales fueron: *i)* los supuestos macroeconómicos utilizados en la programación del presupuesto presentaron desfases sustanciales frente a los observados, en situación que se viene dando desde mediados de 2014, como consecuencia de la caída en los precios internacionales del petróleo; *ii)* se ejecutaron operaciones de manejo de la deuda para modificar el perfil de la deuda interna por \$4,6 billones; *iii)* se emitió deuda interna por \$6 billones adicionales a lo originalmente previsto para contar con recursos de caja al final del año; y *iv)* finalizando la vigencia se ejecutó un recorte definitivo al presupuesto de \$6,0 billones

Los ingresos del PGN para 2016 se aforaron en \$215,91 billones y sufrieron modificaciones mediante reclasificaciones presupuestales y recortes que los llevaron a \$210,43 billones, es decir, con un ajuste de \$5,49 billones entre lo aprobado por el Congreso de la República y lo definitivamente aforado.

El recaudo efectivo del presupuesto llegó a \$206,49 billones, de los cuales \$197,81 billones fueron en efectivo y \$8,68 billones en papeles Títulos de Devolución de Impuestos (Tidis). Adicionalmente se registraron devoluciones en efectivo por \$0,52

1. Artículos 268 y 354, reglamentado en los artículos 36, 37, 38 y 39 de la Ley 42 de 1993, concordantes con el artículo 310 de la Ley 5 de 1992.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

billones, con lo cual los ingresos recaudados ascendieron a \$205,96 billones, es decir, \$4,46 billones por debajo del aforo final estimado. Del total recaudado, \$191,18 billones (92,8%) correspondieron al Gobierno Nacional y \$14,79 billones (7,2%) a los establecimientos públicos recaudaron.

El recaudo efectivo para 2016 registró un crecimiento nominal de \$1,87 billones frente a la vigencia 2015. Los mayores recaudos se concentraron en el impuesto de renta y complementarios con \$40,03 billones y en el impuesto al valor agregado (IVA) con \$28,39 billones. Estos impuestos registraron dos comportamientos diferentes frente a la vigencia 2015, mientras que renta creció en \$1,29 billones, el recaudo de IVA aumentó en \$770 mil millones. El débil aumento en los principales impuestos fue compensada con un mayor recaudo en la sobre tasa CREE por \$1,7 billones.

Con respecto a los impuestos que hacen parte del total de los ingresos corrientes, los de mayor recaudo fueron renta que representaron el 39%, IVA con el 28%, aduanas con 17%, el gravamen a los movimientos financieros con el 7% y el restante 10% en el impuesto a la riqueza, gasolina y ACPM, entre otros.

Los recursos del crédito interno, por su parte, registraron ingresos por \$36,61 billones, creciendo 20,51% frente a la vigencia 2015; mientras que los menores ingresos se presentaron en los excedentes financieros y utilidades (\$1,54 billones), y en rendimientos financieros (\$0,49 billones).

Por el lado del gasto, de una apropiación definitiva de \$210,43 billones se comprometieron \$200,90 billones, registrando pérdidas de apropiación en la vigencia por un monto de \$9,43 billones.

El gasto de funcionamiento definitivo se situó en \$122,58 billones (13,5% del PIB y 58,2% del PGN), con una disminución respecto al inicial del 1,5% y una ejecución* de 94,9%. La más baja ejecución se registró en las transferencias de capital (84,7%).

Para gastos de personal se apropiaron \$26,05 billones, que representaron el 3,0% del PIB, 12,4% del PGN y 21,3% de los recursos de funcionamiento; se ejecutaron en un 98,5% y se constituyeron reservas y cuentas por pagar por \$0,64 billones.

A pesar que los salarios se proyectaron con un incremento del 3,7%, la inflación al cierre de la vigencia fue de 6,77% y el aumento salarial del 7,77%, no se presentó un desfinanciamiento en el gasto por cuanto se cubrió la diferencia con los recursos programados en “otros gastos de personal”.

* Ejecución medida en el momento de obligaciones presupuestales.

Para el Sistema General de Participaciones (SGP) se apropiaron \$33,18 billones en 2016, de cuyo monto se transfirió el 67,6% a los municipios y el resto a los departamentos. Este gasto representó el 3,8% del PIB, 15,8% del PGN y 27,1% de los gastos de funcionamiento con una ejecución del 97,1%. Se destacó la partida destinada a asignaciones especiales, con una ejecución de tan solo el 35,6%, porque el total de las apropiaciones asignadas al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) se constituyó como reserva presupuestal.

Para pensiones y programas complementarios se apropiaron \$33,30 billones, que representaron el 3,9% del PIB, el 15,8% del PGN y el 27,2% de gastos de funcionamiento, con una ejecución del 87,4%. La menor ejecución se presentó en el Régimen de Prima Media (RPM) (73,9%) y se constituyeron reservas por \$4,2 billones. El 54,9% del presupuesto se asignó a las pensiones de las Fuerzas Armadas, Policía y Fopep, que representan el 24,9% de la población beneficiada.

En el presupuesto de 2016 se apropiaron inicialmente \$47,67 billones para atender el servicio de la deuda pública, con modificaciones netas por \$0,97 billones en la ejecución. Se destacó el aumento en las amortizaciones por \$0,63 billones y la disminución en los intereses por \$0,35 billones del servicio de la deuda externa; también se observó una disminución en las amortizaciones por \$2,8 billones y aumento del pago de intereses por \$1,33 billones en el servicio de la deuda interna. Estos movimientos estuvieron determinados por la política de canjes de la deuda interna.

La apropiación definitiva para el gasto de inversión ascendió a \$41,14 billones, que representaron el 4,8% del PIB y el 19,6% del PGN, con una ejecución del 86,5%. La menor ejecución se dio en el sector de infraestructura con el 78,9%. Se constituyeron reservas y cuentas por pagar por \$9,97 billones.

El rezago presupuestal corresponde a la suma de las reservas presupuestales (diferencia entre lo comprometido y lo obligado) y las cuentas por pagar (diferencia entre lo obligado y pagado) registradas a 31 de diciembre en el SIIF, que para 2016 ascendió a \$17,53 billones (2,0% del PIB y 8,3% del PGN).

Además de los resultados presupuestales enunciados, es preciso mencionar que para honrar el mandato constitucional y legal de presentar a la Cámara de Representantes para su examen y fenecimiento la “Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro”, resulta pertinente incorporar en el análisis los “saldos de las distintas cuentas que conforman el Tesoro.”

La Tesorería presentó en 2016 un déficit de caja de \$32,2 billones, que representó un crecimiento de \$6,7 billones en el déficit con respecto a 2015. En términos del PIB, el déficit pasó de 3,2% en 2015 a 3,7% en 2016.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

El aumento de déficit de Tesorería se explicó por los menores ingresos en recaudo tributario y recursos de capital. Esto último debido a la disminución de excedentes transferidos por parte de empresas nacionales como Ecopetrol, entidad que se vio afectada por la caída de los precios del petróleo en 2015.

La reducción de los ingresos se compensó, en parte, con el aumento de la cuenta “reintegros no exigibles” y mayores rendimientos del portafolio de la Tesorería. La primera cuenta pasó de \$395 mil millones en 2015 a \$3,5 billones en 2016 e incluyó recursos retornados a la Tesorería por las entidades adscritas al PGN que no fueron ejecutados.

El financiamiento del déficit de Tesorería provino principalmente del crédito interno, seguido del crédito externo. El crédito interno incluyó recursos de prefinanciamiento para la vigencia 2017 por \$6,0 billones, que sumados al portafolio del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (Fondes), de los fondos administrados, las tenencias de TES y el portafolio en dólares, resultaron en un aumento del portafolio total de la Tesorería de \$8,8 billones.

Por último, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 42 de 1993, la CGR determinó la razonabilidad de la cuenta del presupuesto, fundamentándose en el cumplimiento de los principios presupuestales, la consistencia de las cifras presupuestales (ingresos y gastos) y los saldos de las cuentas que integran el Tesoro.

Introducción

La Contraloría General de la República (CGR) examina en el presente informe la programación y ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) y los resultados de la gestión del Tesoro Nacional, siendo parte del análisis sobre las finanzas públicas colombianas.

El capítulo primero presenta, partiendo del análisis de los supuestos macroeconómicos, base del presupuesto y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), los principios de programación presupuestal y las reglas de ejecución del presupuesto en la vigencia; en el segundo, se analizan los ingresos presupuestales presentando las operaciones a las que debió acudir el Ejecutivo para financiar el gasto; en el tercero, se registra la ejecución del gasto, enfatizando en las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y las transferencias necesarias para cubrir las mesadas pensionales y los programas complementarios a cargo del PGN, temas estos relevantes dado el monto que representan en el presupuesto y su incidencia social.

En el cuarto capítulo se analiza el rezago presupuestal y los resultados de las auditorías ejecutadas por la CGR, con el fin de refrendar las reservas constituidas en la vigencia 2016. En el quinto, se determina el resultado presupuestal producto de la ejecución de ingresos y gastos; en el sexto se analizan los flujos de caja en la vigencia 2016 y las operaciones mediante las cuales el Tesoro gestionó recursos para solventar la Programación Anual de Caja (PAC).

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 42 de 1993, en el capítulo séptimo, se registran en forma consolidada los principales hallazgos presupuestales del proceso auditor micro, tipificando los principales errores y omisiones cometidos por las entidades. Con base en ello, se emite la opinión de la CGR acerca de la razonabilidad de la cuenta de presupuesto, fundamentada en el cumplimiento de los principios presupuestales, la consistencia de las cifras presupuestales (ingresos y gastos) y del Tesoro.

En este año se analizan las decisiones del Gobierno en materia del cierre presupuestal y la negativa de constituir las cuentas por pagar en los plazos establecidos por el mismo Ejecutivo; además se emite el pronunciamiento del señor Contralor General sobre la refrendación de las reservas y se dan las recomendaciones a la Cámara de Representantes y al Gobierno.

I. Aspectos generales del presupuesto

El Congreso de la República expidió la Ley 1769 de 2015, que aprobó un presupuesto de \$215,91 billones, de los cuales se financiaron con aportes de la Nación el 93,5% y con recursos propios de las entidades descentralizadas del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) el restante 6,5%. El monto total se distribuyó, por objeto de gasto, así: funcionamiento, 57,6%; servicio de la deuda, 22,1% e inversión, 20,3%.

Se parte de las principales variables macroeconómicas que afectaron el cumplimiento de los objetivos del presupuesto, tanto en materia de planeación, programación y ejecución del mismo, así como los efectos de estas sobre las rentas y el gasto causado por la desviación entre lo proyectado y lo observado. Se analiza también la línea de ajuste discrecional del Gobierno.

1.1 Inestabilidad macroeconómica y vulnerabilidad fiscal: los supuestos macro en el presupuesto 2016

El resultado de las finanzas públicas en Colombia tiene un vínculo muy estrecho con la actividad económica, ya que a través de la producción de bienes y servicios se genera el soporte de sus ingresos básicos (los impuestos). Además, el mismo sector público contribuye al crecimiento económico por medio del gasto, principalmente a través de sus inversiones.

En un ambiente de inestabilidad económica internacional y local, el Gobierno Nacional, a mediados de julio de 2015, proyectó el PGN 2016² sobre la base de los indicadores macroeconómicos establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2015 y 2016, y en el plan financiero 2016, con los cuales se construyeron los escenarios fiscales (Cuadro 1-1).

2. El detalle de las variables que afectaron las finanzas públicas y la deuda se encuentran consignados los informes sobre la Situación de las Finanzas Públicas y de la Situación de la Deuda Pública que realiza la Contraloría General de la República.

Cuadro 1-1

Variables macroeconómicas 2016

Variable	Proyecto PGN	Observado
P. del Petróleo - Brent (Promedio anual) USD	56,50	45,10
Tasa de Cambio (Promedio anual) Pesos	2.502	3.053
Importaciones (Variación anual)	-3,0%	-6,2%
Tasa de inflación anual	3,0%	5,75%
Tasa de crecimiento económico	3,0%	2,0%

*El precio corresponde al del año 2015, variable de referencia para las utilidades de las empresas del sector, base de liquidación de los pagos de renta de todo el sector y los dividendos de Ecopetrol

Fuente: Proyectos de Presupuesto y MFMP

La caída de los precios internacionales del petróleo, que pasó de USD \$99,3 por barril en 2014 a USD \$45,1 en 2016, generó efectos nocivos que se reflejaron, de un lado, en la pérdida de dinámica de la actividad económica y, de otro, en el deterioro de los ingresos fiscales, que para el caso concreto del Gobierno Nacional Central (GNC), se percibió a través del menor pago de impuestos y de la caída en los ingresos de capital vía dividendos.

La persistencia del *shock* petrolero en 2016, en combinación con la pérdida de dinámica de la demanda interna, se tradujo en una baja tasa de crecimiento de la economía (2%) en un ambiente de mayor inflación (5,75%), incremento de tasas de interés y devaluación nominal de 11%. En general, estos resultados económicos y el comportamiento de las principales variables macroeconómicas explicaron el desbalance de las finanzas públicas consolidadas en 2016, en particular, del Gobierno Nacional Central.

Por ejemplo, el mayor efecto de la tasa de cambio sobre las finanzas públicas se presentó en el financiamiento, es decir los desembolsos de nuevos créditos, la colocación de bonos y en las amortizaciones y pagos de intereses que se han visto afectados por este fenómeno.

Es así que con la desaceleración del ritmo de crecimiento económico durante 2015 y 2016, quedó al descubierto la vulnerabilidad del modelo de crecimiento económico del país, que unido al aumento de la tasa de interés por parte de la autoridad monetaria, con el fin de anclar las expectativas de inflación, limitó la dinámica del consumo y la inversión.

Por tanto, según los indicadores y lo señalado en la programación presupuestal, la adopción de supuestos macroeconómicos optimistas, tanto en el MFMP como en el proyecto de presupuesto, produjo un desfase en la ejecución presupuestal que puso

en dificultades las finanzas del Gobierno Nacional, el cual logró cerrar la vigencia 2016 mediante dos acciones radicales: *i)* alargar el perfil de vencimientos de la deuda y; *ii)* reducir el rubro de inversión.

1.2 Programación General del Presupuesto en 2016

El monto aprobado mediante la Ley 1769 de 2015 ascendió a \$215,91 billones, que se redujo en \$5,49 billones y quedó fijado finalmente en \$210,43 billones (Cuadros 1-2 y 1-3).

1.2.1 Programación de ingresos

Durante la vigencia 2016 se presentaron modificaciones en la programación del ingreso, en donde una de ellas fue el ajuste determinado mediante el Decreto del 21 de diciembre de 2016, que se concentró en recursos de capital (\$2,66 billones) e impuestos directos (\$1,58 billones) (Cuadro 1-2).

Cuadro 1-2

Programación de ingresos PGN 2016 Billones de pesos y porcentajes

Concepto	2015 aforo definitivo	2016		Aforo definitivo	Variación 2016-2015
		aforo inicial	Modificaciones		
Presupuesto General de la Nación	207,59	215,91	-5,49	210,43	1,4
Gobierno Nacional Central	195,34	201,81	-4,74	197,07	0,9
Ingresos Corrientes de la Nación	110,56	118,70	-1,58	117,12	5,9
Ingresos Tributarios	109,64	118,18	-1,58	116,60	6,4
Impuestos Directos	50,75	50,91	-1,58	49,33	-2,8
Impuestos indirectos	58,89	67,27	0,00	67,27	14,2
Ingresos No Tributarios	0,92	0,51	0,00	0,51	-44,1
Recursos de capital de la Nación	63,81	62,85	-2,66	60,19	-5,7
Rentas parafiscales	1,37	1,56	0,00	1,56	14,0
Fondos especiales	19,60	18,70	-0,50	18,20	-7,1
Establecimientos Públicos	12,26	14,10	-0,75	13,36	9,0
Ingresos corrientes	7,29	7,74	-0,27	7,47	2,5
Recursos de capital	2,62	3,49	-0,43	3,06	16,8
Contribuciones parafiscales	2,35	2,87	-0,05	2,82	20,1

Fuente: Proyectos de Presupuesto y MFMP

No obstante, la programación definitiva de 2016 frente a 2015 aumentó en 1,4%, siendo los ingresos corrientes, las rentas parafiscales y los establecimientos públicos las líneas que se incrementaron; mientras que los recursos de capital disminuyeron.

1.2.2 Programación de los gastos

El Gobierno Nacional, como consecuencia del menor ingreso percibido por los problemas tributarios y la caída en el precio del petróleo, y con el fin de cumplir con la regla fiscal y proveer los bienes y servicios, ha realizado en los últimos años ajustes al gasto. La primera modificación se dio mediante el aplazamiento de \$6 billones dispuesto en el Decreto 368 de marzo de 2016, justificado en los efectos adversos de la economía internacional sobre la economía colombiana que redujeron las rentas petroleras. En septiembre algunas de ellas se desaplazaron mediante el Decreto 1445 y finalmente en diciembre se expidió el Decreto 2088 que recortó definitivamente el monto mencionado.

El recorte afectó principalmente rubros de transferencias por \$1,74 billones y dentro de estos \$0,62 billones para el tema pensional y \$0,33 billones para otras transferencias; el servicio de la deuda interna (\$0,97 billones); en inversión en proyectos a nivel nacional (\$0,78 billones), agua potable y saneamiento básico (\$0,13 billones), apoyo a la niñez y la familia (\$0,09 billones) y \$0,05 billones para la implementación de obras para la prosperidad a nivel nacional (FIP) (Cuadro 1-3).

Cuadro 1-3

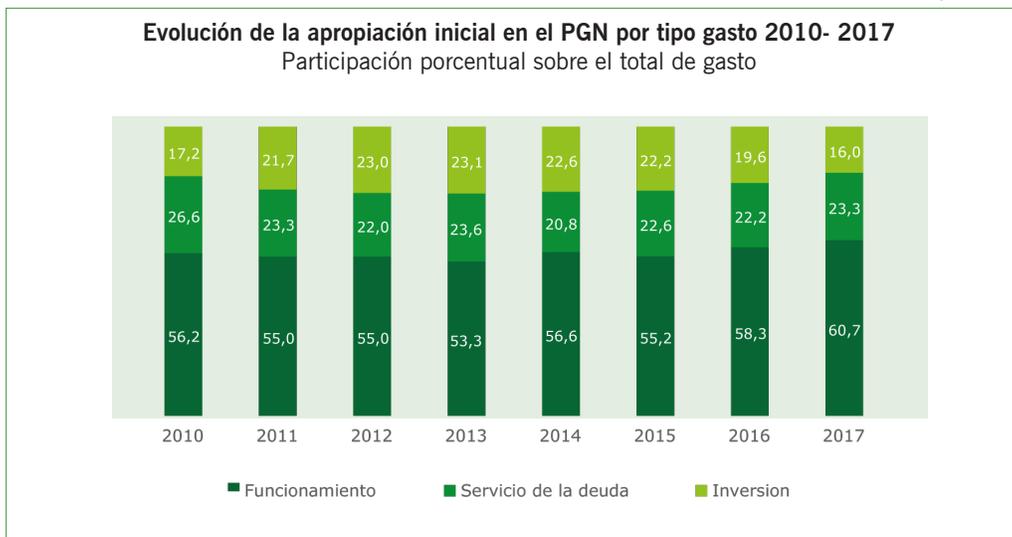
Programación de gastos PGN 2016 Billones de pesos y porcentajes					
Concepto	2015	2016		Apropiación definitiva	%
	Apropiación definitiva	Apropiación inicial	Modificaciones		
Funcionamiento	114,53	124,41	-1,83	122,58	7,0
Gastos de Personal	24,61	26,05	0,00	26,05	5,8
Gastos Generales	7,74	7,47	0,48	7,95	2,7
Transferencias	80,44	89,28	-2,43	86,85	8,0
Operación Comercial	1,74	1,61	0,12	1,73	-0,7
Servicio de la deuda	46,98	47,67	-0,97	46,71	-0,6
Deuda Externa	11,14	9,40	0,28	9,68	-13,1
Amortizaciones	6,08	2,92	0,63	3,56	-41,5
Intereses	5,06	6,47	-0,35	6,12	21,0
Deuda Interna	35,84	38,28	-1,25	37,03	3,3
Amortizaciones	20,40	22,50	-2,58	19,92	-2,4
Intereses	15,44	15,78	1,33	17,11	10,8
Inversion	46,09	43,83	-2,69	41,14	-10,7
Total (I + II + III)	207,59	215,91	-5,49	210,43	1,4

Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

La apropiación definitiva de 2016 frente a la vigencia 2015 aumentó en 1,4%. Los únicos gastos que se incrementaron fueron los de funcionamiento en gastos de personal y las transferencias, mientras que el servicio de la deuda y la inversión disminuyeron (Cuadro 1-3). El ajuste fiscal y los rubros donde este se ejecutó ejemplifican las inflexibilidades que aquejan al Presupuesto General de la Nación.

Cuando se revisa la composición de la estructura del gasto presupuestal durante los últimos ocho años, se evidencia que los principales rubros presentan un comportamiento inercial, donde el funcionamiento representa en promedio el 56,3% del total apropiado en el PGN; el servicio de la deuda el 23,0% y la inversión el 20,7% (Gráfico 1-1).

Gráfico 1-1



Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

Esas proporciones, que se mantienen prácticamente inalteradas, demuestran la incidencia de las inflexibilidades. En muchas vigencias el presupuesto se incrementa en el mismo porcentaje de la inflación proyectada, como en el caso de las transferencias, cuya senda de crecimiento está mayoritariamente reglamentada por Ley.

Estas rigideces se compensan con recortes de inversión, variable que, siendo la única flexible, opera como rubro de ajuste. Sin embargo, las vigencias futuras y las asociaciones público privadas han convertido en inflexibles partes cada vez mayores de este componente.

II. Ejecución de ingresos en 2016: restricciones fiscales y mayor financiamiento con deuda

Los ingresos de la Nación estuvieron condicionados al desempeño de la economía colombiana y los movimientos de los hechos económicos internacionales, que incidieron en el recaudo tributario y provocaron ajustes en lo presupuestal, tesorería y crédito público, especialmente mediante: *i*) aumento en monto aprobado del cupo de endeudamiento interno; *ii*) operaciones de manejo de la deuda interna para aplazar las amortizaciones y abrir espacio fiscal en la tesorería; y *iii*) aplazar gastos a lo largo de la vigencia para, posteriormente, realizar un recorte presupuestal definitivo al cierre de la misma.

El recaudo de los ingresos ascendió a \$206,49 billones, de los cuales \$197,81 billones se hicieron en efectivo y \$8,68 billones en papeles (TIDIS³). Adicionalmente se registraron devoluciones en efectivo por \$0,52 billones, con lo cual los ingresos recaudados ascendieron a \$205,96 billones (Cuadro 2-1).

Cuadro 2-1

Ejecución de ingresos del PGN 2016⁴ Billones de pesos

Concepto	Aforo definitivo	Recaudo		Total	Devoluciones en efectivo	Total recaudo ingresos	Participación total ingresos
		Efectivo	Tidis				
	1	2	3	4=2+3	5	6=4-5	%
Presupuesto General de la Nación	210,43	197,81	8,68	206,49	0,52	205,96	100,0
Gobierno nacional central	197,07	182,99	8,68	191,67	0,50	191,17	92,8
Ingresos corrientes de la Nación	117,12	103,60	7,76	111,36	0,48	110,88	53,8
Ingresos tributarios	116,60	103,33	7,76	111,09	0,47	110,61	53,7
Impuestos directos	49,33	44,59	3,92	48,50	0,12	48,38	23,5
Impuestos indirectos	67,27	58,74	3,84	62,59	0,35	62,23	30,2
Ingresos no tributarios	0,51	0,27	0,00	0,27	0,00	0,27	0,1
Recursos de capital de la Nación	60,19	54,51	-	54,51	0,01	54,51	26,5
Otros ingresos	19,76	24,88	0,92	25,80	0,02	25,78	12,5
Establecimientos públicos	13,36	14,81	-	14,81	0,02	14,79	7,2

Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

3. Los Títulos de Devolución de Impuesto (TIDIS) son los bonos o papeles que utiliza la DIAN para devolver y recaudar impuestos.

4. Los reportes del SIIF sobre la ejecución de ingresos presentan algunas diferencias con otras fuentes de información como es la DIAN y el Tesoro. Ver capítulo 7.1.

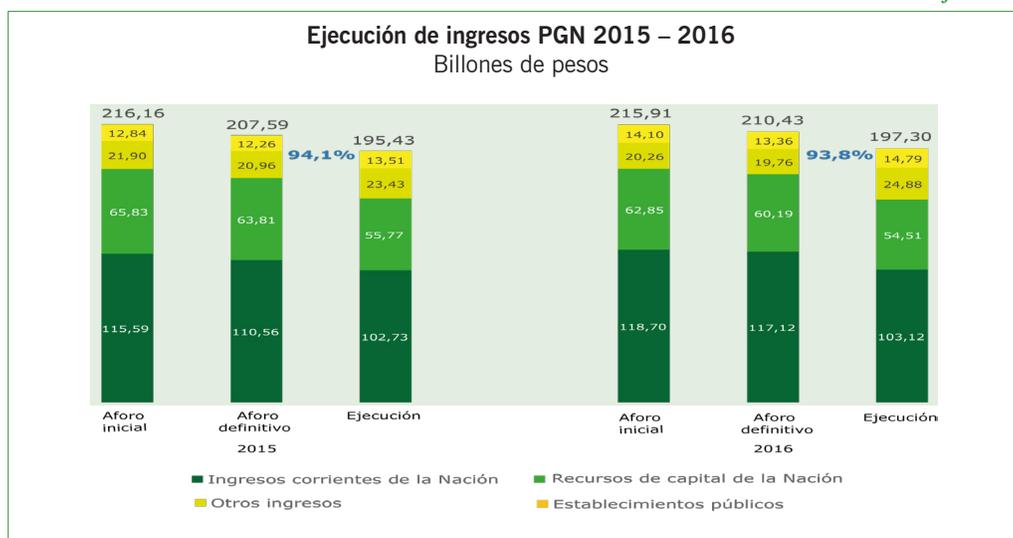
Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Los ingresos corrientes aportaron 53,8% del total, seguidos por los recursos de capital (26,5%), otros ingresos (12,5%) y establecimientos públicos (7,2%).

Ahora bien, de los ingresos del PGN recaudados, correspondieron al Gobierno Nacional \$191,17 billones de un aforo definitivo de \$197,07 billones; mientras que los establecimientos públicos aportaron \$14,79 billones de un aforo de \$13,36 billones (Cuadro 2-1).

La ejecución en efectivo de los ingresos en 2016⁵ fue de \$197,81 billones, 93,8% del total aforado y frente a la vigencia anterior el recaudo aumentó 1,0% (Gráfico 2-1).

Gráfico 2-1



Fuente: SIF, Contraloría General de la República

2.1 Ingresos Corrientes de la Nación

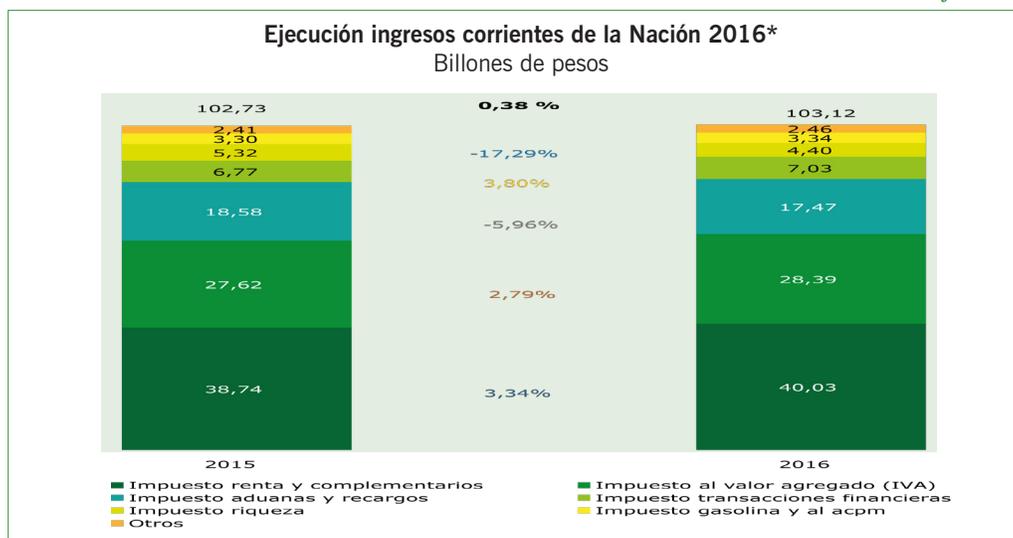
Los ingresos corrientes de la Nación (ICN)⁶ comprenden los ingresos tributarios y no tributarios, registraron un aforo definitivo por \$117,12 billones con un recaudo neto de \$110,88 billones con la siguiente composición: en efectivo \$103,60 billones, en papeles (TIDIS) \$7,76 billones y devoluciones en efectivo por \$0,48 billones (Cuadro 2-1).

5. Para el análisis de la ejecución de los ingresos se tomará el efectivo neto (efectivo menos devoluciones en efectivo) por el papel que desempeña en el financiamiento de los gastos.

6. Es importante señalar que el Impuesto CREE formalmente debe incorporarse en este rubro, sin embargo, la Ley dispuso que con los recursos recaudados se creara el Fondo CREE, y presupuestalmente se registrara en el rubro de los Fondos Especiales.

Los ingresos tributarios se dividen en impuestos directos e indirectos. Los rubros que aportaron los mayores ingresos en efectivo son: el impuesto de renta \$40,03 billones (39%), impuesto al valor agregado \$28,39 billones (28%), impuesto sobre aduanas \$17,47 billones (17%), y el impuesto a las transacciones financieras \$7,03 billones (7%) (Gráfico 2-2). Los ingresos no tributarios contienen las tasas, multas y contribuciones que aportaron un recaudo efectivo neto de \$0,27 billones.

Gráfico 2-2



* No se incluye en estos ingresos corrientes el recaudo por el impuesto CREE, pues presupuestalmente es un Fondo Especial.

Fuente: SIF, Contraloría General de la República

En los ingresos tributarios la situación fiscal se reflejó plenamente en la dinámica tributaria. Las metas de recaudo de la DIAN no se cumplieron y, buena parte del sustento del recaudo tributario se generó en la mini reforma tributaria de 2015 (Ley 1739 de diciembre de 2015), en la cual se estimaron recaudos por \$12,9 billones para 2016, \$13,5 billones en 2017 y finalmente \$14,0 billones en 2018⁷; mediante ella se aplazó la prevista abolición del impuesto al patrimonio y el de las transacciones financieras. Con esos cambios la DIAN previó incluir recursos por más de \$54,0 billones en cuatro años. Adicionalmente con la creación del Fondo CREE y la sobre tasa al CREE, se obtuvieron recursos adicionales en 2015 y 2016.

Esta reforma le dio un respiro a las finanzas puesto que logró: i) mantener el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en cuatro por mil hasta el año 2018, para la vigencia 2016 el recaudo neto en efectivo fue de \$7,03 billones; ii) creó el Impuesto a la Riqueza (en reemplazo del impuesto al Patrimonio) que recaudó \$4,40

7. En el presupuesto de 2015 se aforaron \$12,5 billones. Véase Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2015.

billones; iii) estableció la sobretasa de 3% al CREE y iv) estableció un impuesto complementario a la riqueza para los contribuyentes que declararan sus activos omitidos tanto en Colombia como en el exterior, pagando tarifas de 10%, 15%, y 20% de dichos activos, aplicables para 2015, 2016 y 2017, respectivamente.

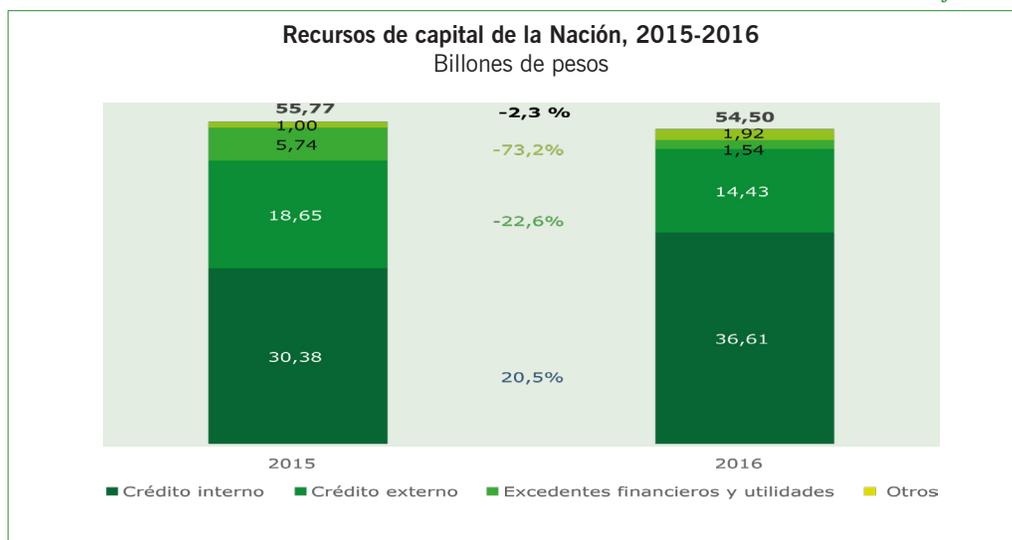
En conclusión, el Gobierno Nacional en sus proyecciones y los ajustes posteriores mostró que era evidente que las metas del recaudo tributario no se cumplirían en 2016, lo cual tendría implicaciones para los siguientes años. De tal forma, a finales del año presentó una nueva reforma tributaria de la cual se dijo que sería de carácter estructural, siendo la principal modificación el aumento del IVA del 16% al 19%. Los recursos de la reforma estructural ingresarán al fisco en las siguientes vigencias, y por tanto, no se hará referencia a ella en este informe.

2.2 Recursos de capital

Los recursos de capital fueron la alternativa que el Gobierno Nacional utilizó discrecionalmente para obtener ingresos adicionales y cubrir los faltantes de caja a lo largo de la ejecución presupuestal. Mediante operaciones de crédito y manejos de tesorería el gobierno compensó la caída en los ingresos fiscales y financió el gasto durante la vigencia 2016.

La ejecución de los ingresos por recursos de capital en 2016 fue de \$54,5 billones de una programación definitiva de \$60,19 billones. Con relación al año 2015 la ejecución disminuyó \$1,27 billones (2,3%), por causa de una reducción de 22,6% en el endeudamiento externo y de 73,2% en los excedentes financieros y utilidades, esto último a consecuencia de la caída en los ingresos y en las utilidades liquidadas a fin de período, entre las que se encuentran los dividendos de Ecopetrol (Gráfico 2-3). Por el contrario, el endeudamiento interno se incrementó en 20,5% básicamente por efecto de la colocación de bonos por \$6,0 billones destinados a contar con disponibilidad presupuestal para el cierre de la vigencia.

Gráfico 2-3



Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

De esta forma, el manejo de los recursos de capital para los resultados de 2016, fueron complementados mediante operaciones de tesorería que logró obtener \$15,66 billones adicionales⁸, de los cuales \$9,71 billones correspondieron a créditos internos y \$5,64 billones al rubro “otros recursos de capital”, de estos, a su vez, \$2,64 billones provinieron de reintegros y otros recursos no apropiados.

2.3 Ejecución de Fondos Especiales

Este rubro se aforó en \$18,09 billones y realizó un recaudo efectivo de \$23,13 billones, con un incremento de \$5,4 billones. La mayor dinámica la registró el Fondo Especial sobre la Renta para la Equidad – CREE-, creado por la reforma tributaria de 2012, el cual contó con una ejecución de \$14,11 billones. Ahora bien, presupuestalmente este fondo simplemente registra el recaudo de un tributo, por lo cual para efectos del balance fiscal, este se reclasifica como un impuesto complementario al de Renta (Cuadro 2-2).

Los demás fondos que fueron creados con una destinación específica para financiar salud, educación, pensiones, etc., totalizaron un recaudo de \$9,02 billones. De estos cabe destacar el Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud con \$1,45 billones; Fonpet Magisterio \$1,32 billones y el Fondo de Solidaridad Pensional \$0,91 billones (Cuadro 2-2).

8. Para mayor detalle remítase al Capítulo 6.

Cuadro 2-2

Ingresos de los Fondos Especiales del PGN, 2016
Billones de pesos

Fondos Especiales	Presupuesto definitivo 2016	Ejecución de ingresos 2016	Diferencia
Fondo Especial Impuesto Sobre la Renta para la Equidad – CREE	8,45	14,11	5,66
Fondo de Solidaridad y Garantías En Salud	1,34	1,45	0,11
Fondo Fonpet Magisterio	1,54	1,32	-0,21
Fondo de Solidaridad Pensional	1,42	0,91	-0,52
Fondo de Salud Policía Nacional	0,78	0,74	-0,04
Fondo Salud Fuerzas Militares	0,69	0,72	0,03
Fondo de Pensiones Telecom, Inravisión y Teleasociadas	0,72	0,71	-0,01
Financiación Sector Justicia	0,52	0,43	-0,08
Fondos Internos Ministerio de Defensa	0,35	0,36	0,01
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	0,28	0,3	0,02
Fondo de Sobretasa al ACPM	0,3	0,3	0
Fondo Seguridad y Convivencia Ciudadana	0,27	0,27	0
Fondos Internos Policía Nacional	0,18	0,2	0,02
Fondo de Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia	0,03	0,18	0,14
Contribución Entidades Vigiladas Contraloría General de la República	0,44	0,13	-0,31
Fondo Apoyo Financiero Zonas no Interconectadas (FAZNI)	0,09	0,12	0,02
Fondo Apoyo Financiero Zonas Rurales Interconectadas(FAER)	0,13	0,11	-0,02
Fondo Especial Para Programa de Normalización de Redes Eléctricas	0,06	0,1	0,04
Otros Fondos Especiales	0,5	0,67	0,17
Total	18,09	23,13	5,04

Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

2.4 Establecimientos Públicos

Los ingresos de los establecimientos públicos (EP) se aforaron en \$13,36 billones obteniendo un recaudo efectivo de \$14,79 billones. Los EP con mayores recaudos son: ICBF con \$2,56 billones, SENA con \$1,92 billones, Fontic \$1,05 billones, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil \$1,05 billones (Cuadro 2-3).

Cuadro 2-3

Ingresos Establecimientos Públicos 2016
Billones de pesos

Establecimientos Públicos	Aforo Vigente	Recaudo en Efectivo Neto	Participación %
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	2,65	2,56	17,3
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	1,74	1,92	12,9
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	0,94	1,05	7,1
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	0,79	1,05	7,1
Superintendencia de Notariado y Registro	0,86	0,87	5,9
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	0,56	0,82	5,6
Superintendencia de Industria y Comercio	0,13	0,82	5,5
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	0,97	0,73	4,9
Instituto Nacional de Vías (Invías)	0,35	0,62	4,2
Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)	0,24	0,36	2,5
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	0,21	0,29	2,0
Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	0,48	0,29	1,9
Fon policía - Gestión General	0,34	0,28	1,9
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	0,26	0,28	1,9
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	0,29	0,28	1,9
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	0,25	0,26	1,8
Hospital Militar	0,31	0,24	1,6
Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones	0,16	0,18	1,2
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	0,14	0,17	1,2
Superintendencia Financiera de Colombia	0,19	0,15	1,0
Superintendencia de Sociedades	0,13	0,15	1,0
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	0,12	0,13	0,9
Superintendencia Nacional de Salud	0,11	0,13	0,9
Otros establecimientos (51 Entidades)	1,17	1,14	7,7
Total	13,36	14,79	100,0

Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

En conclusión, en la vigencia 2016, para lograr el cumplimiento de las metas de ejecución el Gobierno recurrió a varios instrumentos para contener la coyuntura económica internacional y local:

- i. Del monto inicial proyectado para ingresos por \$215,91 billones, mediante ajuste se redujo el aforo inicial en \$5,49 billones, para luego a lo largo de la vigencia, llegar a un aforo definitivo de \$210,43 billones.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

- ii. El aforo definitivo comparado entre 2015 y 2016, registró un aumento en \$2,83 billones (1,4%). La mayor variación por monto en esta comparación estuvo en aumento en los impuestos indirectos con \$8,38 billones y disminución en los recursos de capital con \$3,62 billones.
- iii. Se recaudaron por gravamen a los movimientos financieros (GMF) \$7,08 billones y \$4,04 billones (en efectivo) por la creación del impuesto a la riqueza, como efecto de la reforma tributaria de 2015. Se proveyeron por estos dos impuestos \$11,12 billones.
- iv. El Impuesto de Renta para la Equidad (CREE), en el rubro presupuestal de los Fondos Especiales, fue importante su ejecución por \$14,11 billones, de \$8,45 billones programados.
- v. Los recursos de capital registraron un aforo definitivo de \$60,19 billones y se ejecutaron \$54,51 billones.
- vi. El Gobierno Nacional tan pronto comenzó 2016, debió acudir a los mercados internacionales con su programa de emisión de bonos al emitir USD \$1.500 millones.
- vii. En el frente interno, el Gobierno realizó varias operaciones de intercambio de la deuda interna en 2016 por cerca de \$4,6 billones, mediante las cuales se suavizó el perfil de la deuda.
- viii. Se aumentaron las emisiones de TES B en \$6,0 billones como fuente de financiamiento en 2016 y para mantener una disponibilidad de caja al cierre de la vigencia.
- ix. Los ingresos de los establecimientos públicos tuvieron un aforo definitivo por \$13,36 billones, para un recaudo definitivo de \$14,79 billones.

III. Ejecución del gasto 2016: ajuste fiscal e inflexibilidades en el gasto

3.1 Aspectos generales de la ejecución del gasto

Después de ajustes a lo largo de la vigencia, la apropiación definitiva del presupuesto de 2016 alcanzó los \$210,43 billones, con ejecución* de 91,0% (\$191,58 billones)⁹.

Con base en el monto apropiado definitivamente en 2016, los recursos que lograron comprometerse ascendieron a \$200,90 billones, con lo que se llega a una segunda conclusión¹⁰: se registraron pérdidas de apropiación¹¹ en la vigencia por un monto de \$9,43 billones, otra cifra importante que distancia los propósitos de la programación de la ejecución real del presupuesto (Gráfico 3-1).

Del monto comprometido para ejecutarse en 2016, 8,4% correspondió a reservas que pueden ejecutarse en el año siguiente, aun cuando pertenecen a la vigencia 2016, por tanto, el PGN tuvo una ejecución por bienes y servicios en la misma vigencia de \$191,58 billones, que fue el monto finalmente obligado (Gráfico 3-1).

El gasto en inversión contrario al de funcionamiento, fue el de mayor reducción frente a la vigencia 2015 (\$4,95 billones).

En la vigencia 2016 la inversión tuvo un recorte de \$2,69 billones (uno de los más altos en los últimos años), pérdidas de apropiación por \$1,21 billones, y reservas por \$4,35 billones, con lo cual la ejecución de la inversión llegó a \$35,58 billones (Gráfico 3-1).

En funcionamiento el ajuste fue mínimo debido a las inflexibilidades del rubro, dado en las transferencias corrientes que presentó un recorte de \$2,46 billones y unas pérdidas de apropiación por \$0,65 billones.

* Ejecución medida en el momento de obligaciones presupuestales.

9. El valor de las obligaciones presenta incertidumbre por el incidente en el registro de obligaciones en el SIF, ver Capítulo 4.

10 La primera fue que hubo un recorte neto por \$5,48 billones entre el presupuesto inicial y el definitivo.

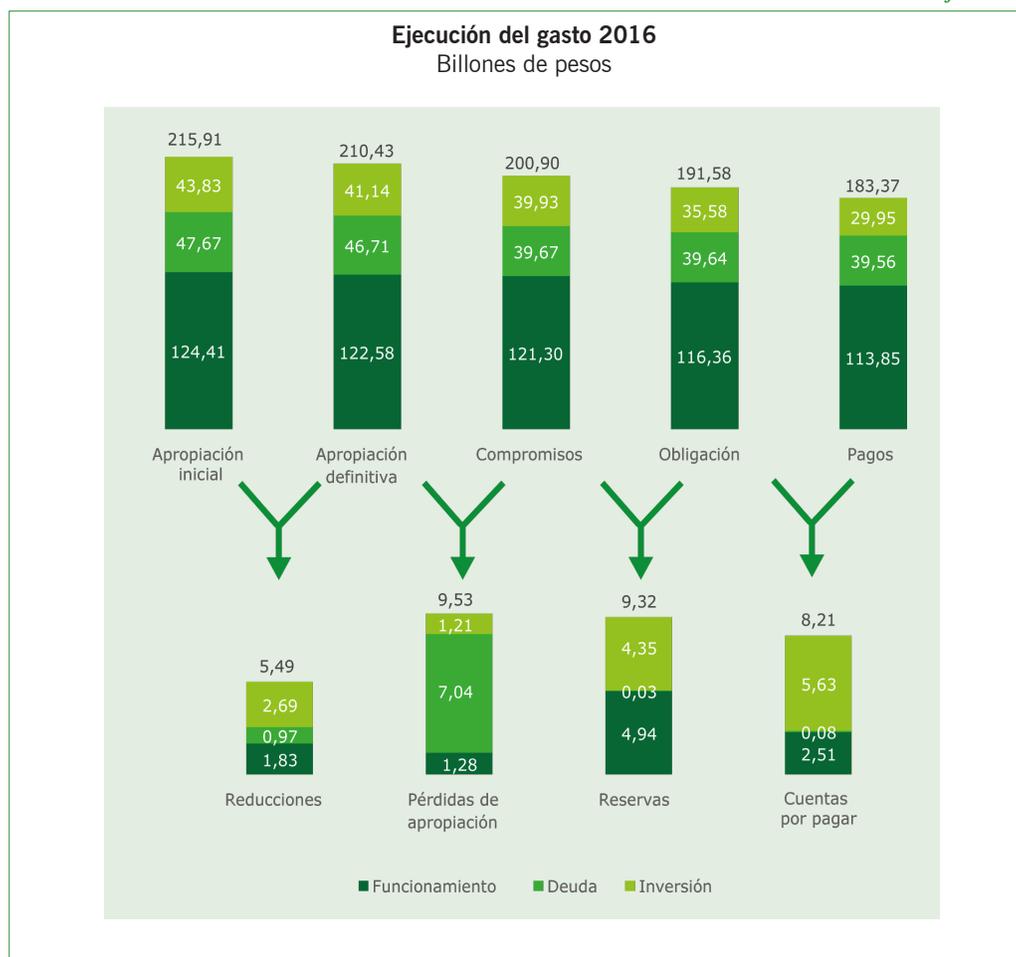
11 Diferencia entre la apropiación definitiva y los compromisos.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

En el servicio de la deuda se recortó \$1,25 billones en la interna y se registró el mayor monto de pérdidas de apropiación por \$6,65 billones (4,5% de la apropiación definitiva), que reflejaron las operaciones de manejo de este rubro, en especial, los canjes de los títulos valores (TES B).

Finalmente, el monto del rezago constituido ascendió a \$17,53 billones, con mayor participación de la inversión (Gráfico 3-1).

Gráfico 3-1



Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

Con respecto a 2015 la ejecución del presupuesto disminuyó \$3,29 billones (1,69%), siendo la inversión y el servicio de la deuda los que presentaron disminuciones más significativas, \$4,78 billones y \$6,41 billones, respectivamente, contrario a los gastos de funcionamiento que aumentaron \$7,90 billones (Gráfico 3-2).

Gráfico 3-2



Fuente: SIF, Contraloría General de la República

3.2 Ejecución del gasto por grandes rubros

La ejecución del gasto dentro del presupuesto en 2016, cambió la tendencia inercial de los últimos años, pues en pesos constantes de 2016, el gasto obligado pasó de \$206,27 billones en 2015 a \$191,58 billones en 2016 (Gráfico 3-3). Ese ajuste estuvo marcado en esta última vigencia por la reducción en la inversión y en el servicio de la deuda, dado que el gasto en funcionamiento continuó con su senda creciente, por varios hechos: *i)* la inflexibilidad de los mismos por razones constitucionales y legales; *ii)* el ajuste normal por efectos de la inflación; *iii)* la dificultad de recorte en este tipo de gasto (Gráfico 3-3).



Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

Por tanto, en el presente capítulo se detalla donde estuvo realmente el ajuste fiscal y cuáles son las restricciones legales que hacen el gasto inflexible, sin que éste, en últimas, garantice el cumplimiento de los propósitos constitucionales y legales para los cuales fue creado. En primera instancia se analizará el gasto de funcionamiento y dentro de este los gastos de personal, los gastos generales, las transferencias donde se encuentran el Sistema General de Participaciones (SGP) y las dedicadas a las mesadas pensionales y programas complementarios.

3.2.1 Funcionamiento

El gasto de funcionamiento definitivo se situó en \$122,58 billones, con disminución respecto al inicial en 1,5%, representa el 58,2% del PGN y 13,5% del PIB, con ejecución del 94,9%. La más baja ejecución se registró en las transferencias de capital (84,7%).

Se constituyeron reservas y cuentas por pagar por \$7,45 billones, de estos \$5,06 billones en transferencias corrientes (Cuadro 3-1).

Cuadro 3-1

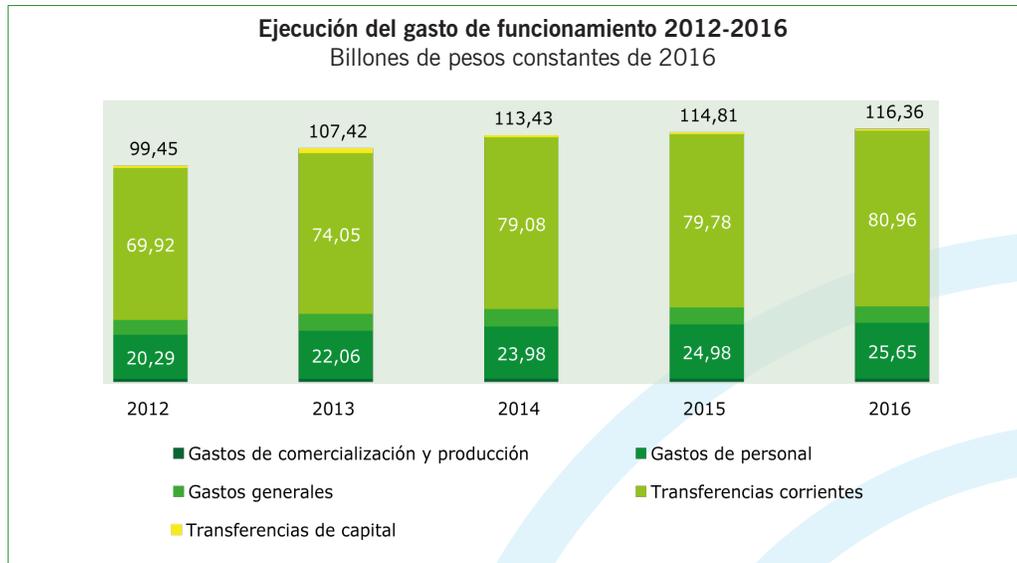
Ejecución gasto de funcionamiento 2016
Billones de pesos y porcentajes

Gasto	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pagos	Reservas	C X P	Ejecución %
Funcionamiento	122,58	121,30	116,36	113,85	4,94	2,51	94,9
Gastos de Personal	26,05	25,68	25,65	25,05	0,03	0,60	98,5
Gastos Generales	7,95	7,83	7,53	6,41	0,30	1,12	94,7
Transferencias Corrientes	86,03	85,38	80,96	80,32	4,42	0,64	94,1
Transferencias de Capital	0,82	0,80	0,69	0,68	0,11	0,01	84,7
Gastos de Comercialización y Producción	1,73	1,61	1,53	1,40	0,07	0,14	88,7
Total PGN	210,43	200,90	191,58	183,37	9,32	8,21	91,0

Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

En los últimos cinco años se muestra que este gasto se incrementó en términos reales, particularmente por las transferencias corrientes y los gastos de personal (Gráfico 3-4).

Gráfico 3-4



Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

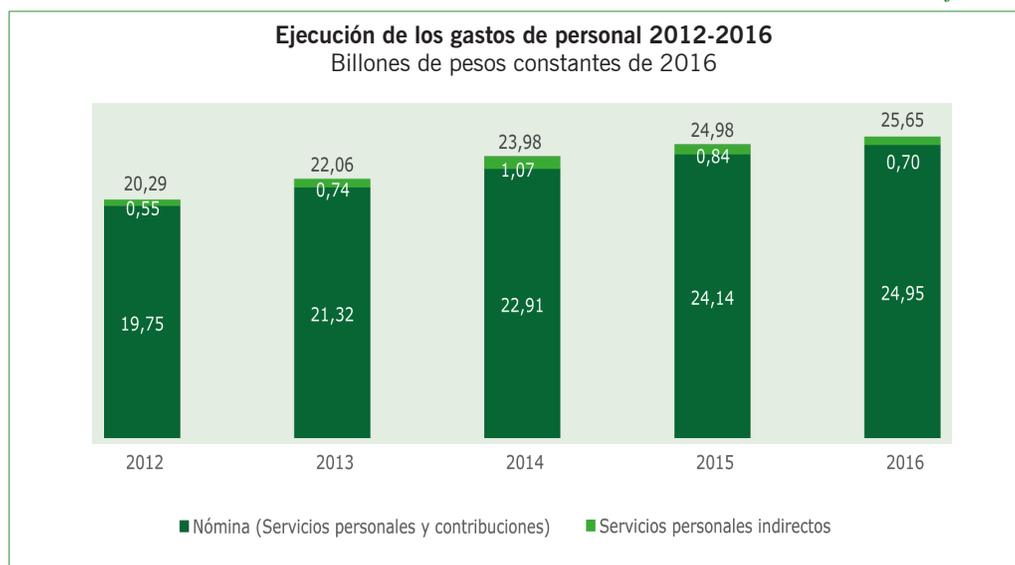
3.2.1.1 Gasto de personal

Para gastos de personal se apropiaron \$26,05 billones, que representaron el 3,0% del PIB, el 12,4% del PGN y el 21,3% de los recursos de funcionamiento; se ejecutaron en un 98,5% y se constituyeron reservas y cuentas por pagar por \$0,64 billones. Dado que la inflación al cierre de la vigencia fue del 6,8% y que los salarios se habían proyectado con un incremento del 3,7%¹², el Gobierno Nacional debió recurrir a redistribuir \$1,56 billones del rubro “Otros Gastos de Personal – Previo Concepto DGPPN” para los demás rubros que componen el agregado para financiar los gastos necesarios. En la vigencia 2015, se había recurrido a la misma fórmula y se distribuyeron \$2,30 billones.

Con recursos del PGN se pagó la nómina de 1.078.739 funcionarios vinculados a la Administración Pública, 59,8% corresponden a la nómina del Gobierno Nacional, sus establecimientos públicos y otros órganos de la administración que se pagaron con recursos destinados a gastos de personal, y el 40,2% restante (38.273 docentes y administrativos de las universidades públicas; 349.410 cargos en educación y 45.917 en salud), es personal que se remuneró con las transferencias corrientes de la Nación.

Las obligaciones de los gastos de personal (en valores reales de 2016), han crecido desde 2012 en 26,4%, particularmente el valor de la nómina, mientras el número de funcionarios creció en el 7,59% (Gráfico 3-5).

Gráfico 3-5



Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

12. Circular Externa No. 07 del 25/02/2015 de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Sectorialmente el 50,7% de los gastos de personal se asignaron a Defensa y Policía, que tiene el 78,4% de los cargos ocupados y un costo per cápita anual de su nómina de \$26,11 millones de pesos; inferior al de la nómina del Gobierno Nacional, sus establecimientos públicos y otros órganos de la administración, que fue de \$40,38 millones; el segundo con el per cápita más bajo fue Justicia y del Derecho. En contraste, el Congreso tuvo el per cápita más alto con \$450,24 millones, 0,1% de los cargos y 1,5% de los gastos de personal (Cuadro 3-2).

Cuadro 3-2

Costo de la nómina 2016 y su distribución por sector de la administración

Sector	Apropiación Definitiva 2016 billones	Número de Cargos	Per cápita anual Millones	Distribución Costo %	Distribución cargos %
Congreso de la República	0,39	856	450,24	1,5	0,1
Justicia y del Derecho	0,88	19.101	46,33	3,4	3,0
Defensa y Policía	13,20	505.512	26,11	50,7	78,4
Resto de Sectores	11,58	119.670	96,74	44,4	18,55
Total	26,05	645.139	40,38	100,0	100,0

Fuente: Contraloría General de la República e información de cargos del anexo del mensaje presidencial PGN 2016.

3.2.1.2 Transferencias al Sistema General de Participaciones (SGP)

Para el SGP se apropiaron \$33,18 billones en 2016, de ese monto el 67,6% se transfirió a los municipios y el resto a los departamentos. Este gasto representó 3,8% del PIB, 15,8% del PGN y 27,1% de los gastos de funcionamiento. Se ejecutó en un 97,1%, exceptuando el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)¹³ que constituyó como reserva el total de la apropiación (Cuadro 3-3).

13. Ley 549 de 1999, parágrafo 2, art. 2, ley 715 de 2001.

Cuadro 3-3

Distribución y ejecución de los recursos del SGP 2016
Billones de pesos y porcentajes

Partida	Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Reservas	CXP	Distribución	
							Definitiva %	Por Ley* %
Educación	18,87	18,87	18,87	18,87	0,00	0,00	56,9	56,2
Calidad	1,35	1,35	1,35	1,35	0,00	0,00	7,2	
Prestación del Servicio	17,52	17,52	17,52	17,52	-	-	92,8	
Salud	7,56	7,56	7,55	7,54	0,01	0,01	22,8	23,5
Aportes Patronales	0,39	0,39	0,39	0,39	-	-	5,2	
Prestación del Servicio	0,30	0,30	0,29	0,28	0,01	0,00	3,9	
Salud Pública	0,76	0,76	0,76	0,76	-	0,01	10,1	
Subsidiado	6,10	6,10	6,10	6,10	-	-	80,8	
Propósito General	3,61	3,61	3,61	3,61	-	0,00	10,9	11,1
Agua potable	1,68	1,68	1,68	1,67	-	0,01	5,1	5,2
Asignaciones Especiales	1,46	1,46	0,52	0,50	0,94	0,02	4,4	4,0
Fonpet	0,94	0,94	-	-	0,94	-	64,4	
Resguardos Indígenas	0,17	0,17	0,17	0,15	-	0,01	11,6	
Alimentación Escolar	0,16	0,16	0,16	0,16	-	0,00	11,1	
Ribera río Magdalena	0,03	0,03	0,03	0,03	-	0,00	1,8	
Primera Infancia	0,16	0,16	0,16	0,16	-	0,00	11,1	
Total	33,18	33,18	32,24	32,19	0,95	0,04	100,0	100,0

C* En el caso de las Asignaciones Especiales la distribución del 4% corresponde a los recursos sin incluir, Primera Infancia y en el caso de los recursos para calidad educativa se tomó del DNP página web con base en documentos de Distribución de los recursos del SGP-14-2017 y SGP_15_2017.

Fuente: Contraloría General de la República y DNP.

La participación en Educación

Con el recurso asignado al subsector Educación del SGP (\$18,87 billones), se financia aproximadamente el 65% del recurso requerido para brindar la educación pre-escolar, básica y media a 8.500.000 estudiantes matriculados en el sector oficial¹⁴.

Cabe señalar que se destinaron recursos de la “prestación del servicio educativo” del SGP por \$103.100 millones para el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

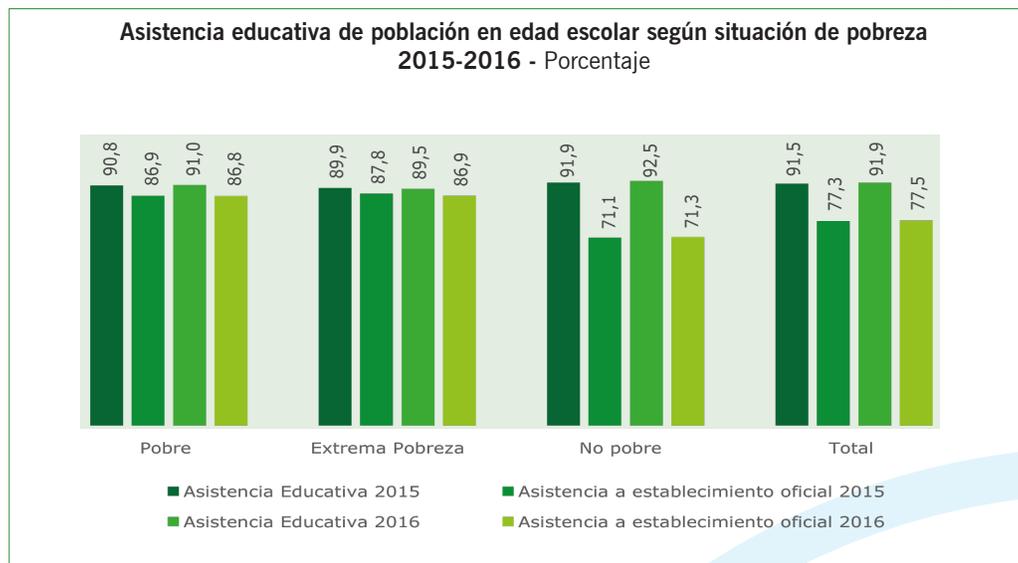
14. El presupuesto del MEN y sus entidades adscritas y vinculadas aportaron el 20,1%; los recursos propios de las entidades territoriales – ET contribuyeron con 10%; por último, el aporte de los recursos de regalías y de otras entidades públicas fue de aproximadamente 3%, Informe de la Dirección de Estudios sectoriales de la Delegada del Sector Social.

Además, se dejó abierta la posibilidad de centralizar recursos del mismo sector educativo del SGP para financiamiento de programas de construcción de infraestructura educativa¹⁵.

No se tuvo en cuenta que los programas de inversión nacional como el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa de Preescolar, Básica y Media y el (PAE) son funciones públicas de naturaleza nacional que deben ser financiados con fondos del PGN diferentes al SGP.

En cuanto a los avances en cobertura y equidad en educación, con la información del DANE, se estima que en 2016 la asistencia educativa general se incrementó, particularmente a establecimiento oficial, en un punto porcentual, sin embargo, disminuyó en la población en pobreza extrema (Gráfico 3-6).

Gráfico 3-6

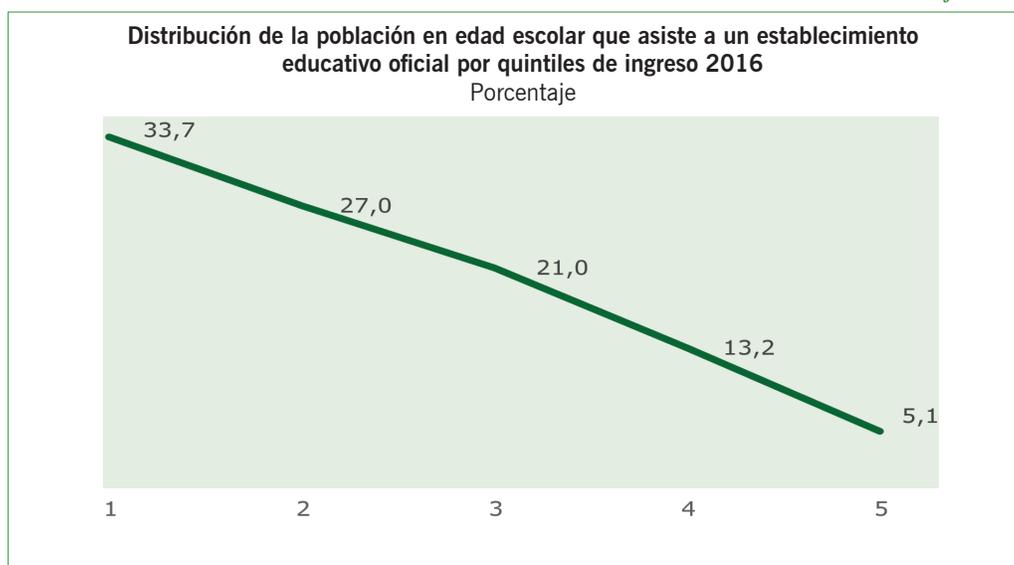


Fuente: Contraloría General de la República, DANE, Bases de Pobreza y GEIH 2015 -2016

Al revisar la distribución de los recursos, se observa que se está beneficiando población de ingreso alto, el 5,1% de la población que asiste a un establecimiento educativo público; pertenece al quintil más alto de ingreso (Gráfico 3-7).

15. El artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, literal h) dispone como fuente de financiación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura educativa de Preescolar, Básica y Media, los excedentes del SGP, equiparándolo a otras fuentes de financiación como el PGN, recursos de Ley 21 de 1982, aportes del SGR, entre otros.

Gráfico 3-7



Fuente: Contraloría General de la República, DANE, Bases de Pobreza y GEIH 2015 -2016

En la equidad en la distribución¹⁶ de los recursos del SGP, para Educación, en los municipios de categoría 4, 5 y 6 (de mayor incidencia de pobreza), el valor per cápita del recurso distribuido es menor, respecto a los municipios de categorías, especial, 1, 2 y 3. Si bien, esto se explica porque la priorización es por el tamaño de la matrícula, lo que lleva a seleccionar municipios de mayor población, en donde la incidencia de pobreza es menor (como proporción), se aprecia que la población que no está asistiendo a un centro educativo se concentra en los municipios de categoría sexta (45,2%) (Cuadro 3-4).

Cuadro 3-4

Asistencia educativa de población de 6 a 17 años en Sisben a institución pública por categoría de municipio y recursos SGP 2016¹⁷

Categoría municipal	Población de 6 a 17 años sisbenizada	Población de 6 a 17 años que no asiste a centro educativo	Tasa de no asistencia %	Población de 6 a 17 años que asiste a institución de educación pública	Recurso proyectado SGP Educación (billones de pesos)	Distribución del SGP Educación %	Percápita anual por población en edad escolar que asiste a institución pública (pesos)
1	2	3	4 = 3/2	5	6	7	8 = 6/5
Especial	2.010.258	291.713	14,5	1.487.531	3,72	39,0	2.503.046
1	1.169.735	177.749	15,2	945.784	2,54	26,7	2.688.764
2	600.066	140.446	23,4	427.659	1,14	12,0	2.674.845
3	195.219	26.667	13,7	158.913	0,36	3,8	2.275.610
4	337.097	59.684	17,7	265.693	0,44	4,6	1.653.403
5	322.239	52.987	16,4	271.328	0,20	2,1	726.484
6	3.527.004	618.781	17,5	2.848.293	1,13	11,9	397.154
Total	8.161.618	1.368.027	16,8	6.405.201	9,53	100,0	1.489.340

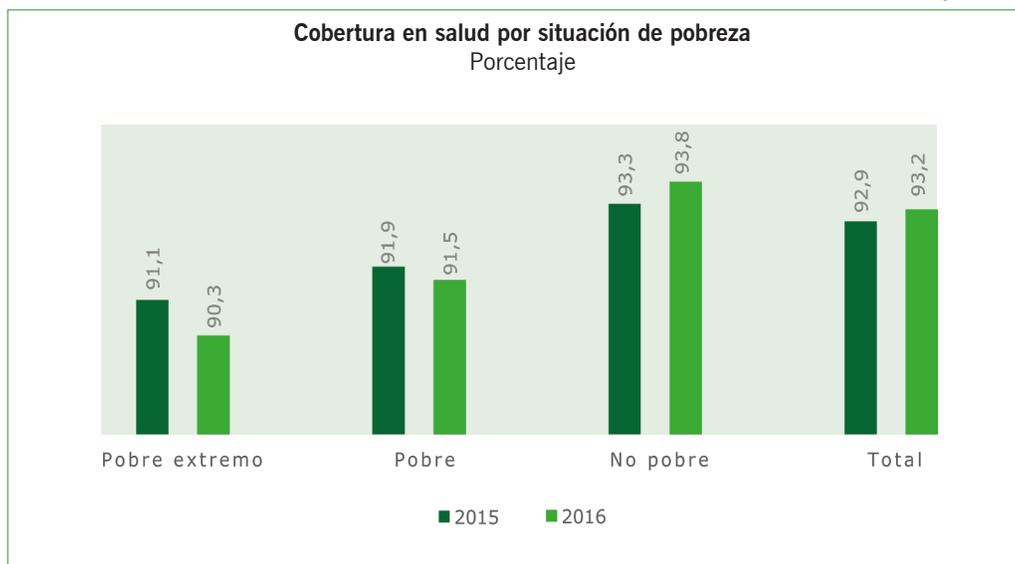
Fuente: Contraloría General de la República DNP_SGP y base de datos Sisben 2015.

La participación en Salud

Con el recurso asignado al subsector Salud del SGP, particularmente para el régimen subsidiado (\$6,10 billones de pesos) se financió la afiliación de 18.141.023 personas de los niveles 1 y 2 del Sisben¹⁸.

Sin embargo, si bien en 2016 la cobertura en salud se incrementó, originado en la población no pobre, puesto que, para la población en pobreza y pobreza extrema, disminuyó (Gráfico 3-8).

Gráfico 3-8



Fuente: Contraloría General de la República, DANE, Bases de Pobreza y GEIH 2015 -2016

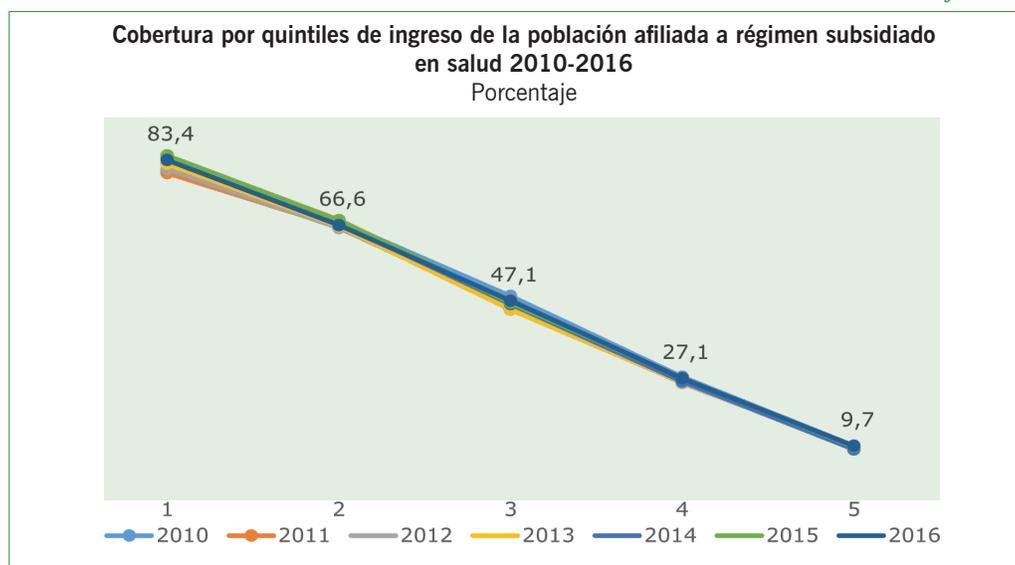
Se estima que 83,4% de la población más pobre se beneficia con recurso del SGP del régimen subsidiado sin observarse cambio en el tiempo analizado (2010-2016), y 9,7% de la población afiliada a salud del quintil más alto de ingreso está asegurada en el régimen subsidiado cuando debería estar en el régimen contributivo; requiriéndose revisar los criterios de distribución y fortalecer los mecanismos de control de estos gastos (Gráfico 3-9).

16. Para establecer la progresividad se cruzó la base de población Sisbén con corte a noviembre de 2015 con la ejecución de los recursos programados de los Entes Territoriales 2016 y se clasificaron por categoría municipal.

17. Se refiere a la población captada por El Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén). Los datos presentados de Sisbén sirven para establecer tendencia más no para el valor total, puesto que se obtienen en diferentes momentos en el tiempo y es posible que la condición de asistencia para algunos haya cambiado y no esté actualizada.

18. Tomado de la página del Ministerio de la Salud y la Protección Social www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimensubsidiado/Paginas/regimen-subsidiado.aspx

Gráfico 3-9



Fuente: Contraloría General de la República con bases de pobreza y GEIH DANE 2010-2016

En cuanto a la distribución del recurso de salud territorialmente, si bien el recurso se concentra en los municipios de categoría 6 (50,0%), donde se ubica el 54,1% de la población afiliada al régimen subsidiado y la de mayor pobreza, el per cápita para estos municipios es menor al de los municipios de las otras categorías (Cuadro 3-5).

Cuadro 3-5

Población en el Sisben validada por categoría de municipio, afiliación a salud y recurso del SGP 2016¹⁹

Categoría municipal	Población Sisbén validada a diciembre de 2016 (1)	Tipo de Régimen al que está afiliado			Cobertura subsidiado (4)/((1)-(2)-(3))	población pobre no afiliada	Recurso proyectado SGP Salud (Billones de pesos)	per cápita por población afiliada al régimen subsidiado (pesos)
		Contributivo (2)	Excepción (3)	Subsidiado (4)				
Especial	6.415.285	3.324.113	29.569	2.914.117	95,2	106.697	1,34	458.547
1	4.141.146	1.737.037	24.562	2.266.557	95,3	83.686	0,87	385.616
2	2.225.597	901.709	10.290	1.267.772	96,5	32.089	0,48	381.128
3	661.115	271.763	4.567	370.462	96,3	10.563	0,16	431.106
4	1.203.151	339.378	6.598	813.055	94,9	33.112	0,36	445.815
5	1.137.695	411.634	7.695	693.125	96,5	18.419	0,25	366.379
6	13.304.282	3.024.202	90.249	9.815.935	96,3	278.893	3,47	353.612
Total	29.088.271	10.009.836	173.530	18.141.023	96,0	563.459	6,94	382.593

Nota: DANE, Así Vamos en Salud, 6 de abril de 2016, a 2015, 45.547.641 personas se encontraban afiliadas al SGSSS, de estas al régimen subsidiado 23.229.328 que corresponden al 51% de la afiliación. La población no afiliada era de 2.650.921 personas.

Fuente: Contraloría General de la República, Ministerio de Salud y la Protección Social y DNP SGP 2016

Participación para agua potable y saneamiento básico

La distribución de los recursos de agua potable y saneamiento básico llegó a \$1,49 billones, de los cuales el 58,8% de los recursos se destinaron a los municipios de sexta categoría donde efectivamente están las menores coberturas: 39,8% sin acueducto y 64,6% sin alcantarillado. La población no cubierta a nivel nacional es del 22,5% en acueducto y 37,3% en alcantarillado. El valor per cápita de recursos del SGP de los municipios de categoría 6, es mayor que el de las otras categorías (Cuadro 3-6).

Cuadro 3-6

Población sisbenizada por conexión a acueducto y alcantarillado, por categoría de municipio y recurso del SGP para agua potable y saneamiento básico 2016

Categoría municipal	Población Total	Población sin alcantarillado	Tasa de cobertura en alcantarillado	Población sin acueducto	Tasa de cobertura en acueducto	Recurso Proyectado SGP Agua potable (billones de pesos)	Distribución del recurso	Percapita por población (pesos)
Especial	9.106.587	533.010	94,1	197.003	97,8	0,21	14,3	23.449
1	5.211.656	1.058.985	79,7	751.347	85,6	0,15	10,3	29.481
2	2.699.036	805.557	70,2	419.366	84,5	0,09	6,2	34.281
3	819.653	208.626	74,5	91.603	88,8	0,03	2,2	39.525
4	1.417.709	582.427	58,9	354.589	75,0	0,07	4,7	49.850
5	1.386.325	548.771	60,4	324.590	76,6	0,05	3,3	35.880
6	14.510.960	9.373.533	35,4	5.771.684	60,2	0,88	58,8	60.340
Total	35.151.926	13.110.909	62,7	7.910.182	77,5	1,49	100,0	42.334

Fuente: Contraloría General de la República, DNP_SGP y Sisben a noviembre de 2015

3.2.1.3 Transferencias para pensiones y mecanismos de protección para la población en vejez

Para asumir las responsabilidades en materia de pensiones y programas complementarios²⁰, en 2016 se apropiaron \$33,30 billones, que representan el 3,9% del PIB, 15,8% del PGN y 27,2% de gastos de funcionamiento. La ejecución fue de 87,4%, la menor ejecución se presentó en el Régimen de Prima Media (RPM) (73,9%) y se constituyeron reservas por \$4,2 billones (Cuadro 3-7).

19. Validada se refiere a la depuración que hace el Ministerio de Salud y la Protección Social cruzando la población registrada en la base Sisben, con las bases de: Fallecidos y nacidos de la Registraduría, la BUDA, PILA, Medicina Legal y regímenes exceptuados y especiales.

20. Los Programas Beneficios Económicos Periódicos (Beps), Solidaridad Aporte a Pensión y Colombia Mayor.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Del total de reservas constituidas, \$2,72 billones fueron para la financiación del RPM administrado por Colpensiones; en 2015 también se constituyeron reservas por \$2,7 billones, las cuales fueron motivo de un presunto hallazgo disciplinario por parte de la CGR (se utilizaron para pago de mesadas pensionales de enero y febrero de 2016 y no para el pago de retroactivos como lo había argumentado el Ministerio del Trabajo).

Cuadro 3-7

Ejecución de las transferencias para pensiones y mecanismos de protección a la población en vejez
Billones de pesos

Rubro	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Reservas	Cuentas por pagar	Ejecución %
RPM_Colpensiones	10,42	10,42	7,70	7,70	2,72	-	73,9
FOPEP	8,83	8,82	8,55	8,55	0,27	-	96,9
FF.AA y Policía	6,46	6,44	6,44	6,41	0,00	0,03	99,8
Otras obligaciones*	4,63	4,60	4,40	4,39	0,20	0,01	95,0
FOMAG	2,00	2,00	2,00	2,00	-	-	100,0
FONPET	0,97	0,97	-	-	0,97	-	-
Total	33,30	33,25	29,09	29,05	4,16	0,04	87,4

*cuotas partes, bonos, mesadas pensionales a cargo de las entidades, auxilio funerario, Beps, pasivos pensionales universidades, UGPP, Fondo de Solidaridad Pensional, Cálculos actuariales, bienestar del pensionado, Fondo del Congreso, etc.

Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

En valores constantes y como proporción del PIB el gasto para pensiones y mecanismos de protección a la vejez ha venido disminuyendo desde 2014. En 2016 decrecieron los recursos para el Fomag en 8,3%, Fonpet en 14,2% y FOPEP en 4,8%. De otra parte, se incrementó en 2,9% en las Fuerzas Armadas y Policía, 7% en “otras obligaciones” y 1,1% para el régimen de Prima Media (RPM) (Cuadro 3-8).

Cuadro 3-8

Apropiación definitiva por rubro para pensiones y mecanismos de protección a la vejez 2012-2016
Billones de pesos constantes de 2016

Gasto en pensiones	2012	2013	2014	2015	2016	Variación 2016-2015 %
FF.AA y Policía	4,97	5,21	5,98	6,28	6,46	2,9
FOMAG	2,07	2,05	2,40	2,18	2,00	-8,3
FONPET	1,58	1,24	1,12	1,13	0,97	-14,2
FOPEP	7,37	7,90	9,29	9,27	8,83	-4,8
Otras obligaciones*	7,88	5,13	4,20	4,33	4,63	7,0
RPM_Colpensiones	6,54	8,51	12,37	10,31	10,42	1,1
Total	30,41	30,03	35,36	33,49	33,30	-0,6
% PIB	4,1	3,8	4,3	4,1	3,9	

*cuotas partes, bonos, mesadas pensionales a cargo de las entidades, auxilio funerario, Beps, pasivos pensionales universidades, UGPP, Fondo de Solidaridad Pensional, Cálculos actuariales, bienestar del pensionado, Fondo del Congreso, etc.

Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

En el caso del RPM administrado por Colpensiones, el monto pagado acumulado en 2016 de pensiones y jubilaciones fue \$23,80 billones²¹, el aporte de PGN fue 43,8%.

Desde 2015 se originó un nuevo compromiso para el tema pensional originado por el Decreto 036 de 2015, para el pago de las rentas vitalicias otorgadas por el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) a sus afiliados²², esto acrecentará en el futuro, el monto del PGN que se destine a pensiones, y es contrario al principio de auto-sostenimiento del RAIS con el cual fue creado. De acuerdo con lo registrado por SIIF, se asignaron en 2016 \$10.114 millones los cuales fueron recortados.

Por su parte, según el Ministerio del Trabajo en el informe al Congreso 2016²³, la población pensionada ascendía a dos millones con incremento respecto a 2015 del 1,9%; el incremento en el RPM fue de 1,1% y en los regímenes exceptuados del 3,1% (con mayor crecimiento el Magisterio y la Caja de Retiro de las Fuerzas Armadas) (Cuadro 3-9).

Cuadro 3-9

Número de pensionados por tipo de régimen
Julio de 2015 – abril de 2016

Entidad	2015	2016	variación %
Total RPM	1.648.902	1.667.672	1,1
Colpensiones	1.196.798	1.218.313	1,8
Otras vigiladas por Superfinanciera	8.379	8.393	0,2
FOPEP	329.014	327.532	- 0,5
Otras entidades pagadoras de pensiones	114.711	113.434	- 1,1
Total regímenes exceptuados	317.955	327.965	3,1
Ecopetrol	13.324	13.211	- 0,8
Magisterio	171.492	179.348	4,6
Caja de Retiro de la FF.AA.	46.638	48.393	3,8
Caja de sueldos de la policía Nacional	86.501	87.013	0,6
Total RAIS	86.666	96.298	11,1
Total	2.053.523	2.091.935	1,9

Fuente: Contraloría General de la República, Ministerio de Trabajo, Informe al Congreso Sector Trabajo 2016

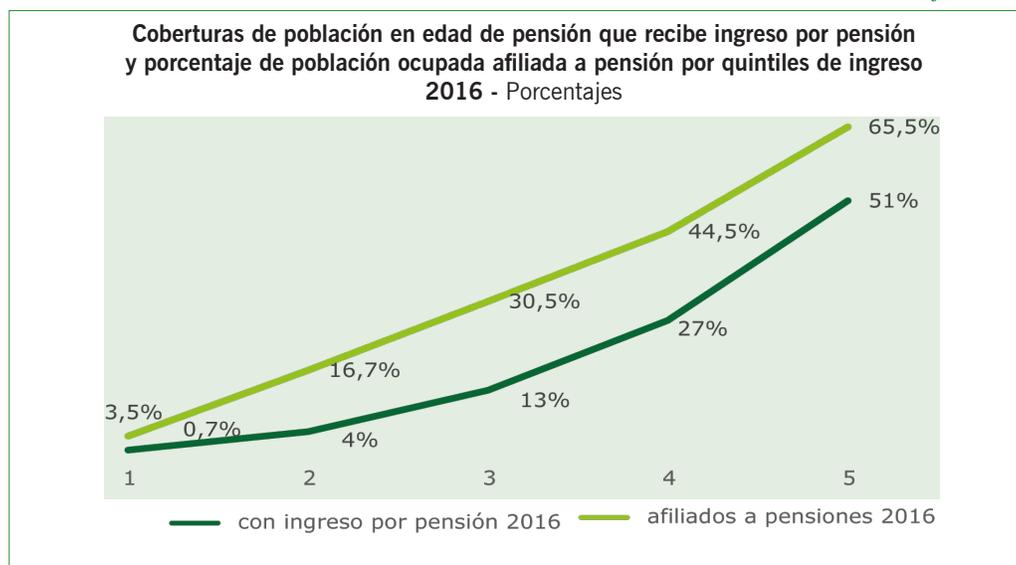
21. Informe de Gestión de Colpensiones 2016

22. De acuerdo con este, a partir de 2015 se deberán asignar del PGN, los recursos adicionales que se requieren para el pago de las rentas vitalicias otorgadas por el RAIS a sus afiliados, correspondiente al diferencial causado por el incremento del salario mínimo.

23. Los totales no coinciden con lo reportado en el mismo informe por el Ministerio, donde informa que el total de pensionados para 2015 eran 2.051.022 y para 2016, 2.089.529.

Respecto a la equidad, se evidencia con las bajas coberturas en afiliación a pensiones y en el ingreso por pensión la desprotección de la población más pobre en edad de pensión frente a la de mayor ingreso (Gráfico 3-10)

Gráfico 3-10



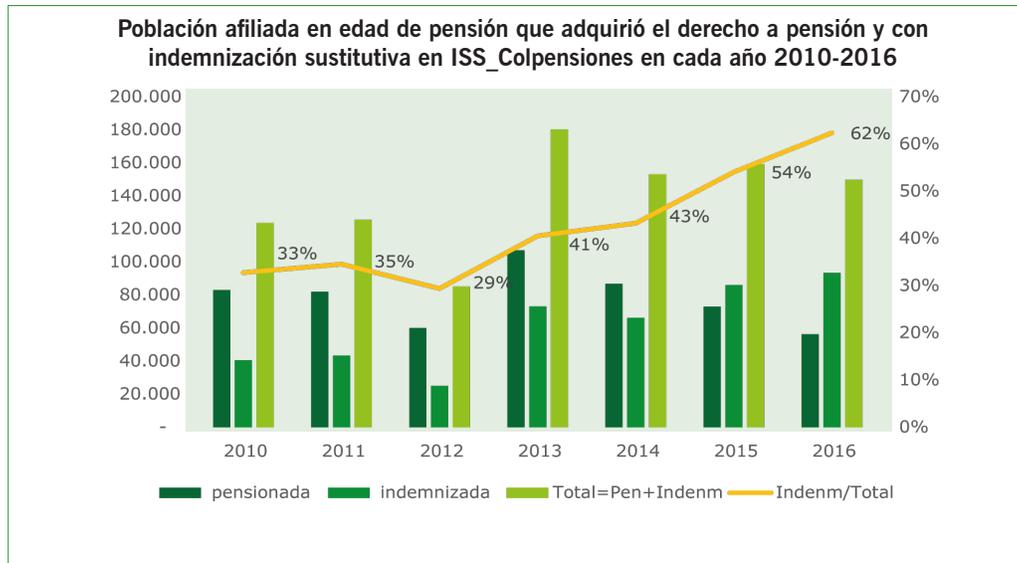
Fuente: SIIF, Contraloría General de la República, GEIH y base de pobreza 2016

Nota: la edad de pensión que rige actualmente es de 62 años y más para hombre y 57 años y más para mujer

Se observa además que va en aumento la población en edad de pensión que por no cumplir con los requisitos para pensión son objeto de la devolución de saldos en el RAIS (en 2015 fue el 58%²⁴) o la indemnización sustitutiva en el RPM (Gráfico 3-11), con el agravante que los montos devueltos son bajos y se les agotarán prontamente quedando de nuevo desprotegidos. En el RPM la indemnización promedio es de \$4 millones y en el RAIS de \$23 millones.

24. Cálculos CGR con base en las bases de datos de las AFP: Colfondos, Porvenir y Protección de abril y mayo de 2015

Gráfico 3-11



Fuente: Contraloría General de la República y bases de datos remitidas por Colpensiones.

En cuanto a la distribución del recurso, el 24,9% de la población beneficiada corresponde al Fopep y las Fuerzas Armadas y Policía, en las cuales se gastó el 54,9% del presupuesto. La asignación per cápita anual para estas fue de \$26,9 millones y \$47,7 millones respectivamente, para los pensionados por Colpensiones fue de \$8,6 millones; mientras el per cápita anual de los Congresistas es 13 veces mayor al promedio de las entidades relacionadas. (Cuadro 3-10)

Cuadro 3-10

Presupuesto asignado para el pago de mesadas pensionales y asignaciones de retiro 2016
Millones de pesos y porcentajes

Entidad	Población beneficiada	Presupuesto definitivo (millones)	Valor per cápita anual (millones de pesos)	Distribución de población beneficiada %	Distribución del presupuesto %
Colpensiones	1.218.313	10.419.552	8,6	65,5	37,4
FOPEP	327.532	8.825.761	26,9	17,6	31,7
Magisterio	179.348	1.999.189	11,1	9,6	7,2
Caja de retiro de la F.F.A.A y Caja de Sueldos de la Policía Nacional	135.406	6.455.461	47,7	7,3	23,2
Fonprecon (Congresistas)	781	154.504	197,8	0,0	0,6
Total	1.861.380	27.854.468	15,0	100,0	100,0

Fuente: SIF, Contraloría General de la República, Ministerio del Trabajo; Informe al Congreso 2015-2016; y Superfinanciera

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

En el caso de la población excluida del Sistema General de Pensiones (SGPe) especialmente el programa Beneficios Económicos Periódicos (Beps), la cobertura se incrementó de 2015 a 2016 al pasar de 193.411 a 590.160 inscritos, sin embargo, tan solo 122.229 de los vinculados en 2016 se encuentran ahorrando efectivamente²⁵. En este programa 1.279 personas en 2016 fueron beneficiadas con renta vitalicia bimensual, donde el menor valor otorgado fue de \$31.090 y el mayor de \$1.008.070, el promedio mensual del beneficio corresponde a \$43.422²⁶; monto por debajo del valor requerido para salir de la pobreza extrema²⁷.

3.2.2 Servicio de la deuda

En el presupuesto de 2016 se apropiaron \$46,71 billones para atender el servicio de la deuda pública que representaron 5,4% del PIB y 22,2% del PGN, con ejecución del 84,7%. Las pérdidas de apropiación ascendieron a \$7,03 billones de las cuales 94,6% fueron deuda interna. Se constituyeron reservas por \$0,11 billones. En la ejecución se disminuyeron las amortizaciones en deuda interna y externa y aumentaron los intereses de la deuda externa frente a lo apropiado inicialmente (Cuadro 3-11). Estos movimientos estuvieron determinados por la política de canjes de la deuda interna y mayor pago de intereses de la deuda externa por la depreciación del peso.

Cuadro 3-11

Ejecución del servicio de la deuda por rubro 2016 Billones de pesos

Rubro	Apropiación inicial	Modificaciones	Apropiación vigente	Pérdidas de apropiación	Compromiso	Obligación	Pagos
Externa	9,4	0,28	9,68	0,38	9,29	9,26	9,26
Amortizaciones	2,92	0,63	3,56	0,14	3,42	3,42	3,42
Intereses	6,47	-0,35	6,12	0,24	5,88	5,85	5,85
Interna	38,28	-1,25	37,03	6,65	30,37	30,37	30,3
Amortizaciones	22,5	-2,58	19,92	6,06	13,86	13,86	13,86
Intereses	15,78	1,33	17,11	0,6	16,51	16,51	16,44
Total	47,67	-0,97	46,71	7,04	39,67	39,64	39,56

Fuente: SIIF, Contraloría General de la República.

25. Informe de Gestión Colpensiones 2016.

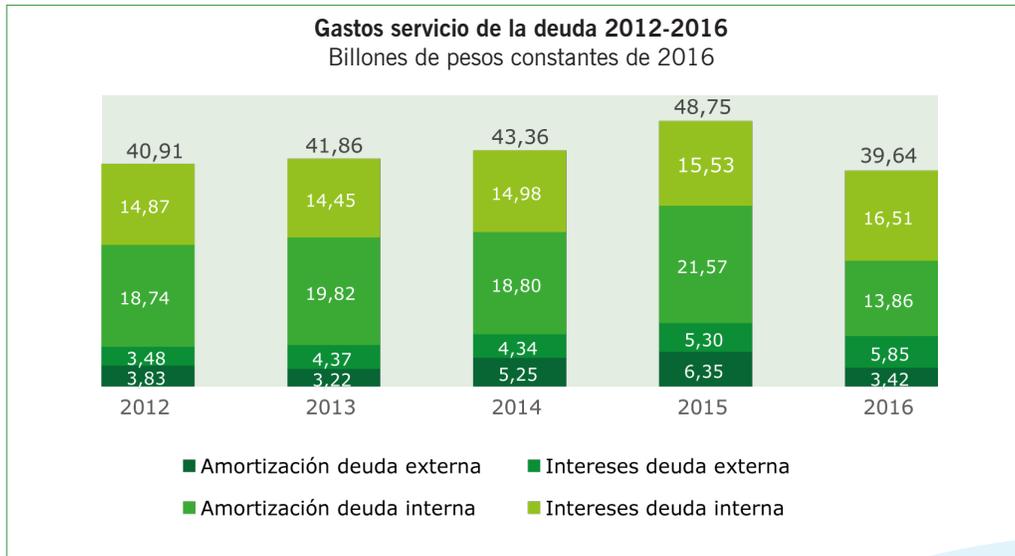
26. Cálculos CGR, CDEFP con base en respuesta Colpensiones 2017ER0061466 y 2017_6000185_6360700.

27. En 2016, el valor de la Línea de Indigencia fue de \$117.762 y el de la Línea de Pobreza \$256.594.

Con el canje de la deuda se postergaron para pagar entre los años 2017 y 2026 obligaciones del servicio de la deuda por \$4,58 billones, mediante el intercambio de Títulos TES que se vencían en junio²⁸ de 2016, liberando así apropiaciones del PGN.

El comportamiento del servicio de la deuda en 2016, respecto a los últimos cinco años, muestra un cambio de tendencia, particularmente porque se disminuyeron las amortizaciones de la deuda interna y externa, explicada por el aplazamiento de los pagos para años futuros; ello significa que no se dio una disminución real del saldo de la deuda²⁹, sino que se buscó un alivio temporal en los pagos de la tesorería mediante el aplanamiento del perfil de deuda (Gráfico 3-12).

Gráfico 3-12



Fuente: SIIF, Contraloría General de la República.

3.2.3 Inversión

La apropiación definitiva para el gasto de inversión, ascendió a \$41,14 billones de pesos, (representa el 4,8% del PIB y el 19,6% del PGN). La ejecución fue 86,5%, la menor ejecución fue en el sector infraestructura con el 78,9% y se constituyeron reservas y cuentas por pagar por \$9,97 billones (Cuadro 3-12).

28. Comunicado No. 020 del 19/02/2016. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

29. El crecimiento de la deuda se explica con detalle en el Informe de la Deuda Pública 2016.

Cuadro 3-12

Ejecución del gasto de inversión 2016
Billones de pesos y porcentajes

Gasto	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pagos	Reservas	Cuentas por pagar	Ejecución %
Inversión	41,14	39,93	35,58	29,95	4,35	5,63	86,5
Administración del Estado	2,58	2,46	2,27	1,81	0,19	0,46	92,4
Dotación	2,4	2,33	2,11	1,62	0,22	0,49	87,9
Infraestructura	7,32	7,23	5,78	4,02	1,45	1,77	78,9
Investigación y estudios	0,88	0,85	0,79	0,7	0,06	0,09	90,1
Recurso Humano	12,66	12,5	11,62	10,89	0,89	0,73	91,8
Subsidios y operaciones Financieras	15,31	14,57	13,01	10,93	1,55	2,09	85
Total PGN	210,43	200,9	191,58	183,4	9,32	8,21	91,1

Fuente: SIF, Contraloría General de la República.

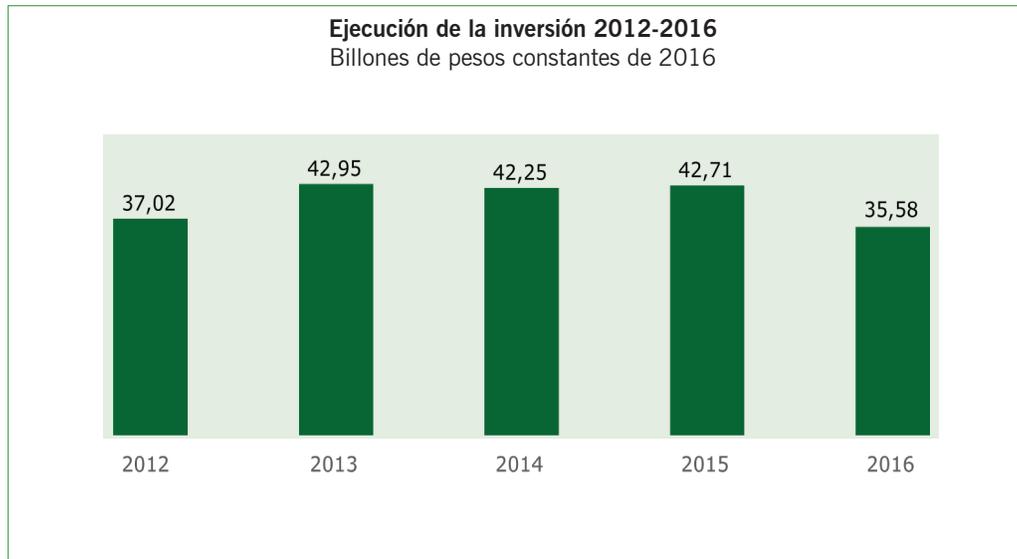
Los sectores económicos con más baja ejecución en la inversión fueron Hacienda (25,8%), Deporte y Recreación (65,8%), Ambiente y Desarrollo Sostenible (59,3%) y Organismos de Control (75,8%).

Las entidades que influyeron en la baja ejecución fueron el Fondo de Adaptación que no presentó ejecución porque toda su apropiación la constituyó como reserva (\$0,50 billones); las CAR con una ejecución del 28,3%; Coldeportes (65,8%); el Fondo de Bienestar de la CGR (2,6%) y el Instituto de Estudios del Ministerio Público (54,8%).

Las pérdidas de apropiación ascendieron a \$1,21 billones. El sector con mayor pérdida, al igual que en 2015, fue Hacienda con \$0,63 billones, el 85,7% para proyectos de inversión distribución previo concepto del DNP en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Seguido por el sector Agropecuario con \$0,13 billones, de los cuales \$0,04 billones en el Incoder en liquidación, \$0,03 billones en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y \$0,02 billones en la Agencia de Desarrollo Rural.

En cuanto a la evolución de la inversión, tal como fue anunciado por el gobierno en el mensaje presidencial, estos disminuirían, pero se conservarían por encima del promedio de lo corrido de los últimos cinco años. En términos reales, los gastos de inversión disminuyeron en 2016 respecto al periodo 2012-2015, específicamente 16,7% en el último año (Gráfico 3-13).

Gráfico 3-13



Fuente: SIIF, Contraloría General de la República.

3.2.3.1 Inversión Plan Nacional de Desarrollo

En el PGN se apropiaron los recursos para el cumplimiento de los pilares, las estrategias y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018³⁰ “Todos por un nuevo país”.

De las seis estrategias del PND, el mayor recurso asignado fue para Movilidad Social (52,5%); seguido por Competitividad e infraestructura Estratégicas (23,9%), las cuáles registraron la mayor ejecución. Las otras estrategias con menor asignación fueron: Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz (9,4%); Buen gobierno (7,4%); Transformación del campo (4,6%) y Crecimiento verde (2,2%) (Cuadro 3-13).

³⁰ El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 tiene como pilares: la consolidación de la paz, la eliminación de la pobreza extrema y el mejoramiento de la calidad de la educación.

Cuadro 3-13

Ejecución de la inversión por estrategias del PND 2016
Billones de pesos

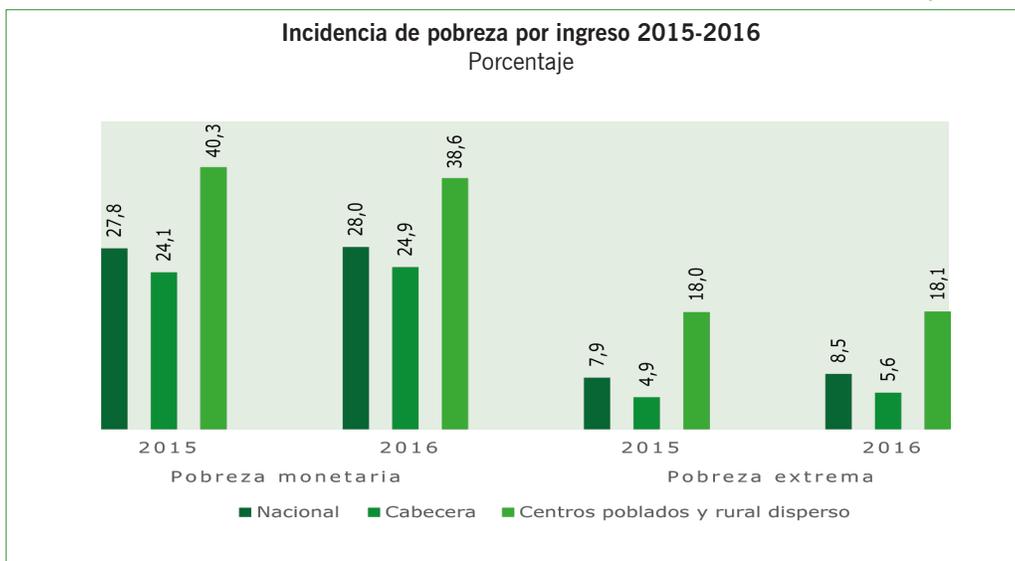
Estrategia PND	Apropiación definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Reserva	CxP	Ejecución %
Buen Gobierno	3,08	2,41	1,80	1,49	0,61	0,30	58,27
Competitividad e infraestructura estratégicas	9,82	9,72	8,88	7,20	0,83	1,68	90,44
Crecimiento Verde	0,89	0,87	0,29	0,24	0,58	0,05	32,84
Movilidad social	21,58	21,43	20,19	18,23	1,24	1,96	93,54
Seguridad, justicia y democracia para la construcción de Paz	3,86	3,71	2,95	2,04	0,76	0,91	76,49
Transformación del campo	1,90	1,79	1,47	0,75	0,33	0,72	76,97
Total general	41,14	39,93	35,58	29,95	4,35	5,63	86,48

Fuente: SIIF, Contraloría General de la República y DNP.

De los objetivos que permiten el cumplimiento de las estrategias se presentaron bajas ejecuciones en: “Optimizar la inversión de los recursos públicos” (34,2%); “Fortalecer la articulación del Estado en un marco de política criminal, coherente, eficaz y con enfoque restaurativo” (16,9%); “Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial para la población rural que permita corregir las brechas de bienestar y de oportunidades de desarrollo” (63,6%) y “Lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y el cambio climático” (10,2%).

Con relación a la equidad y la eliminación de la pobreza extrema, si bien se redujo la pobreza multidimensional de 40,0% en 2015 a 37,6% en 2016, la incidencia de pobreza por ingreso se incrementó, particularmente la pobreza extrema que pasó de 7,9% a 8,5% (Gráfico 3-14).

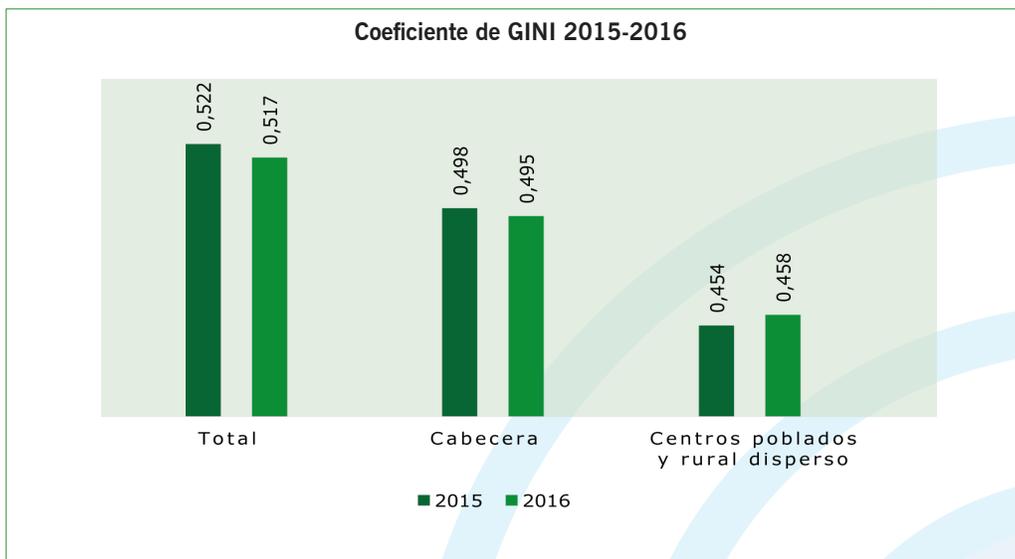
Gráfico 3-14



Fuente: Contraloría General de la República y DANE (https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/pres_pobreza_2016.pdf)

Así mismo, la desigualdad en la distribución del ingreso, se incrementó en la zona rural (centros poblados y rural disperso) (Gráfico 3-15).

Gráfico 3-15



Fuente: Contraloría General de la República y DANE (https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/pres_pobreza_2016.pdf)

En cuanto a los proyectos de inversión dirigidos a la población vulnerable, se presentan para las principales estrategias, los resultados de los análisis de algunos que presentaron bajas ejecuciones o pérdidas importantes en la apropiación o con altas ejecuciones pero con ineficiencia.

Estrategia Movilidad Social

- Al proyecto “Apoyo y Sostenibilidad de Afiliación de la Población Pobre y Vulnerable asegurada a través del Régimen Subsidiado”, apropiación de \$4 billones y ejecución del 100%, se le disminuyeron los recursos apropiados en \$11,25 miles de millones (mm). Si se tiene en cuenta que el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) subsidiada para 2016 era de \$616.849, indicaría que 18.239 personas en pobreza dejaron de beneficiarse. Lo cual puede haber incidido en la disminución de la cobertura en salud para la población en pobreza y pobreza extrema, tal como se mostró en este informe en el análisis del SGP en salud. Según el Sistema Integral de Información de la Protección Social (SIS-PRO), en el 2016, el régimen subsidiado cubrió 22.171.463 personas, cuando la meta propuesta era de 23.682.230 personas.
- El proyecto “Prevención y Promoción de la Salud-Subcuenta de Promoción FOS-YGA-Previo concepto DNP”³¹. Los recursos de este proyecto fueron de \$6,17 mm, buscaron atender 135.689 personas. Tuvo una ejecución de 17% y una pérdida de apropiación de \$5.140 mm.

Según el DNP³², el principal obstáculo para la ejecución del proyecto fue la asignación tardía de los recursos. Los otros factores que incidieron negativamente fueron los cambios en el contexto normativo general y en los criterios de distribución de los recursos, la limitada capacidad técnica y operativa de las Direcciones de Salud Departamentales o Municipales para el diseño y ejecución de los proyectos de acuerdo a los Lineamientos Técnicos establecidos por el Ministerio de la Protección Social.

- El proyecto “Programa de Alimentación Escolar (PAE)”, con reducción en las apropiaciones respecto a 2015 (de \$0,82 a \$0,46 billones)³³, se le incrementaron \$56.520 mm en la vigencia y tuvo una ejecución del 99,4%.

31. Tomado del Informe sobre ejecución del Presupuesto General, de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Social.

32. DNP (2017), pág. 5.

33. DNP (2016), de lo apropiado \$103 mil millones pertenecían al SGP de la asignación de Educación para la prestación del servicio educativo diferente de la asignación especial para alimentación escolar.

En 2016³⁴, el principal resultado del proyecto se relaciona con los complementos alimentarios entregados, dado que se planteó proveer 527.080.859 raciones a niños, niñas y adolescentes, las cuales según el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión, se cumplió exactamente en un 100% (La meta anual establecida fue inferior a la lograda en 2015 cuando se obtuvo como resultado 719.564.562 raciones entregadas).

La CGR³⁵ ha evidenciado en algunas zonas del país, el mal manejo de estos recursos, lo que afecta a la población en edad escolar beneficiaria. Como resultado de las auditorías y actuaciones especiales en 22 departamentos, incluidos algunos de sus municipios, y en las entidades certificadas por el Ministerio de Educación Nacional, que manejan recursos del PAE, se encontraron de los \$1,6 billones auditados, irregularidades con presunta incidencia fiscal que totalizaron \$66,79 mm. Este hecho se configura como presunto fraude en el manejo presupuestal por tanto se presenta una incertidumbre material.

Los mayores hallazgos fiscales se encontraron en: La Guajira (\$16,80 mm), Santander (\$8,46 mm), Huila (\$7,76 mm) y Cesar (\$6,71 mm).

- El proyecto “Implementación de Estrategias en favor de la Primera Infancia” se redujo en 15,0% (\$4,06 mm) y presentó una pérdida de apropiación de \$228 millones. De los logros reportados a corte de 2016³⁶, se encuentra la atención integral a más de un millón de infantes, la entrega de 8,7 millones de libros y audiovisuales especializados al ICBF y a otras instituciones, el 95% de cobertura del Plan Ampliado de Inmunización, la afiliación de más de 4 millones de niños al Sistema General de Seguridad Social en Salud y 167 obras de infraestructura, entre otros.
- Los proyectos de inversión *i)* “Implementación del Marco de Planificación y Gestión Territorial y Urbana a partir de los Contratos Plan y Acuerdos de Desarrollo Urbano Nacional” (\$35.000 millones) y *ii)* “Apoyo financiero para el Fortalecimiento de la Prestación del Servicio de Acueducto en Los Municipios de Cúcuta, Los Patios y Villa del Rosario - Norte de Santander” (\$200 millo-

34. Tomado del Informe sobre ejecución del Presupuesto General, de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Social.

35. Informe consolidado, Contraloría Delegada del Sector Social-Dirección de Vigilancia Fiscal, realizadas en el segundo semestre de 2016

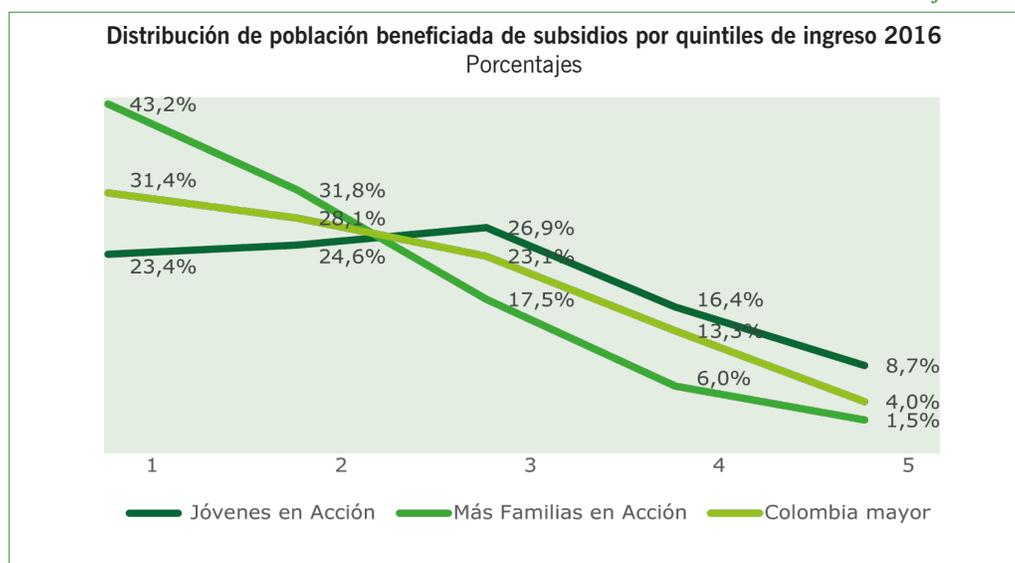
36. Tomado del Informe de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

nes). Se aplazaron por mala gestión, en el primero, en la vigencia 2016, no había entidad territorial en la cual ejecutar los recursos y, en el segundo, se requería vigencias futuras tanto de Ecopetrol como de la entidad territorial y del Ministerio de Vivienda, conforme al documento CONPES 3798; sin embargo, la entidad territorial y Ecopetrol no presentaron ni las vigencias futuras ni el proyecto ante el Ministerio de Vivienda para su respectivo concepto técnico y posterior trámite presupuestal³⁷.

- En los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción³⁸ y Colombia Mayor³⁹, diseñados para favorecer a la población de más bajo ingreso, con asignación de \$3,35 billones en 2016, se observó que población de ingresos altos (de los quintiles de ingreso 4 y 5) se favoreció de los subsidios otorgados por estos programas: Familias en Acción el 7,5%, Jóvenes en Acción el 25,1% y Colombia Mayor el 17,3% (Gráfico 3-16).

Gráfico 3-16



Fuente: Contraloría General de la República, Base de pobreza y GEIH 2016

37. *Ibíd.*

38. Del proyecto de inversión “Implementación Sistema de Transferencias Monetarias Condicionadas Para Población Vulnerable a Nivel Nacional – FIP.

39. Del proyecto de inversión “Implantación Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Subsistencia.

- En el programa Colombia Mayor, disminuyó el recurso obligado, pasando de \$1,13 billones en 2015 a \$1,08 billones. En el programa se otorga un subsidio mensual que oscila entre \$35.000 y \$75.000 monto que no ha cambiado desde que inició su operación, antes llamado Programa de Protección Social al Adulto Mayor en 1996 y que es inferior al valor que se requiere para salir de la pobreza extrema.

Estrategia: Competitividad e infraestructura estratégicas

- El Proyecto “Construcción e Implementación del Programa de Formalización Minera”⁴⁰, en 2016 la meta fue cumplida en 100%, lo que equivalente a 556 Número de Unidades de Producción Minera (UPM).

Los resultados están dados en torno al indicador definido como el Número de Unidades de Producción Minera (UPM), que ingresaron al Grado 1 (Básico de Formalización) que no implica la tenencia formal de título minero, es decir, no tipifica unidades formalizadas. La CGR considera que la formalización debería estar medida mínima en Grado 2 (Minería Formal), con la expectativa de incorporar el mayor número posible de UPM al Grado 3 (Minería Formal Avanzada).

Estrategia: Seguridad, justicia y democracia para la construcción de Paz

- Al proyecto “Implementación de proyectos de fortalecimiento comunitario y bienestar social en el marco del programa de respuesta rápida a nivel nacional”⁴¹ se le recortaron \$6,03 mm de \$7,96 mm apropiados, debido a un aplazamiento de la apropiación por \$4,45 mm previsto en el Decreto 378 del 04 de marzo de 2016 y bloqueo por parte del MHCP, por valor de \$1,59 mm.

La ejecución del presupuesto fue de 48%, el cambio en los valores iniciales y finales del proyecto, así como el aplazamiento del CDP, obligaron a retrasar el proceso de contratación, afectando las metas de producto. De 120 planes establecidos como meta, se formularon e implementaron 57 y de 100 kits se entregaron 29.

40. Tomado del informe de análisis presupuestal de la Dirección de Estudios Sectoriales del Sector Minas y Energía.

41. Del proyecto de inversión “Implementación Sistema de Transferencias Monetarias Condicionadas Para Población Vulnerable a Nivel Nacional – FIP.

Estrategia Crecimiento Verde

- El proyecto de inversión “Construcción y Reconstrucción de las Zonas Afectadas por la Ola Invernal”, al igual que en 2015, reservó toda la apropiación asignada (\$504.433 millones).

La CGR⁴² producto de auditoría y de una actuación especial de fiscalización al Fondo Adaptación en 2016, que maneja los recursos de este proyecto, puso de manifiesto que el contrato de fiducia con el Consorcio FADAP⁴³ no es el medio adecuado para la asunción de compromisos presupuestales, en el sentido de que no están clarificadas las prestaciones en tiempo y plazo. Aparte de ello, en la vigencia 2015 se efectuó reserva presupuestal de los \$1,5 billones apropiados, lo cual brinda una idea sobre el atraso en las ejecuciones de proyectos previas a esta vigencia. Se dictaminó que la gestión del Fondo es desfavorable, dadas las deficiencias en todas las fases del ciclo de proyectos, las obras inconclusas, los desfases de tiempos y las inversiones desperdiciadas, en el sentido de que se llevaron a cabo estudios y diseños para obras que no fueron ni seleccionadas ni ejecutadas.

3.3 Ejecución rezago en 2016 constituido en 2015

En la vigencia 2015 se constituyó rezago presupuestal por \$18,38 billones de pesos, de los cuales las reservas fueron \$8,09 billones y las cuentas por pagar \$10,29 billones.

Al cierre de la vigencia 2016, según SIIF, se comprometieron reservas por \$7,88 billones, se obligaron \$7,65 billones y se pagaron \$7,64 billones, con una ejecución de 97,1%, mientras que en las cuentas por pagar se obligaron \$10,25 billones de los cuales se pagaron \$10,24 billones con una ejecución de 100,0% (Cuadro 3-14).

Cuadro 3-14

Ejecución rezago presupuestal constituido en 2015
Billones de pesos y porcentajes

Gastos	Reservas		Cuentas por pagar	
	Pagos (billones)	Ejecución %	Pagos (billones)	Ejecución %
Funcionamiento	3,49	98,5	3,22	99,9
Deuda	0,23	97,6	0,25	100,0
Inversión	3,93	95,8	6,77	100,0
Total	7,64	97,1	10,24	100,0

Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

42. Ibíd.

43. Integrado por las Fiduciaria Occidente y Popular

En la auditoría adelantada por la CGR a la ejecución del rezago 2015, se encontraron hallazgos por \$0,83 billones de los cuales 91,6% fueron en reservas, es decir, \$0,76 billones (31,0% de los compromisos de las entidades auditadas), 92,9% corresponden al Fondo Adaptación, el cual constituyó en 2015 reservas por \$1,50 billones, pagó 52% durante 2016 y el 28 de diciembre de 2016, dio por ejecutado el saldo de esta reserva (\$0,72 billones), pese a no haber recibido bienes y/o servicios en contraprestación, y de que el Consorcio FADAP, no recibió monto alguno producto de la orden de pago No. 399660516. Así las cosas, los registros efectuados en el Sistema SIIF Nación, presentan información que no refleja la realidad de sus operaciones por este concepto. Con la situación identificada, se evitó el feneamiento de la reserva en cuestión, actuación sugerida por la Subdirección de Operaciones de la Dirección del Tesoro Nacional, en el oficio 2-2016-049711, dependencia que a través de este documento sugirió la afectación del Sistema SIIF Nación en esta forma. Resulta evidente que el procedimiento aludido tuvo como finalidad reflejar una supuesta ejecución del rezago presupuestal⁴⁴.

3.4 Vigencias futuras

En 2016 se autorizaron \$31,95 billones para vigencias futuras (33% con aval fiscal) y se comprometió el 88,5%, principalmente en los sectores Transporte, Inclusión Social y Reconciliación y Hacienda (Cuadro 3-15).

En el sector transporte, el 89,6% se comprometieron para el mejoramiento, construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación del corredor vial Pamplona – Cúcuta (con aval fiscal).

En Inclusión Social y Reconciliación, el 68,9% se comprometió en asistencia a la primera infancia a nivel nacional, el 13,1% para implementación de obras para la prosperidad a nivel nacional – FIP (con aval fiscal) y el 12,3% en acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia.

En Hacienda, el 46,3% se comprometió para la construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal, el 39,1% para la implementación y construcción de los sistemas estratégicos de transporte público de pasajeros de Santa Marta, Santiago de Cali, Valledupar, Neiva, Popayán, Armenia, Pasto, Bucaramanga y su área metropolitana y Metroplus en el Valle de Aburrá (algunos con aval fiscal), el 12,7% para distribución de coberturas de tasa de interés para financiación de vivienda nueva a nivel nacional (con aval fiscal), sin embargo para apoyar el plan todos somos Pacífico, en el litoral pacífico (con aval fiscal), se dejaron de comprometer \$1,5 billones.

44. Informe Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional.

Cuadro 3-15

Vigencias futuras autorizadas y comprometidas en 2016
Billones de pesos

Sector	Autorizado	Comprometido	Participación %
Transporte	8,71	8,44	29,8
Inclusión Social y Reconciliación	6,05	5,66	20,0
Hacienda	4,96	3,44	12,2
Defensa y Policía	2,86	2,55	9,0
Vivienda, Ciudad y Territorio	2,80	2,47	8,7
Educación	2,39	2,30	8,1
Resto sectores	4,19	3,43	12,1
Total	31,95	28,29	100,0

Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

Por tipo de vigencia futura, los compromisos asumidos se distribuyeron en Ordinarias⁴⁵ (63,9%), Asociaciones Público Privadas (APP)⁴⁶ (26,7%) y Excepcionales⁴⁷ (9,3%) (Gráfico 3-17).

Las primeras se comprometieron de 2017 a 2023 aunque se concentran en los primeros dos años. De los \$3,90 billones de pesos comprometidos en asistencia a la primera infancia a nivel nacional, el 81,5% fueron para 2017 y el 18,5% para 2018 y en acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia, \$685,58 mm para 2017. Para implementación de obras para la prosperidad a nivel nacional – FIP, se comprometieron \$69,64 mm para 2017 y \$12,72 mm para 2018.

La figura de APP se utilizó por la Agencia Nacional de Infraestructura para el mejoramiento, construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación del corredor vial Pamplona – Cúcuta asumiendo compromisos entre los años 2017 y 2040.

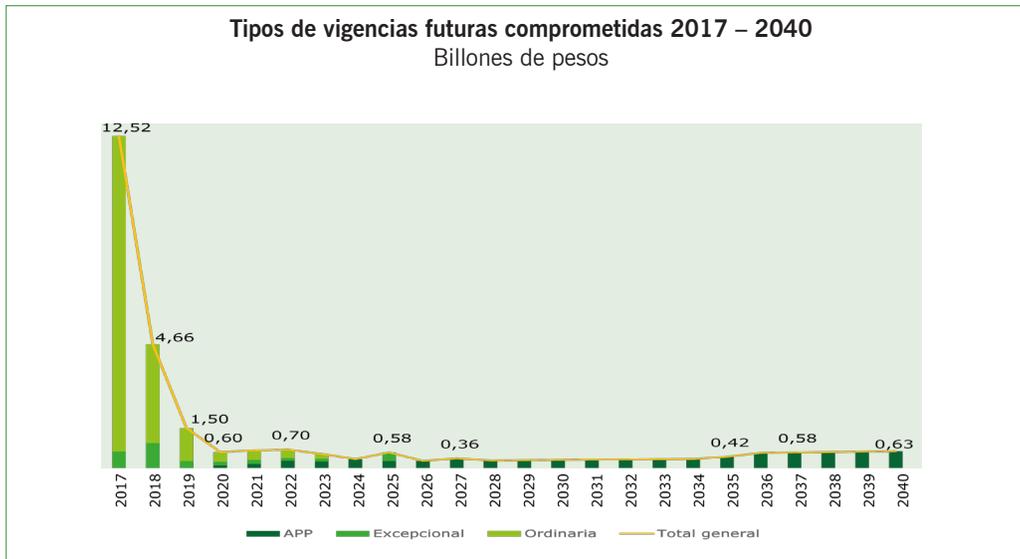
Las vigencias futuras excepcionales se comprometieron entre 2018 y 2025. En la construcción ampliación, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa en niveles de preescolar, básica y media a nivel nacional se asignaron \$1,45 billones de 2017 a 2023; en la implementación de obras para la prosperidad a nivel nacional – FIP se asignaron \$548,99 mm de 2017 a 2019 y para el apoyo financiero al plan de inversiones en infraestructura para fortalecer la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de Santiago de Cali se asignaron \$323,50 mm para el 2025.

45. Artículo 10, Ley 819 de 2003.

46. Artículo 26, Ley 1508 de 2013.

47. Artículo 11, Ley 819 de 2003

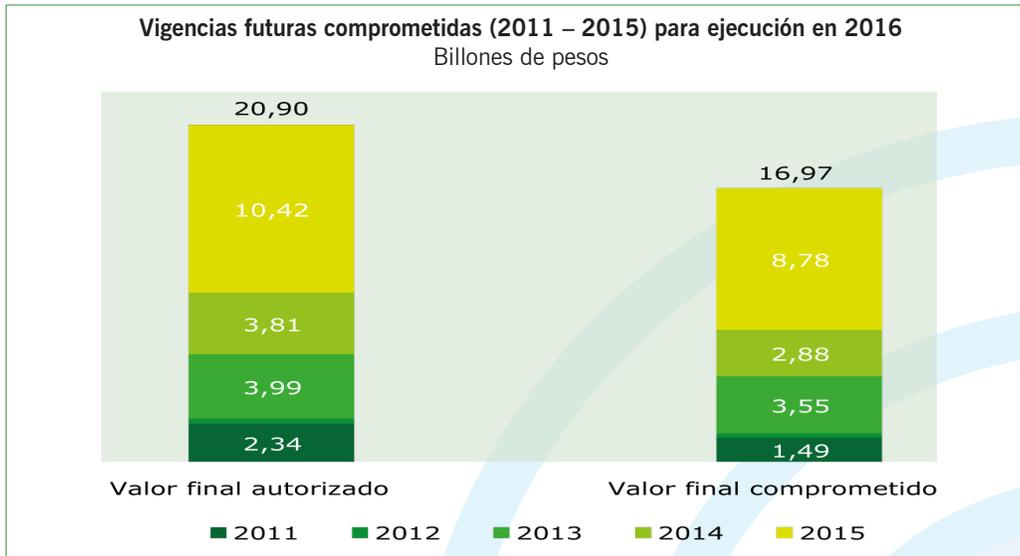
Gráfico 3-17



Fuente: SIIF, Contraloría General de la República.

Entre 2011 y 2015 se comprometieron vigencias futuras por \$16,97 billones de pesos para ser ejecutadas en 2016 (2,0% del PIB y 8,1% del PGN), de las cuales el 51,8% se comprometieron en 2015 (Gráfico 3-18).

Gráfico 3-18



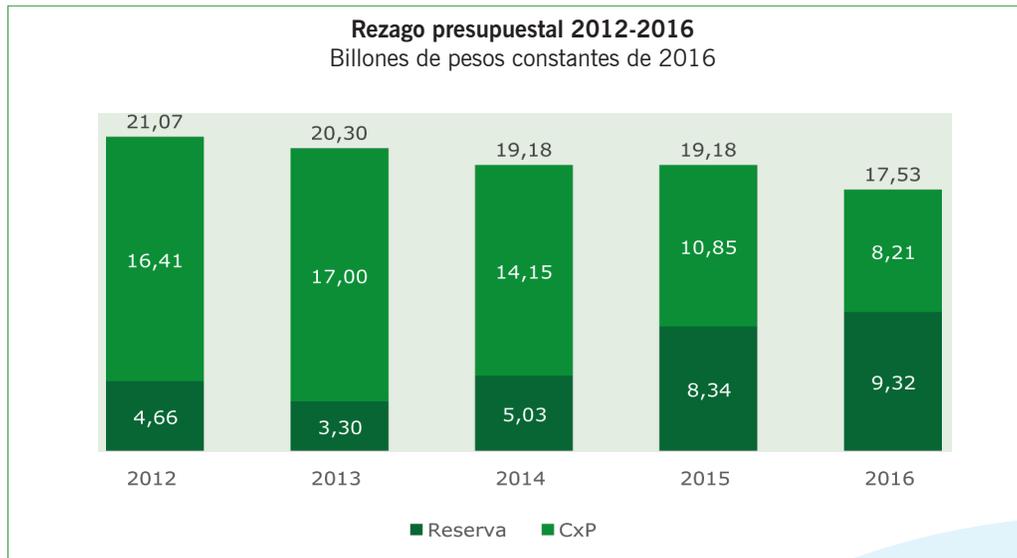
Fuente: SIIF, Contraloría General de la República.

IV. El Rezago Presupuestal Vigencia 2016

El rezago presupuestal corresponde a la suma de las reservas presupuestales (diferencia entre lo comprometido y lo obligado) y las cuentas por pagar (diferencia entre lo obligado y pagado), registradas a 31 de diciembre a través del SIIF, el cual se constituyó en 2016 por \$17,53 billones, representa el 2,0% del PIB y 8,3 % del PGN.

En términos reales, el rezago ha disminuido al igual que las cuentas por pagar, pero las reservas han aumentado, lo que significa menos bienes y servicios recibidos en la vigencia (Gráfico 4-1).

Gráfico 4-1



Fuente: SIIF, Contraloría General de la República.

4.1 Constitución y Refrendación de la Reserva de la vigencia 2016

En 2016, 172 de las 198 unidades ejecutoras del PGN constituyeron reservas presupuestales por \$9,32 billones (4,4% de la apropiación definitiva y 11,6% de la comprometida), con una variación del 15,2% respecto a 2015 (\$8,09 billones); distribuidas en funcionamiento (53,0%), deuda (0,3%) e inversión (46,7%).

Si bien, las reservas presupuestales se deben constituir por eventos impredecibles que impidan la ejecución de los compromisos dentro de la vigencia y es un instru-

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

mento de uso excepcional y no un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, sobre todo en los últimos meses del año⁴⁸, en la vigencia 2016, se comprometieron en el mes de diciembre \$5,33 billones (57,2% de la reserva), particularmente, en el Ministerio del Trabajo (\$3,19 billones) y en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) (\$1,55 billones), con los mayores montos para atender el tema pensional.

Producto de la auditoría realizada por la CGR al 63,9% de la reserva constituida (\$5,95 billones), se presentaron inconsistencias de \$1,58 billones, de éstos \$0,56 billones por constituir las como reserva cuando eran cuentas por pagar, ocasionando la sobreestimación de la reserva y la subestimación de las cuentas por pagar en dicho monto.

El 87,0% de lo constituido como reserva siendo cuentas por pagar se ocasionó, de acuerdo con lo informado por las entidades auditadas, por las acciones del MHCP, referidas al cierre del SIIF Nación y a los techos dados a cada entidad para la constitución de las cuentas por pagar, en el periodo de transición. Lo cual no fue concordante con lo estipulado en la circular externa No. 062 de 2016.

Adicionalmente, producto de la auditoría realizada al MHCP con respecto al cierre SIIF se encontró que fue inhabilitada la opción de registro de obligaciones que no se encontraran en estado obligado, así se interfirió el proceso de constitución del rezago presupuestal de las entidades que conforman el PGN, dando lugar al hallazgo denominado “Incidente SIIF 2017 registro cuentas por pagar al cierre de la vigencia 2016”⁴⁹ lo cual se constituyó en una incertidumbre material no generalizada en la cifra de las reservas constituidas con el lleno de requisitos ya que representa el 8,7% del presupuesto definitivo.

Por otra parte, para 2017, el Gobierno debería reducir el presupuesto para funcionamiento en \$3,28 billones y el de inversión en \$1,71 billones, por superar los topes del 2% y 15% establecidos en el artículo 9º de la Ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996 (Cuadro 4-1).

48. Ministerio de Hacienda y Crédito Público Circular Externa 43 de 2008, Circular No. 031 de 2011 de la Procuraduría General de la Nación, Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, Min. Hacienda, págs. 111, 112 y 114.

49 Informe de Auditoría al Ministerio de Hacienda y Crédito Público vigencia 2016, Contraloría Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras, 2017. Hallazgo aprobado por el Comité Técnico Sectorial mediante Acta No. 30 del 15 de junio de 2017

Cuadro 4-1

Unidades ejecutoras que superan los topes de la Ley 225 de 1995

Gasto	Apropiación definitiva billones	Reserva constituida billones	Distribución de la reserva %	Reservas/ apropiación definitiva %
Funcionamiento	28,35	3,84	100,0	13,6
Ministerio del Trabajo	19,14	3,00	78,0	15,7
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2,38	0,23	6,0	9,6
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC	0,50	0,13	3,3	25,6
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	0,62	0,11	2,8	17,2
Resto Unidades Ejecutoras	5,71	0,38	9,9	6,7
Inversión	11,60	3,45	100,0	29,8
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	3,23	0,63	18,1	19,4
Fondo Adaptación	0,50	0,50	14,6	100,0
Instituto Nacional de Vías	2,32	0,38	11,1	16,6
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	0,49	0,35	10,0	71,3
MinAgricultura	1,36	0,31	8,9	22,5
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1,09	0,23	6,5	20,7
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC	0,25	0,21	6,0	84,1
Resto unidades ejecutoras	2,36	0,85	24,6	36,0

Fuente: SIF, Contraloría General de la República.

4.2 Cuentas por pagar constituidas en 2016

En 2016, se constituyeron cuentas por pagar por \$8,21 billones, 68,5% para inversión y el 30,6% para funcionamiento, comparado con 2015 se mantiene prácticamente la distribución, siendo en inversión donde se dejan cuentas por pagar en mayor monto (Cuadro 4-2).

Cuadro 4-2

Cuentas por pagar 2015 – 2016
Billones de pesos y porcentajes

Concepto	2015		Apropiación definitiva	2016	
	Cuentas por pagar	Distribución %		Cuentas por pagar	Distribución %
Funcionamiento	3,3	31,6	122,6	2,5	30,6
Deuda	0,3	2,5	46,7	0,1	0,9
Inversión	6,8	65,9	41,1	5,6	68,5
Total	10,3	100,0	210,4	8,2	100,0

Fuente: SIF, Contraloría General de la República.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Del total de cuentas por pagar, el 55% se encuentra en las siguientes secciones presupuestales: Ministerio de Defensa (12%), Fondo Nacional de Vivienda (10%), Ministerio de Agricultura (7%), Agencia Nacional de Infraestructura (7%), Policía Nacional (7%), Ministerio de Vivienda (3%), Superintendencia de Notariado y Registro (3%), Ministerio de Educación Nacional (3%) y Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (3%).

Producto del proceso auditor de la CGR a las cuentas por pagar constituidas por las entidades incluidas en el plan de vigilancia y control fiscal 2017 (\$2,38 billones), se encontraron hallazgos fiscales por \$0,66 billones (representan el 27,7% de éstas). El 7,1% de los hallazgos fiscales por haberse constituido cuentas por pagar sin recibir el bien o el servicio.

V. Resultado presupuestal

En esta sección se presentan los resultados netamente presupuestales, en concordancia con el mandato de la Ley 42 de 1993, artículo 39 y 41, y lo establecido en la Ley 5 de 1992 en su artículo 310. Cabe recalcar que estas leyes determinan explícitamente que la CGR debe presentar los déficits presupuestales, de tesorería, fiscal y, de operaciones efectivas.

De tal forma que en esta sección se registra el resultado presupuestal, partiendo exclusivamente de las cifras oficiales del SIIF⁵⁰, de las cuales se obtienen los ingresos por recaudo efectivo neto y el gasto medido por compromisos. Posteriormente en el capítulo sexto se presenta el resultado de la tesorería medido exclusivamente por recaudos y pagos. En el informe de la Situación de las Finanzas se presenta el déficit fiscal, bajo la metodología usual del Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas del FMI, que recoge datos para todo el Sector Público no Consolidado (SPC).

5.1 Fuentes y usos

Una primera aproximación para determinar el resultado presupuestal parte del equilibrio entre fuentes y usos. En este sentido, y teniendo en cuenta la ejecución por compromisos, las fuentes de presupuesto alcanzaron un monto de \$197,28 billones para 2016, de los cuales \$197,28 billones correspondieron a los ingresos del presupuesto frente a compromisos por \$200,90 billones. De este monto se evidencia que solo se cubrirá gasto hasta el monto de ingresos recaudados, con lo cual -\$3,62 billones corresponden a disponibilidades de la tesorería, que deben sumarse a la disponibilidad inicial, también negativa, para consolidar la disponibilidad final (Cuadro 5-1). Este resultado permite consolidar el resultado presupuestal medido por compromisos.

Este balance de fuentes determina hasta donde el gobierno nacional podría comprometerse a sabiendas que los recursos fiscales no alcanzarían para cubrir la totalidad de los pagos, pues refleja el gasto frente a los recursos fiscales y de crédito público. El faltante de recursos será provisto por las operaciones de tesorería en una conjunción de recursos del crédito de corto plazo y operaciones de manejo de la deuda pública. Ello se aprecia mejor al armar el resultado presupuestal separando las fuentes de financiamiento como lo prevé la ley 42 de 1993, lo que se muestra a continuación.

50. Cabe señalar que aquí se presenta la estructura tal como se refleja en el SIIF, en especial para el caso de los fondos especiales que contiene los recaudos del impuesto CREE, no se hizo la reclasificación hacia los ingresos tributarios como es económicamente.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Cuadro 5-1

Fuentes y usos PGN 2010-2016
Miles de millones de Pesos

Descripción	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Recaudo en efectivo acumulado neto						
Total fuentes	138.724	146.398	153.578	169.644	176.199	182.901	177.226
Disponibilidad inicial	11.374	4.910	- 81	- 7.661	- 7.265	- 12.532	- 20.057
Ingresos del presupuesto nacional	127.350	141.488	153.659	177.305	183.465	195.433	197.283
Ingresos corrientes de la Nación	69.860	84.921	95.999	98.079	96.014	102.731	103.125
Ingresos tributarios	68.868	84.721	95.781	97.780	95.775	102.443	102.855
Ingresos no tributarios	992	200	219	299	240	288	270
Recursos de capital de la nación	40.425	41.775	37.901	53.554	53.501	55.767	54.507
Enajenación de activos	14	8	834	37	41	18	12
Excedentes financieros de entidades descentralizadas	3.824	6.124	6.650	13.363	11.130	5.737	1.539
Rendimientos financieros	1.572	81	90	283	351	298	490
Recursos de crédito externo	6.432	5.507	3.341	8.457	11.153	18.652	14.433
Recursos de crédito interno	27.640	29.423	25.490	30.400	30.084	30.382	36.613
Otros recursos de capital	416	52	372	60	164	78	120
Reintegros y otros recursos no apropiados	486	563	1.085	805	432	466	887
Recuperación de cartera	41	16	39	150	146	135	413
Rentas parafiscales	-	1.068	635	1.772	1.995	1.423	1.633
Fondos especiales	4.723	5.268	6.021	9.992	19.229	22.002	23.226
I-Ingresos de los establecimientos públicos	12.343	8.457	13.103	13.909	12.726	13.510	14.792
A-Ingresos corrientes	5.130	4.130	6.015	7.776	7.355	7.825	8.285
B-Recursos de capital	3.213	1.528	2.224	2.503	2.630	2.774	3.383
C-Contribuciones parafiscales	4.000	2.799	4.865	3.630	2.740	2.911	3.124
Rubro	Gastos (Compromisos)						
I. Funcionamiento	77.435	81.651	89.093	97.414	106.036	112.040	121.300
Gastos de Personal	15.118	15.972	18.009	19.954	22.135	23.621	25.682
Gastos Generales	5.115	5.539	6.339	7.299	7.706	7.556	7.831
Transferencias	55.855	58.806	63.379	68.835	74.779	79.383	86.182
Operación Comercial	1.347	1.335	1.365	1.327	1.416	1.481	1.605
II. Servicio de la deuda	32.346	33.714	36.243	37.934	39.989	46.315	39.670
Deuda Interna	7.038	6.126	6.478	6.863	8.843	11.012	9.295
Amortización	3.362	2.374	3.393	2.909	4.841	5.999	3.416
Intereses	3.676	3.753	3.084	3.953	4.002	5.013	5.879
Deuda Externa	25.308	27.587	29.765	31.072	31.146	35.304	30.375
Amortización	13.846	14.340	16.598	18.016	17.332	20.378	13.863
Intereses	11.462	13.248	13.168	13.056	13.813	14.926	16.512
III. Inversión	24.032	31.114	35.903	41.561	42.707	44.603	39.928
Total gasto PGN (I + II + III)	133.814	146.479	161.239	176.909	188.732	202.958	200.898
Disponibilidad final	4.910	- 81	- 7.661	- 7.265	- 12.532	- 20.057	- 23.672
Total usos	138.724	146.398	153.578	169.644	176.199	182.901	177.226

Fuente: SIIF, Contraloría General de la República

5.2 Balance Presupuestal

Para determinar el nivel de financiamiento necesario en la vigencia es preciso descontar de los ingresos los desembolsos de nuevos créditos y de los gastos las amortizaciones. La diferencia entre estos dos conceptos constituye el crédito neto, este concepto se asimila a la variación de la deuda, magnitud que junto con las enajenaciones de activos y las utilidades del Banco Central permiten vislumbrar cuánto financiamiento emplea el Gobierno Nacional para enjugar el déficit presupuestal.

Siguiendo esta metodología, el Gobierno Nacional arrojó, para 2016, un déficit en el presupuesto de \$37,39 billones, lo que representó un crecimiento respecto al 2015 de \$7,19 billones. En términos del Producto Interno Bruto, el PGN el déficit alcanzó el 4,3% superior en 0,6 puntos porcentuales frente al registrado en 2015 (cuadro 5-2). Este se originó en un aumento en el gasto especialmente en funcionamiento e intereses de la deuda frente a un recaudo de los ingresos corriente de la Nación que cayó levemente entre las dos vigencias (Cuadro 5-2).

Se evidencia que presupuestalmente el recaudo en efectivo incluido los recursos del crédito no cubren la totalidad de los gastos comprometidos, generando un resultado negativo presupuestal que tiene que ser cubierto con movimientos de tesorería. Al acumular estas diferencias, año tras año, las necesidades de ingresos se aumentan considerablemente, así en los dos últimos años sumó \$11,13 billones, \$7,52 billones para 2015 y \$3,61 billones para 2016.

El incremento continuado del déficit y la acumulación de deuda fueron las resultantes de no haber hecho una reingeniería de las finanzas públicas, dadas las restricciones en el gasto e ingreso público. En 2016 el gasto medido por compromisos se incrementó en \$9,26 billones, mientras que los ingresos registraron tan solo un aumento neto de \$1,71 billones, generando un incremento del déficit de \$7,19 billones en la vigencia (Cuadro 5-2).

En términos del PIB, la curva del déficit presupuestal arrojado entre los años 2010 y 2016 muestra un crecimiento desde 2010 cuando este indicador marcaba 4,3% del PIB, hasta reducirse a 2,5% en 2013 para volver a crecer en 2016 con el 4,3% (Gráfico 5-1).

Esa senda estuvo marcada por la escasez de recursos fiscales en el presupuesto como efecto de la reducción de los ingresos petroleros, y muestra la necesidad que tuvo el gobierno de hacer sucesivas reformas tributarias para cumplir con sus niveles de gasto, entre 2012 y 2016. De tal forma, se presentaron tres reformas las cuales se pretendían que fueran las verdaderas “estructurales” que solucionaran el panorama fiscal. Así mismo, estos resultados muestran el incremento en la deuda pública de largo plazo y, las otras operaciones tesorería que completaron el financiamiento de corto plazo del presupuesto.

Cuadro 5-2

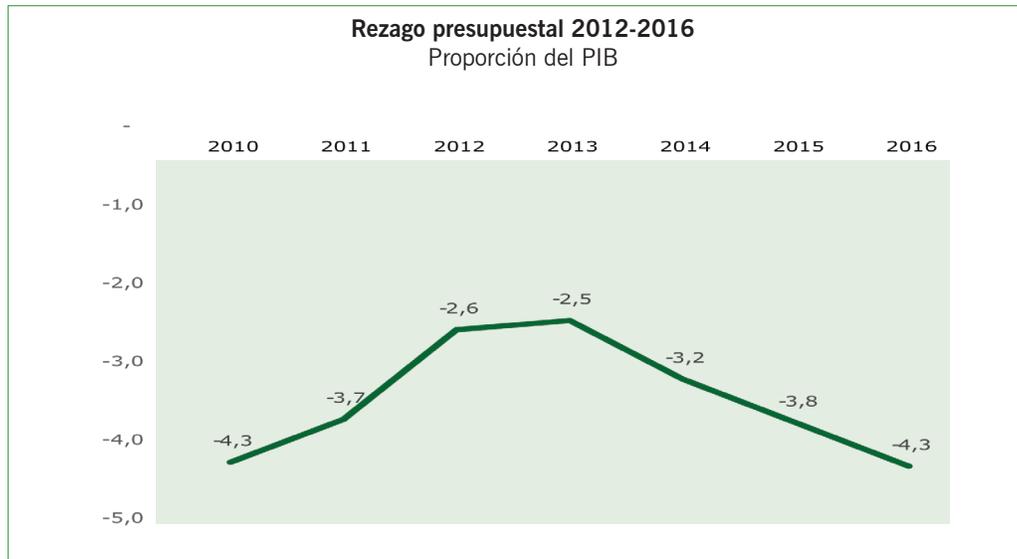
Balance presupuestal 2015-2016
Miles de millones de pesos

Descripción	2015	2016	Diferencia		PIB		
			Absoluta	%	2015	2016	Diferencia
Ingresos del Presupuesto Nacional	146.381	146.225	-156	-0,1	18,3	17,0	-1,4
Ingresos corrientes de la Nación	102.731	103.125	394	0,4	12,9	12,0	-0,9
Recursos de capital de la Nación	6.715	3.449	-3.266	-48,6	0,8	0,4	-0,4
Rentas parafiscales	1.423	1.633	210	14,8	0,2	0,2	0,0
Fondos especiales	22.002	23.226	1.224	5,6	2,8	2,7	-0,1
I-ingresos de los establecimientos públicos	13.510	14.792	1.282	9,5	1,7	1,7	0,0
A-ingresos corrientes	7.825	8.285	460	5,9	1,0	1,0	0,0
B-Recursos de capital	2.774	3.383	610	22,0	0,3	0,4	0,0
C-Contribuciones parafiscales	2.911	3.124	212	7,3	0,4	0,4	0,0
Gastos							
I. Funcionamiento	112.040	121.300	9.260	8,3	14,0	14,1	0,0
II. Intereses de la deuda	19.939	22.391	2.452	12,3	2,5	2,6	0,1
III. Inversión	44.603	39.928	-4.675	-10,5	5,6	4,6	-1,0
Total gasto PGN (I + II + III)	176.581	183.619	7.038	4,0	22,1	21,3	-0,8
Déficit	-30.201	-37.394	-7.193	23,8	-3,8	-4,3	-0,6
Financiamiento	30.201	37.394	7.193	23,8	3,8	4,3	0,6
Recursos de crédito neto	22.657	33.767	11.110	49,0	2,8	3,9	1,1
Recursos de crédito externo neto	12.653	11.017	-1.636	-12,9	1,6	1,3	-0,3
Recursos de crédito interno neto	10.004	22.750	12.745	127,4	1,3	2,6	1,4
Enajenación de activos	18	12	-6	-32,4	0,0	0,0	0,0
Utilidades del Banco de la Republica	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Recursos de Tesorería = (DI) - (DF)	7.525	3.615	-3.910	-52,0	0,9	0,4	-0,5
Disponibilidad inicial	-12.532	-20.057	-7.525	60,0	-1,6	-2,3	-0,8
Disponibilidad final	-20.057	-23.672	-3.615	18,0	-2,5	-2,7	-0,2

Fuente: SIFF, Contraloría General de la República

Es importante reconocer que esta metodología es más ácida que la empleada normalmente en estadísticas fiscales, que es la seguida por el Gobierno, en esa se toma el gasto en el momento de obligación, no de compromiso, y se adiciona la variación de las cuentas por pagar. Adicionalmente se suman como ingreso los saldos de aquellas operaciones de fondeo de la Tesorería sin afectación presupuestal. Una exposición, desde ese punto de vista, se presenta en el Informe de Situación de las Finanzas Públicas.

Gráfico 5-1



Fuente: SIF, Contraloría General de la República.

En conclusión, el resultado presupuestal de los últimos tres años, muestra un deterioro que es consistente con la caída en los ingresos fiscales y el aumento del endeudamiento frente a un mayor gasto por efecto de las inflexibilidades del presupuesto y el aumento en el pago de los intereses de la deuda. Se evidencia con esta medición del resultado presupuestal que el gobierno nacional no alcanza cubrir el gasto con los recursos recaudados, mostrando un problema de caja que -como se verá en la cuenta del Tesoro-, fue solventado con manejos de la tesorería.

VI. Cuenta del Tesoro

La Cuenta del Tesoro se enmarca dentro del mandato Constitucional y legal de presentar a la Cámara de Representantes para su examen y fenecimiento, como parte de ella, los “saldos de las distintas cuentas que conforman el Tesoro”

Existen, como ya se mencionaba más arriba, unas operaciones que no afectan el presupuesto pero que con las cuales el Gobierno Nacional, por efecto de la unidad de caja, logra financiar parte del presupuesto. De ahí que, como se presentó en el Capítulo 2, los ingresos que se incluyen en la Tesorería resultan superiores a los registrados presupuestalmente en el SIIF.

Por tanto, en la cuenta del tesoro se presenta la totalidad de recursos y gastos que pasaron por la caja de la Nación. Su resultado es un acercamiento al déficit o superávit del Gobierno Nacional. De tal forma, que no solo interesa la revisión de las operaciones realizadas por la Tesorería, sino la forma como esta logró financiar el presupuesto en la vigencia, sus fuentes y sus usos, para determinar las disponibilidades y las políticas de corto plazo que debió ejecutar el Gobierno para cubrir las exigibilidades de corto plazo.

La cuenta se presenta en dos partes diferenciadas: *i)* La gestión de la Tesorería hasta determinar su balance. Ello comprende la evaluación de la Tesorería que se basa en el flujo de caja y el portafolio global de inversiones en pesos y dólares, y que incluye los recursos de los Fondos administrados. De ello se deriva el estado de fuentes y usos, el balance de la Tesorería y su financiamiento, esto último de acuerdo con la metodología del Fondo Monetario Internacional (FMI) (“por encima” y “por debajo” de la línea); *ii)* el balance contable de la Tesorería en el corto plazo, es decir, los activos y pasivos corrientes contenidos en el balance de la Tesorería y el balance de la Deuda, con el fin de examinar las condiciones de liquidez del Gobierno y la capacidad del mismo para afrontar las obligaciones de corto plazo.

6.1 El comportamiento de la Tesorería en 2016⁵¹

La evaluación de la Tesorería realizada aquí, se basa en el flujo de caja y el portafolio global de inversiones, en pesos y dólares, que incluye los recursos de los

51. La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN o Tesorería), tiene entre otras funciones: i. Administrar los flujos de caja de la Nación y los recursos administrados por la Dirección, ii. Preparar la programación y efectuar seguimiento de los flujos de deuda pública, iii. Las metas anuales de ingresos y de pagos de la Nación y velar por su ejecución, con sujeción a las metas del Confis; iv. Administrar el Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC, situar los recursos del Presupuesto Nacional o disponer su abono en las cuentas de los beneficiarios finales en el marco del sistema de Cuenta Única Nacional (CUN); v. administrar los excedentes de liquidez tanto del Gobierno como los de los fondos o portafolios administrados independientes del Presupuesto Nacional que por ley le han sido asignados; vi. Otorgar créditos extraordinarios a otras entidades y llevar la contabilidad de la deuda pública y del Tesoro Nacional de acuerdo con las disposiciones de la Contaduría General de la Nación

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Fondos administrados. De ello se deriva el estado de fuentes y usos, el balance de la Tesorería y su financiamiento.

Se evalúa además el balance contable de la Tesorería en el corto plazo, es decir, los activos y pasivos corrientes contenidos en el balance de la Tesorería y el balance de la Deuda, con el fin de examinar las condiciones de liquidez del Gobierno y la capacidad del mismo para afrontar las obligaciones de corto plazo.

6.1.1 Fuentes y usos de Tesorería

Las principales fuentes Tesorería en 2016 fueron los ingresos tributarios y los desembolsos de crédito, los cuales representaron el 64,3% y el 33,2% del total de fuentes respectivamente. Le siguieron en orden de importancia los recursos de capital, que incluye los excedentes transferidos por empresas nacionales con participación del Gobierno, y las operaciones de la Tesorería, que incluye préstamos de corto plazo (pagarés) de Fondos administrados no incluidos en la contabilidad de la Tesorería como el Sistema General de Regalías (SGR) (Cuadro 6-1).

El portafolio de la Tesorería, que incluye los Fondos administrados incluidos en el balance de la Tesorería, presentó una acumulación de \$8,8 billones en 2016. Como se detalla más adelante, el portafolio incluye títulos TES⁵², recursos del Fondes, depósitos remunerados en el Banco de la República y pagarés.

Los usos de Tesorería por su parte, se orientaron fundamentalmente a los gastos presupuestales, ocupando el 87,8% del total de usos, y en la amortización de deuda (11,6% del total), que en gran parte corresponden a la deuda interna (Cuadro 6-1).

52. La Cuenta Única Nacional –CUN- se estableció en el decreto 359 de 1995 y se formalizó con la ley 1450 de 2011 (Plan de Desarrollo), concretamente en el decreto 2785 de 2013, con el cual se reglamentó su operación.

El objetivo de la CUN es el de centralizar en una cuenta administrada por la Dirección del Tesoro Nacional (Tesorería), todos los recursos de la nación (recursos propios y fondos especiales). Con esto se controla la disponibilidad de recursos de cada entidad en la CUN, posibilitando el traslado directo de recursos a la cuentas de los beneficiarios finales, y se reduce el riesgo de mantener saldos en diferentes cuentas bancarias manejadas por las entidades, lo que en conjunto debe estimular decisiones eficientes en el manejo de los recursos.

Cuadro 6-1

Fuentes y usos de la Tesorería
Billones de Pesos

Rubro	2015	2016	Participación		Variación	
			2015	2016	Neta	%
Fuentes	182,71	182,58	100	100	-0,1	-0,1
Ingresos corrientes	117,52	118,09	64,3	64,7	0,6	0,5
Tributarios	116,84	117,44	63,9	64,3	0,6	0,5
No tributarios	0,68	0,66	0,4	0,4	0,0	-3,7
Fondos especiales y otros	1,89	1,99	1,0	1,1	0,1	4,8
Recursos de capital	11,43	9,05	6,3	5,0	-2,4	-20,8
Desembolsos de crédito	51,13	60,63	28,0	33,2	9,5	18,6
Externo	18,76	14,31	10,3	7,8	-4,4	-23,7
Interno	32,37	46,32	17,7	25,4	13,9	43,1
(+)Desacum / (-)acum Portafolio	-10,65	-8,79	5,8	4,8	1,9	-17,5
Operaciones de tesorería	11,37	1,56	6,2	0,9	-9,8	-86,3
Utilidades Banco República	0,00	0,00	-	-	0,0	
Enajenación de activos	0,02	0,05	0,0	0,0	0,0	180,9
Usos	182,71	182,58	100	100	-0,1	-0,1
Gastos presupuestales	154,94	160,37	84,8	87,8	5,4	3,5
Funcionamiento	100,64	109,27	55,1	59,8	8,6	8,6
Inversión	34,49	29,93	18,9	16,4	-4,6	-13,2
Intereses deuda	19,82	21,18	10,8	11,6	1,4	6,9
Externa	5,29	5,85	2,9	3,2	0,6	10,7
Interna	14,53	15,33	8,0	8,4	0,8	5,5
Otros gastos	1,42	0,94	0,8	0,5	-0,5	-34,0
Amortización de crédito	26,35	21,27	14,4	11,6	-5,1	-19,3
Externo	6,09	3,45	3,3	1,9	-2,6	-43,4
Interno	20,26	17,82	11,1	9,8	-2,4	-12,0

Fuente: Minhacienda, Contraloría General de la República

6.2 El balance de caja de la Tesorería

La Tesorería presentó en 2016 un déficit de caja de \$32,2 billones, lo que representó un crecimiento del déficit con respecto al 2015 de \$6,7 billones. En términos del PIB el déficit pasó del 3,2% al 3,7% del PIB entre 2015 y 2016. (Cuadro 6-2).

El aumento de déficit de Tesorería se explicó por menores ingresos en recaudo tributario y recursos de capital, esto último debido a la disminución de excedentes transferidos por parte de Empresas Nacionales como Ecopetrol afectada por la caída de los precios del petróleo en 2015 (Cuadro 6-2). Debe señalarse que la reducción de los ingresos se compensó en parte con el aumento de la cuenta “reintegros no exi-

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

gibles” y los mayores rendimientos del portafolio de la Tesorería. La primera cuenta pasó de \$395 mm en 2015 a \$3,5 billones en 2016, e incluye recursos retornados a la Tesorería por las entidades adscritas al PGN que no ejecutaron dichos recursos.

Por su parte, los rendimientos del portafolio pasaron de \$1,2 billones en 2015 a \$2,9 billones en 2016, incremento que, como se explica más adelante, está vinculado al aumento de los saldos invertidos con recursos propios de la Tesorería y de los fondos administrados. La inclusión de los rendimientos de estas últimas inversiones que no le pertenecen al Gobierno, amerita una revisión metodológica del registro de este tipo de ingresos que separe claramente los ingresos de los fondos con respecto a los de la Tesorería.

El gasto de la Tesorería se redujo en 0,9 puntos porcentuales (p.p.) del PIB frente al 2015, la caída de los ingresos fue de 1,4 p.p., dando como resultado el déficit ya anotado (Cuadro 6-2).

El financiamiento del déficit de Tesorería provino principalmente del crédito interno, seguido del crédito externo. Cabe destacar que el crédito interno incluye recursos de prefinanciamiento para la vigencia 2017, por \$6,0 billones, que sumados al portafolio del Fondes, de los Fondos administrados, las tenencias de TES y el portafolio en dólares, resultaron en un aumento del portafolio total de la Tesorería de \$8,8 billones, lo cual en parte se vio compensado por operaciones de Tesorería y otras fuentes de financiación como el SGR (Cuadro 6-2). La composición del portafolio global de la Tesorería y los Fondos se detallan más adelante.

El balance primario (ingresos totales menos el gasto sin intereses) registró un déficit de \$11,0 billones (1,3% del PIB) en 2016, lo que representó un aumento de 0,6 p.p. del PIB, respecto a 2015 (Cuadro 6-2). Ese déficit fue el resultado de un aumento del gasto primario frente a una caída de los ingresos, debido reducción de la renta petrolera y la desaceleración económica, que como se comentó, se compensaron con los mayores ingresos por rendimientos del portafolio propio y de los Fondos, así como por los retornos no exigibles.

Cuadro 6-2

Balance de Tesorería
Billones de pesos y porcentajes del PIB

Rubro	2015	2016	Variación		% PIB	
			Neta	%	2015	2016
Ingresos totales	130,85	129,13	-1,71	-1,3	16,4	15,0
Ingresos corrientes	117,52	118,09	0,57	0,5	14,7	13,7
Tributarios	116,84	117,44	0,60	0,5	14,6	13,6
No tributarios	0,68	0,66	-0,03	-3,7	0,1	0,1
Fondos especiales y otros	1,89	1,99	0,09	4,8	0,2	0,2
Recursos de capital	11,43	9,05	-2,38	-20,8	1,4	1,0
Gastos totales	156,36	161,31	4,95	3,2	19,6	18,7
Gastos presupuestales	154,94	160,37	5,43	3,5	19,4	18,6
Funcionamiento	100,64	109,27	8,63	8,6	12,6	12,7
Inversión	34,49	29,93	-4,56	-13,2	4,3	3,5
Intereses deuda	19,82	21,18	1,36	6,9	2,5	2,5
Externa	5,29	5,85	0,56	10,7	0,7	0,7
Interna	14,53	15,33	0,80	5,5	1,8	1,8
Otros gastos	1,42	0,94	-0,48	-34,0	0,2	0,1
Déficit Tesorería	-25,52	-32,17	-6,66	26,1	-3,2	-3,7
Financiamiento	25,52	32,17	6,66	26,1	3,2	3,7
Crédito externo	12,66	10,87	-1,80	-14,2	1,6	1,3
Desembolsos	18,76	14,31	-4,44	-23,7	2,3	1,7
Amortizaciones	6,09	3,45	-2,65	-43,4	0,8	0,4
Crédito interno	12,12	28,49	16,38	135,1	1,5	3,3
Desembolsos	32,37	46,32	13,94	43,1	4,1	5,4
Amortizaciones	20,26	17,82	-2,43	-12,0	2,5	2,1
(+)Desacum / (-)acum Portafolio	-10,65	-8,79	1,86	-17,5	-1,3	-1,0
Operaciones de tesorería	11,37	1,56	-9,81	-86,3	1,4	0,2
Enajenación de activos	0,02	0,05	0,03	180,9	0,0	0,0
Déficit primario	-5,70	-11,00	-5,30	92,9	-0,7	-1,3

Fuente: Minhacienda, Contraloría General de la República

6.3 Portafolios de la Tesorería y Fondos Administrados

El portafolio total de la Tesorería en 2016 fue de \$39,9 billones, lo que representó un aumento del 11,3% frente a 2015. De este monto, \$34,5 billones correspondieron al portafolio en pesos y \$5,3 billones al portafolio en dólares (Cuadro 6-3).

Cabe señalar que el portafolio incluye inversiones en pesos y dólares propios de Tesorería e inversiones de los Fondos administrados. Los recursos de estos últimos

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

están invertidos en préstamos a la Tesorería (pagarés), entre los que se destacaron el Fondo CREE, Bonos Pensionales, Fonpet, Fonsecon y los recursos del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (Fondes), provenientes estos de la venta de Isagén a principios de 2016.

Ahora bien, frente a esta operación, el Gobierno recibió USD 3.000 millones que fueron comprados por la Tesorería por \$6,5 billones, destinándose por Ley \$0,65 billones al Fonpet y \$5,8 billones al Fondes, recursos que en el futuro se orientarán al apoyo de los proyectos de las 4G bajo las políticas de la Financiera de Desarrollo Nacional -FDN-. Los dólares adquiridos por la Tesorería, posteriormente se vendieron en el transcurso del año.

Por tipo poseedor, el portafolio propio de la Tesorería en 2016 se situó en \$18,6 billones, de los cuales \$13,2 billones fueron moneda nacional (distribuidos en TES y depósitos remunerados) y \$5,3 billones en dólares, que son básicamente títulos de corto plazo en bancos internacionales. El portafolio de los Fondos administrados cerró con un saldo de \$21,3 billones, de los cuales una parte fueron pagarés, otra en bonos (de propiedad del Fondes) y la restante en depósitos remunerados (cuadro 6-3).

Por tipo de inversión, el portafolio en pesos se constituyó en un 41,6% por depósitos remunerados en el Banco de la República, de los cuales la mitad le pertenecen a la Tesorería; 34,7% en pagarés, que son préstamos de los Fondos a la Tesorería; 16,4% en TES; y 7,2% en Bonos emitidos por la FND adquiridos por el Fondes. El valor de estos bonos (\$2,5 billones) sumados al depósito remunerado de este Fondo en el emisor (\$3,3 billones), equivalen a la parte del monto obtenido por la venta de Isagén (\$5,8 billones), que por Ley se le otorgó a la FND para apoyar proyectos de infraestructura.

En términos generales, el portafolio en el 2016 presentó un saldo de préstamos de los Fondos a la Tesorería (pagarés) prácticamente igual al de 2015, que implica una fuente permanente de financiación de la Tesorería, como acontece con los recursos del SGR; los depósitos remunerados se elevaron (pese a la liquidación de los saldos de los TES de control Monetario) debido a los recursos del Fondes, provenientes de la venta de Isagén, y los mayores excedentes de la Tesorería originados en los prefinanciamientos de TES (Cuadro 6-3).

Las inversiones en TES de la Tesorería, en el marco del sistema CUN, se redujeron con respecto a 2015, pero aún se mantienen con un saldo de \$5,7 billones. Cabe señalar que el préstamo (pagaré) de la Tesorería al FECO por \$1,9 billones en 2015, se pagó mediante la emisión de TES en 2016.

Cuadro 6-3

Composición de inversiones del Portafolio de Tesorería y Fondos administrados
Billones de pesos

Inversión	2015	2016	Participación		Variación	
			2015	2016	Neta	%
Bonos FDN	-	2,50	-	7,2	2,5	-
Fondes	-	2,50	-	7,2	2,5	-
Pagarés Interfondos	13,53	11,99	44,6	34,7	-1,5	-11,4
Bonos Pensionales	0,90	0,93	3,0	2,7	0,0	3,3
Excedentes (Tesorería Nacional)	1,93	0,00	6,4	0,0	-1,9	-100,0
FNR	-	0,07	-	0,2	0,1	-
Fonpet	0,50	1,15	1,6	3,3	0,7	130,0
Sistema General de Regalías	6,50	6,00	21,4	17,4	-0,5	-7,7
Fondo CREE	2,39	2,90	7,9	8,4	0,5	21,4
Otros	1,31	0,93	4,3	2,7	-0,4	-28,8
Depósitos remunerados	8,90	14,37	29,4	41,6	5,5	61,4
Fondes	-	3,34	-	9,7	3,3	-
TES de Control Monetario	5,00	0,00	16,5	0,0	-5,0	-100,0
PRONE	-	0,16	-	0,5	0,2	-
Sistema General de Regalías	0,79	1,56	2,6	4,5	0,8	96,8
Excedentes (Tesorería Nacional)	1,43	7,55	4,7	21,9	6,1	428,4
CREE	0,53	0,52	1,7	1,5	0,0	-2,3
Fonpet	0,40	0,57	1,3	1,7	0,2	43,1
Otros	0,56	0,67	1,9	1,9	0,1	18,4
TES	7,90	5,66	26,0	16,4	-2,2	-28,3
Excedentes (Tesorería Nacional)	7,90	5,66	26,0	16,4	-2,2	-28,3
Total portafolio pesos	30,33	34,52	100,0	100,0	4,2	13,8
Portafolio dólares	5,48	5,35			-0,1	-2,5
Excedentes (Tesorería Nacional)	5,48	5,35			-0,1	-2,5
Total portafolio	35,81	39,87			4,1	11,3

Fuente: Minhacienda, Contraloría General de la República

Los Fondos administrados con los mayores saldos de portafolio en pesos en 2016 fueron el Fondes (\$5,84 billones), el Fondo CREE (\$3,42 billones), Fonpet (\$1,72 billones) y el Fondo Bonos Pensionales (\$0,96 billones) (Cuadro 6-4). Estos Fondos comparten la misma contabilidad de la Tesorería, a diferencia del SGR, que si bien es un Fondo administrado tiene contabilidad aparte.

Mientras los Fondos tienen el 34,5% del portafolio total (pesos y dólares), el SGR representa el 18,9% y la Tesorería el 33,1% (Cuadro 6-4). Es importante resaltar que los TES de control monetario no tuvieron ninguna participación teniendo en cuenta que para la vigencia 2016 no fueron expedidos.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

El sobresaliente incremento de los saldos de los Fondos administrados (102,6%) se debe principalmente a los recursos generados por la venta de Isagén y asignados al Fondes, el cual tuvo la mayor participación en el total, al igual que el de los excedentes propios de Tesorería.

Cuadro 6-4

Saldos de Portafolio de Tesorería y Fondos administrados Billones de pesos

Fondos	2015	2016	Participación %	Variación absoluta	Variación %
CREE	2,92	3,42	8,6	0,50	17,1
Bonos Pensionales	0,92	0,96	2,4	0,04	4,8
Fondes	0,00	5,84	14,6	5,84	
Fonpet	0,89	1,72	4,3	0,83	93,7
Fonsecom	0,45	0,00	0,0	-0,45	-100,0
Imp-2 Por Mil (Fondo 3)	0,21	0,22	0,6	0,01	5,3
Seguridad Democrática	0,19	0,22	0,5	0,03	13,6
Epsa	0,16	0,17	0,4	0,01	5,8
Corporanónimas	0,12	0,12	0,3	0,00	1,7
Bp Supernotariado	0,12	0,12	0,3	0,00	2,5
Faer	0,11	0,13	0,3	0,02	21,4
Fazni	0,11	0,15	0,4	0,04	34,1
Prone	0,09	0,16	0,4	0,07	75,7
Fondo Nacional Regalías	0,09	0,14	0,4	0,05	57,5
Pensiones Públicas	0,08	0,09	0,2	0,01	6,5
Fondo Gas Natural	0,07	0,11	0,3	0,04	63,9
Otros	0,26	0,17	0,4	-0,09	-34,5
Subtotal Fondos administrados	6,78	13,75	34,5	7,0	102,6
Control Monetario	5,00	0,00	0,0	-5,00	-100,00
Excedentes (Tesorería Nacional)	11,25	13,22	33,1	1,96	17,43
Sistema General de Regalías	7,29	7,56	18,9	0,3	3,7
Portafolio total pesos	30,33	34,52	86,5	4,2	13,8
Portafolio dólares	5,48	5,37	13,5	-0,1	-2,1
Portafolio total	35,81	39,89	100,0	4,1	11,4

Fuente: Minhacienda, Contraloría General de la República

6.4 Activos y pasivos corrientes de Tesorería

El portafolio global de Tesorería, así como los movimientos que afectan los saldos y reflejan las interacciones entre los Fondos, la Tesorería, la CUN, y otros agentes externos, se consolida en los activos y pasivos corrientes. Esto permite evaluar la

liquidez de la Tesorería para cubrir las obligaciones de corto plazo. Por esto se tienen en cuenta tanto el balance de la Tesorería como el balance de la deuda de la Nación.

Los negocios de la Deuda Pública y de la Tesorería se distribuyeron en la Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional (DGCPTN)⁵³. Por esto, en esta sección se elabora un balance corriente consolidado “ad hoc”, que refleja las condiciones de liquidez de la Tesorería (vinculadas a los ingresos y los giros), así como la deuda a corto plazo del Gobierno Nacional.

Cabe señalar que en el negocio de la Deuda Pública, se contabilizan los créditos concedidos por la Nación⁵⁴, la deuda de la Nación originada en la emisión de TES, Bonos (Seguridad, paz, agrario), los préstamos con la Banca Comercial, los intereses y comisiones y los gastos financieros respectivos.

En el negocio de la Tesorería se contabilizan los recaudos y giros de la nación, los acreedores varios sujetos a devolución, los pagos por devoluciones de recursos, el portafolio propio del Gobierno en pesos y dólares y los Fondos, así como las operaciones activas y pasivas entre estos dos ámbitos administrativos.

6.4.1 Balance Dirección del Tesoro Nacional

Los activos corrientes⁵⁵ de la Tesorería en 2016 aumentaron en 27,1% con relación al 2015. Se destaca el incremento en las cuentas depósitos remunerados (57,9%), debido a los recursos del Fondes y los mayores excedentes propios de Tesorería a causa del prefinanciamiento; aumentaron también la cuenta administración de la liquidez, que incluye los préstamos de los Fondos a la Tesorería (23%) y la cuenta Inversión e Instrumentos derivados en 15,3%, explicado por los bonos adquiridos por el Fondes (Cuadro 6-5).

Las tenencias de TES por su parte, presentaron una reducción de los saldos con respecto al 2015, mientras la cuenta deudores disminuyó debido a la liquidación

53. De acuerdo a instructivo 1 de 2011 de la Contaduría General de la Nación, se estableció la desagregación del balance del Ministerio de Hacienda en tres entidades contables públicas de acuerdo al negocio específico de cada una de ellas: 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2. Deuda Pública y 3. Tesoro Nacional (DTN).

54. Incluye los presupuestarios, los acuerdos de pago, los créditos transitorios, los créditos para vías terciarias y los intereses a favor reconocidos y los ingresos financieros derivados de los créditos para vías terciarias.

55. El activo corriente comprende los bienes y derechos que razonablemente pueden ser convertidos en efectivo o que por su naturaleza pueden realizarse o consumirse en un periodo no superior a un año.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

del préstamo por \$1,8 billones que tenía el FEPC con la Tesorería⁵⁶ (Cuadro 6-5). Cabe señalar que la deuda acumulada del FEPC con el Gobierno se contabiliza en el activo del balance de deuda que se describe más adelante.

Cuadro 6-5

Activos y pasivos corrientes Tesoro Nacional
Billones de pesos

Concepto	2015	2016	Crecimiento	
			Neto	%
Activos	29,04	36,90	7,86	27,1
Efectivo	19,04	27,65	8,61	45,2
Depósitos en instituciones financieras	13,93	21,37	7,44	53,4
Cuenta corriente bancaria	0,50	3,18	2,68	531,5
Depósitos en el exterior	5,32	5,38	0,06	1,1
Depósitos remunerados	8,11	12,81	4,70	57,9
Administración de liquidez	5,10	6,28	1,17	23,0
Inversiones e instrumentos derivados	7,43	8,57	1,14	15,3
Inversiones administración de liq en títulos de deuda	6,25	6,06	-0,18	-2,9
Títulos de tesorería -TES	6,25	6,06	-0,18	-2,9
Inversiones administración de liq fondos adm	1,19	2,51	1,32	110,9
Títulos de tesorería TES	1,19	0,00	-1,19	-100,0
Bonos y títulos emitidos por las entidades financieras	0,00	2,51	2,51	
Deudores	2,57	0,68	-1,89	-73,6
Préstamos gubernamentales otorgados	1,83	0,01	-1,82	-99,5
Recursos entregados en administración	0,47	0,00	-0,47	-100,0
Otros deudores	0,27	0,67	0,40	149,3
Pasivos	27,76	41,50	13,73	49,5
Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados	11,71	17,29	5,58	47,6
Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	11,71	17,29	5,58	47,6
Fondos comprados ordinarios	5,10	5,91	0,81	15,9
Créditos de tesorería	6,61	6,08	-0,54	-8,1
Cuentas por pagar	16,01	24,18	8,17	51,0
Intereses por pagar	0,14	1,07	0,93	652,9
Recursos recibidos en administración	14,99	20,55	5,56	37,1
Otras cuentas por pagar	0,88	2,55	1,67	190,1
Activo corriente - Pasivo corriente	1,27	-4,60	-5,87	-461,8
Activo corriente - Pasivo corriente (sin depósitos remunerados TES Monetarios)	-3,73	-4,60	-0,87	23,4

Fuente: CHIP, Contraloría General de la República

56. La resolución 1067 de junio 2014 establece que el FEPC podrá seguir recibiendo recursos del crédito de la Tesorería (pagarés), así como recursos de Presupuesto General de la Nación. El pasivo por tanto del FEPC se cubrirá a cargo del Presupuesto.

En cuanto a los pasivos corrientes⁵⁷ de la Tesorería, se registró un aumento del 49,5% con respecto al 2015, debido a las cuentas por pagar. En esta cuenta se contabiliza *i)* los recursos de la CUN trasladados a la Tesorería por las entidades con excedentes vinculadas al Presupuesto General *ii)* los recursos reintegrados a la Tesorería por las entidades ejecutoras del presupuesto nacional y que no fueron reclamados por sus beneficiarios y *iii)* los intereses por pagar asumidos por la Tesorería por los préstamos de los Fondos administrados (Cuadro 6-5).

Los préstamos de los Fondos a la Tesorería (Fondos Comprados Ordinarios), también registrados en los activos, presentaron un aumento del 15,9%, mientras los Créditos de Tesorería, donde se registran los préstamos del SGR a través de pagarés, se redujeron 8,1%, cerrando con un saldo de \$6,1 billones (Cuadro 6-5). Cabe mencionar que en el saldo en 2015 de estos préstamos del SGR a la Tesorería fue de \$6,5 billones, por lo que prácticamente esta deuda corto plazo se renovó para el 2017.

De acuerdo con lo anterior, la diferencia en 2016 entre activos y pasivos corrientes fue negativo en \$4,6 billones, que contrasta con el resultado positivo en 2015 (Cuadro 6-5). Si se descuentan de los activos a 2015 los depósitos remunerados de los TES de Control Monetario, la diferencia pasa de -\$3,7 a -\$4,6 billones.

6.4.2 Balance de la deuda pública

En cuanto al Balance de la deuda (Crédito Público), los activos corrientes en 2016 fueron de \$7,8 billones, con un crecimiento del 377% con respecto a 2015 cuando alcanzaron los \$1,6 billones. El aumento de los activos en 2016 se explica por el registro de la deuda acumulada en los últimos años del FEPC al Gobierno por \$5,3 billones⁵⁸.

Los pasivos corrientes, que representan las obligaciones de corto plazo del Gobierno Nacional, pasaron de \$33,2 billones en 2015 a \$37,5 billones en 2016, con un crecimiento del 13,0% (Cuadro 6-6).

El aumento del pasivo se explica por: *i)* el aumento de las operaciones de corto plazo, específicamente por los TES de corto plazo cuyo saldo al cierre de 2016 fue

57. El pasivo corriente agrupa las obligaciones derivadas de las actividades de la entidad, en este caso de la Tesorería, exigibles en un periodo no mayor a un año. El balance de la Tesorería no incluye en los pasivos la deuda representada en diversos tipos de bonos (agrarios, pensionales, de cesantías, etc.) ni las asunciones de deuda (Corelca, caja agraria).

58. Los derechos por cobrar a cargo de la Tesorería se reconocieron en el artículo 30 de la Ley 1769 del 24 de noviembre de 2015.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

de \$8,3 billones *ii*) el incremento de las obligaciones externas, en gran parte los bonos emitidos en años anteriores que se vencen en 2017 y *iii*) los intereses por pagar por deuda externa e interna.

Cuadro 6-6

Activos y pasivos corrientes - Crédito público (Deuda)
Billones de pesos

Concepto	2015	2016	Crecimiento	
			Neto	%
Activos	1,64	7,80	6,17	377,2
Deudores	1,64	7,53	5,89	360,3
Préstamos gubernamentales otorgados	0,41	5,57	5,16	1268,8
Otros activos	0,00	0,28	0,28	-
Pasivos	33,20	37,51	4,31	13,0
Operaciones de crédito público y financiamiento con B. Central	24,44	27,50	3,06	12,5
Operaciones de crédito público internas de corto plazo	2,17	8,37	6,21	286,8
Operaciones de crédito público internas de largo plazo	18,74	11,31	-7,43	-39,7
Títulos TES	18,58	11,23	-7,35	-39,5
Otros bonos y títulos emitidos	0,15	0,07	-0,08	-54,1
Operaciones de crédito público externas de largo plazo	3,53	7,82	4,28	121,3
Préstamos banca multilateral	3,20	2,81	-0,39	-12,2
Otros bonos y títulos emitidos	0,29	4,95	4,66	1606,8
Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados	0,24	0,27	0,03	11,0
Cuentas por pagar	8,52	9,69	1,17	13,7
Intereses por pagar	8,50	9,67	1,17	13,7
Operaciones de crédito público internas de largo plazo	6,56	7,24	0,67	10,3
Operaciones de crédito público externas de largo plazo	1,84	1,97	0,12	6,7
Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	0,10	0,47	0,37	381,1
Activo corriente - Pasivo corriente	-31,57	-29,71	1,86	-5,9

Fuente: CHIP, Contraloría General de la República

Es de destacar la reducción del saldo de los TES que vencen en 2017, a causa de las operaciones de canje títulos en 2015 y 2016, que aplazaron amortizaciones de TES para dicho año y prorrogaron su pago para años posteriores.

Con un crecimiento mayor de los activos frente al aumento de los pasivos de corto plazo, la diferencia entre el activo corriente de Crédito Público y su pasivo corriente se redujo al pasar de -\$31,6 billones en 2015 a \$-29,7 billones. (Cuadro 6-6). Esta diferencia, no obstante, se debe a un aumento del activo por la cuenta por cobrar al FECP, de dudosa recuperación, que tiene como contrapartida un aumento de TES a mediano plazo, que no se registra en el pasivo corriente. A esto se une la reducción de los pasivos a corto plazo con operaciones de deuda que postergan su pago para el mediano plazo.

6.4.3 Resultado global Tesorería y Deuda (Crédito Público)

Los resultados de la Tesorería y Crédito Público en conjunto muestran que las obligaciones de corto plazo en 2016 incrementaron su diferencia con respecto a los activos de corto plazo, pasando de -\$30,3 billones en 2015 a -\$34,3 en 2016 (Cuadro 6-7).

Cuadro 6-7

Activos y pasivos corrientes - Crédito público (Deuda) y Tesorería Nacional
Billones de pesos

	Activo corriente - pasivo corriente		Pasivo / Activo %	
	2015	2016	2015	2016
Deuda (Crédito público)	-31,57	-29,71	20,3	4,8
Tesoro Nacional	1,27	-4,60	1,0	1,1
Total	-30,29	-34,31	2,0	1,8
Total sin TES monetarios	-35,29	-34,31	2,2	1,8

Fuente: CHIP, Contraloría General de la República

Mientras en la Tesorería los pasivos superaron los activos corrientes, en el balance de Deuda la diferencia negativa disminuyó (Cuadro 6-7). De esta manera la relación entre pasivos y activos corrientes en conjunto se redujo de 2,0 veces en 2015 a 1,8 veces en 2016. Si bien esto es positivo desde el punto de vista de la liquidez, debe tenerse en cuenta que los pasivos superaron los activos de corto plazo en el balance de la Tesorería, mientras en el balance de la Deuda, se postergó deuda mediante operaciones de manejo y se elevó un activo de dudosa recuperación como es la deuda del FEPC al Gobierno.

Por tanto, las presiones de caja continuarán, si persiste el déficit de Tesorería, aunado al hecho de que las obligaciones de TES postergadas deberán cubrirse en el futuro y que los recursos de los fondos administrados, como el de SGR o la misma CUN, serán exigibles por dichas entidades para la ejecución de sus gastos específicos.

VII. Opinión sobre la razonabilidad de la cuenta

La Contraloría General de la República para la opinión de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2016⁵⁹ se fundamentó en: *i)* los resultados del análisis de la programación y la ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2016; *ii)* los resultados de las auditorías adelantadas a las unidades ejecutoras del PGN incluidas en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF) 2017, la refrendación de las reservas constituidas de la vigencia 2016 y la ejecución del rezago de la vigencia 2015.

7.1 Hallazgos en entidades ejecutoras del PGN

La Contraloría General de la República auditó \$196,74 billones (93,5% del total del PGN) de la vigencia 2016, \$17,10 billones del rezago constituido de la vigencia 2015 (93% del rezago total), y \$5,95 billones de la reserva constituida de la vigencia 2016 (63,9% de la reserva constituida), en entidades incluidas en el PVCF 2017.

Por Unidades Ejecutoras la CGR auditó 76; en 55 de ellas se encontraron hallazgos por \$9,16 billones, que corresponden al 4,3% del presupuesto auditado (96,3% en el gasto y el resto en el ingreso). El 58,0% se encontró en la ejecución, el 38,8% en la planeación y el resto en la programación.

Los principios presupuestales más afectados fueron los de Anualidad, Planificación y Programación integral (Cuadro 7-1).

Cuadro 7-1

Relación de hallazgos por principios presupuestales

Principios presupuestales	Valor Hallazgo Billones	Participación %
Anualidad	4,54	49,6
Planificación	2,46	26,9
Programación Integral	2,12	23,2
Otros (Especialización, Unidad de Caja, Universalidad)	0,03	0,3
Total	9,16	100,0

Fuente: Contraloría General de la República con base en los resultados del proceso auditor de la vigencia 2016.

59. Dando cumplimiento al mandato del artículo 38 de la Ley 42 de 1993 que establece que la CGR dará su opinión sobre la razonabilidad de la Cuenta del Presupuesto y del Tesoro.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

En el presupuesto de gasto de la vigencia 2016 se presentaron hallazgos por \$3,51 billones, de los cuales el 69,6% fueron en la inversión, el 19,6% en funcionamiento y el 10,8% en el servicio de la deuda. El 43,5% de los hallazgos de funcionamiento y el 26,8% de la inversión tuvieron que ver con vigencias futuras.

En esta vigencia a diferencia de las anteriores, se auditó el presupuesto con miras a tener un concepto de razonabilidad del presupuesto por unidad ejecutora, siendo razonable el 85,1% del presupuesto de la vigencia 2016 y el 65,9% del rezago constituido de la vigencia 2015 (Cuadro 7-2).

Cuadro 7-2

Opinión de razonabilidad del presupuesto por unidades ejecutoras del PGN

Opinión de razonabilidad	Unidades ejecutoras PGN	Presupuesto definitivo 2016	Participación presupuesto definitivo 2016	Rezago constituido 2015	Participación rezago constituido 2015
	Cantidad	billones	%	billones	%
Razonable	47	167,35	85,1	11,27	65,9
No Razonable	12	1,69	0,9	2,01	11,8
Con Salvedades	17	27,70	14,1	3,82	22,3
Total auditado	76	196,74	100,0	17,10	100,0

Fuente: SIF y Contraloría General de la República.

Principales hallazgos

Los principales hallazgos de las auditorías individuales realizadas a las Entidades ejecutoras del PGN (Anexo 1), y los observados en la agregación de las cifras son:

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interfirió el proceso de registro de las obligaciones presupuestales al cierre de la vigencia, base para la constitución del rezago presupuestal de las entidades que conforman el PGN, dando lugar al hallazgo denominado “Incidente SIF 2017 registro cuentas por pagar al cierre de la vigencia 2016”, lo cual provocó una (1) incertidumbre material no generalizada en el valor de la ejecución del presupuesto por recibo de bienes y servicios⁶⁰ y las reservas constituidas con el lleno de requisitos.
- Producto de la auditoría realizada al 63,9% de la reserva constituida de la vigencia 2016 (\$5,95 billones), presentaron inconsistencias \$1,58 billones,

60. Dato que es utilizado para el cálculo del déficit fiscal

de éstos \$0,56 billones por constituir como reserva cuentas por pagar, ocasionando la sobre estimación de la reserva y la subestimación de las cuentas por pagar en dicho monto.

- En las reservas y cuentas por pagar de la vigencia 2016 constituidas al 20 de enero de 2017, se encontraron hallazgos por \$2,16 billones y \$0,66 billones respectivamente, que corresponden al 24,5% y 9,5% del total constituido por las unidades ejecutoras auditadas, principalmente porque se constituyeron reservas sin el lleno de los requisitos.
- Si bien, las reservas presupuestales se deben constituir por eventos impredecibles que impidan la ejecución de los compromisos dentro de la vigencia y es un instrumento de uso excepcional y no un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, sobre todo en los últimos meses del año, según lo registrado en SIIF, el 57% de la reserva constituida de la vigencia 2016 (\$5,3 billones) se comprometió con documento soporte de fecha diciembre de 2016, por 122 de las 198 unidades ejecutoras del PGN.
- Del rezago de la vigencia 2015 se presentaron hallazgos por \$0,78 billones en la reserva y \$0,05 en las cuentas por pagar equivalentes al 10,0% y 0,6% del total constituido por las unidades ejecutoras auditadas.
- En el Fondo de Adaptación se evitó el fenecimiento de la reserva del monto no ejecutado equivalente a \$720.000 millones, con sustento en el oficio 2-2016-049711 expedido por la Subdirección de Operaciones de la Dirección del Tesoro Nacional, dependencia que a través de este sugirió la afectación del Sistema SIIF Nación. Así se reflejó una supuesta ejecución del rezago presupuestal; aunque no se hubiesen dado las condiciones normativas y de hecho, afectando artificialmente la ejecución del rezago presupuestal constituido al cierre de 2015.
- Como resultado de las auditorias y actuaciones especiales en 22 departamentos, incluidos algunos de sus municipios, y en las entidades certificadas por el Ministerio de Educación Nacional, que manejan recursos del PAE, se encontraron de los \$1,6 billones auditados, irregularidades con presunta incidencia fiscal que totalizaron \$66,79 mm⁶¹. Este hecho se configura como presunto fraude en el manejo presupuestal por tanto se presenta una incertidumbre material.
- Desde 2014 en los informes de la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro se ha reiterado la dificultad para conocer la veracidad en el ingreso, dado que por las metodologías y tiempos de registro no coinciden las cifras del SIIF, la

61. Los recursos que audita la CGR al programa PAE corresponde a los recursos del PGN que se giran por SGP

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

DIAN y el Tesoro, sin evidenciarse esfuerzo por los involucrados en conciliar dichos reportes aun cuando el Decreto 1068 de 2015 estableció que el Sistema de Información Financiera SIIF es la fuente oficial de información y de obligatoria utilización en los registros presupuestales. De este aplicativo se extraen los informes necesarios para la evaluación de la Cuenta del Presupuesto mediante la generación de informes de tesorería, presupuestales y contables.

Las diferencias más importantes para la vigencia 2016 radican en los Ingresos tributarios por un efecto de la clasificación de los mismos, y por no contar plenamente desagregados algunos impuestos entre el aforo definitivo y el recaudo, como es el caso del impuesto de aduanas que tiene que ver principalmente con el IVA externo que genera una diferencia de \$20,46 billones. La otra diferencia importante radicó en los otros ingresos donde se debe reclasificar el Impuesto de Renta para la Equidad CREE con \$4,88 billones (ubicado en el rubro Otros ingresos) (Cuadro 7-3).

La CGR insiste que en el proceso de modernización tributaria y de los sistemas de información financiera (incluyendo los clasificadores del PGN) del país, es importante dar una mayor transparencia y control al recaudo pues los datos presentados oficialmente para los ingresos por las entidades no revelan en detalle lo que los colombianos pagaron por impuestos, dado que las cifras contienen, en el caso de la DIAN, recaudos y devoluciones en papeles, mientras que en el SIIF registra los recaudos y no las devoluciones en papeles.

- En 2016 los rendimientos del portafolio propio de la Tesorería fueron de \$1,07 billones mientras el resto (\$2,4 billones) correspondieron a los fondos administrados. La inclusión de los rendimientos de estas últimas inversiones que no le pertenecen al Gobierno, amerita una revisión metodológica del registro de este tipo de ingresos que separe claramente los ingresos de los fondos con respecto a los de la Tesorería. Si bien la incorporación de estos ingresos, que no son de la Tesorería, se compensan con la transferencia de los rendimientos a las entidades, teniendo un efecto neutro en el balance por “encima de la línea”, cuando la transferencia se efectúa en la vigencia siguiente si tiene un impacto en el balance fiscal.

Cuadro 7-3

Ejecución ingresos PGN 2016, SIIF, DIAN y DTN
Miles de millones

Ingresos	Presupuesto definitivo 2016 (1)	Ejecución de ingresos 2016 (Fuente SIIF) (2)	Ejecución de ingresos 2016 (Fuente SIIF, DIAN, DTN) (3)	(2 -1)	(3-2)
Ingresos del Gobierno Nacional Central	197.068	182.491	198.926	(14.578)	16.436
Ingresos corrientes de la Nación	117.118	103.125	103.897	(13.993)	772
Ingresos tributarios	116.604	102.855	103.223	(13.749)	368
Impuestos directos	44.452	44.464	44.589	12	125
Impuesto sobre la renta y complementarios	40.123	40.027	40.148	(97)	122
Impuesto al patrimonio	-	38	41	38	2
Impuesto para preservar la seguridad democrática	-	0	0	0	0
Impuesto a la riqueza	4.329	4.399	4.400	71	0
Impuestos indirectos	72.152	58.390	58.634	(13.762)	244
Impuesto sobre aduanas y recargos	5.653	17.474	17.588	11.821	114
Impuesto al valor agregado	48.847	28.386	28.468	(20.461)	82
Impuesto nacional a la gasolina y al acpm	3.162	3.336	3.335	174	(1)
Impuesto de timbre nacional	85	106	106	21	(0)
Impuestos de timbre sobre salida al exterior	217	218	218	1	0
Impuesto al oro y al platino	16	28	25	12	(3)
Impuesto a las transacciones financieras	7.292	7.033	7.079	(259)	46
Impuesto al turismo	14	115	115	101	(1)
Impuesto nacional al consumo	1.985	1.694	1.700	(291)	6
Impuesto al CREE1	4.881	-	-	(4.881)	-
Ingresos no tributarios	514	270	674	(244)	404
Tasas, multas y contribuciones	514	270	674	(244)	404
Recursos de capital de la Nación	60.188	54.507	70.165	(5.681)	15.658
Recursos del crédito externo	14.229	14.433	14.744	204	311
Recursos del crédito interno	39.042	36.613	46.319	(2.429)	9.706
Otros recursos de capital	6.917	3.462	9.103	(3.456)	5.641
Recuperación de cartera	202	413	357	211	(57)
Rendimientos financieros	505	490	3.532	(14)	3.042
Donaciones	97	90	-	(7)	(90)
Enajenación de activos	-	12	50	12	37
Reintegros y otros recursos no apropiados	705	887	3.523	183	2.636
Excedentes financieros y utilidades	3.639	1.539	1.628	(2.100)	89
Otros recursos de capital	1.770	30	13	(1.740)	(17)
Rentas parafiscales	1.559	1.633	1.633	74	-
Fondos especiales	18.203	23.226	23.231	5.022	5
Ingresos de los Establecimientos Públicos	13.358	14.792	14.792	1.434	-
Ingresos corrientes	7.474	8.285	8.285	811	-
Recursos de capital	3.062	3.383	3.383	321	-
Aportes parafiscales	2.821	3.124	3.124	302	-
Total ingresos Presupuesto General de la Nación	210.426	197.283	213.719	(13.143)	16.436

Fuente: Contraloría General de la República, SIIF, DIAN, DTN

7.2 Los principios presupuestales

El cierre presupuestal de 2016, revivió algunos elementos de discusión del proceso presupuestal colombiano que la CGR en varias oportunidades ha expresado y que, hoy día, se hacen más evidentes, contando con el aplicativo SIIF, establecimientos públicos en línea y gracias a la adopción de la Cuenta Única Nacional (CUN).

Desde el Congreso de la República analistas económicos⁶², las diferentes comisiones del gasto que el propio gobierno ha creado, organismos internacionales y entidades de control, incluida la CGR, han examinado desde hace varios años el proceso presupuestal colombiano y han llegado a un relativo consenso en torno a sus fallas. Varios informes han señalado la inflexibilidad del PGN; la diversidad normativa (leyes, artículos constitucionales, sentencias de la Corte Constitucional y acciones judiciales que decretan gasto público), dificultan la programación y correcta ejecución del presupuesto. Esto, además, no permite a las autoridades económicas usar el presupuesto para la estabilización macroeconómica, ni mucho menos como herramienta anti-cíclica, a pesar de la adopción de la regla fiscal y la inclusión de la sostenibilidad fiscal como principio constitucional desde 2011.

La composición del gasto público en el presupuesto, por tanto, obedece en gran parte a la asignación de recursos que previamente leyes y sentencias judiciales han estructurado, lo que deja sin espacio fiscal los programas de cada gobierno que por su naturaleza democrática debería ejecutar (Gráfica 1-8). A ello se suman las vigencias futuras donde se compromete buena parte de los recursos de inversión, disminuyendo la discrecionalidad sobre la ordenación del gasto, pues esta fue aprobada en administraciones anteriores.

A pesar de las nuevas herramientas técnicas para la programación presupuestal, se hace evidente la fragmentación del presupuesto en gastos de funcionamiento (a cargo del Ministerio de Hacienda) y de inversión (a cargo del DNP), más un nuevo componente que es el Sistema General de Regalías, dificulta el análisis del presupuesto como un todo e impide articular los proyectos de inversión con sus correspondientes gastos de mantenimiento.

La dispersión de documentos presupuestales con distintas metodologías (clasificadores) y coberturas, impide relacionarlos entre sí, los hace poco transparentes y contribuye a diluir las responsabilidades políticas de los agentes implicados en el proceso. Este fenómeno estimula las “contabilidades creativas”, dificulta a los interesados conocer el tamaño exacto del paquete fiscal e impide conocer el impacto fiscal del presupuesto, además de hacer más dispendioso el seguimiento y rendición de cuentas por la gestión.

62 Entre ellos, J. C Echeverry, A. Hernández Gamarra, M. Olivera, etc.

La actual presentación del PGN no permite distinguir los rubros que originan el déficit frente a rubros que lo financian. No es posible relacionarlo con el Plan Financiero.

La proliferación de rubros de previo concepto por parte del Ministerio de Hacienda y la inclusión de partidas poco definidas como la de otros recursos de capital dentro de otra cuenta llamada otros recursos de capital genera opacidad en las cuentas y el manejo de las mismas.

El Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) contiene reglas y enunciados generales de difícil administración y verificación de cumplimiento. Por ejemplo, el principio de coherencia macroeconómica del artículo 20 ordena que el presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas establecidas por el Gobierno y el Banco Central y como se ha mostrado los supuestos macroeconómicos con los que se proyecta el presupuesto, fueron rebasados por la realizada económica; así mismo, en atención al principio de sostenibilidad fiscal y la regla fiscal, la metodología aplicada es susceptible de “ajustes” para lograr su cumplimiento como ocurrió al cierre de la vigencia 2016.

Otras reglas numéricas, por ejemplo, sobre el no decrecimiento del gasto social, han conllevado a que allí se incorpore cualquier tipo de gasto, dada la laxa definición de gasto o inversión social. Desde hace varios años la CGR ha llamado la atención sobre esta definición y hasta ahora no se ha implementado una metodología que determine plenamente, desde la fuente, la definición de inversión pública y mucho menos de la inversión social, sobre la cual se pueda aplicar dicha regla.

7.3 Opinión y recomendaciones

Fundamentos de opinión

La Contraloría General de la República tuvo en cuenta para emitir la opinión las siguientes consideraciones:

- La dificultad para conocer la real ejecución del ingreso del PGN, debido a las diferentes metodologías y tiempos de registro utilizadas por SIIF, DIAN y Tesoro, generó diferencias significativas en los reportes.
- La incorporación como ingresos de la tesorería de los rendimientos de los fondos administrados como recursos del Gobierno, que no fue plenamente explicada por el Ministerio de Hacienda.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

- La interferencia del Ministerio de Hacienda en el proceso de registro de las obligaciones presupuestales en el cierre de la vigencia 2016, limitando los registros de ejecución del presupuesto por obligaciones (recepción de bienes y servicios), y con ello, la constitución del rezago presupuestal (reservas y cuentas por pagar) para las entidades que conforman el PGN.
- La falta de consistencia en el cumplimiento de los principios presupuestales frente a la ejecución presupuestal de las entidades, que garantice la transparencia en las decisiones y que muestre la verdadera iniciativa de reducir el déficit fiscal.

Estas situaciones impactaron la evaluación de razonabilidad de la ejecución del Presupuesto General de la Nación, por lo que se consideran incertidumbres materiales no generalizadas.

Opinión

La Contraloría General de la República en cumplimiento del artículo 38 de la Ley 42 de 1993, opina que la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la vigencia 2016 es razonable salvo por: i) los hallazgos de las auditorías individuales, ii) las incertidumbres materiales no generalizadas por la interferencia en el aplicativo SIIF para la constitución de cuentas por pagar y, iii) las diferencias en las cifras de ejecución de ingresos.

Recomendaciones

Atendiendo lo estipulado en el Parágrafo del Art. 39, ley 42 de 1993, el Contralor General de la República presenta las recomendaciones a la Honorable Cámara de Representantes y al gobierno.

- Dada la condición del Ejecutivo como generador de expectativas, por una parte, debe mostrarse cauto y responsable en materia fiscal y finalmente resulta demasiado optimista frente al crecimiento económico y otras variables que dan al traste con la programación proyectada: en definitiva, el gobierno debería ser más sincero ante el Congreso en la presentación de sus presupuestos.
- Las entidades deben constituir las reservas presupuestales por eventos impredecibles que impidan la ejecución de los compromisos dentro de la vigencia, ya que este es un instrumento de uso excepcional y no un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, sobre todo en los últimos meses del año.

- El SIIF debe operar en cumplimiento de las reglas presupuestales y estar blindado contra cualquier discrecionalidad que permita, como se dio en esta vigencia, distorsionar la correcta constitución del rezago, al cierre de 2016 donde se registraron como reserva partidas que debieron ser cuentas por pagar.
- Se debe mejorar el control y los mecanismos de focalización del gasto social, para evitar que población de ingreso alto se beneficie de los programas sociales.
- Dar cumplimiento al principio de anualidad, para que los bienes y servicios lleguen oportunamente a la población objetivo y se alcancen los fines esenciales del Estado.
- El bajo recaudo en impuestos, el impacto del precio del petróleo en los ingresos de la nación y los gastos que se vuelven inflexibles (legal y financiera), hacen que se incremente la financiación con deuda, que año tras año se eleva a cifras importantes frente al PIB, exigiendo en el mediano plazo un ajuste para honrarla.
- El proceso de ajuste para asegurar la sostenibilidad de la deuda debe ser cuidadoso con el tipo de gasto que se sacrifica, y evitar la reducción del gasto social. Por el lado del ingreso, se requieren mejoras en el rol redistributivo del recaudo y combatir simultáneamente la elusión y la evasión fiscal.

Anexo

A decorative graphic in the bottom right corner of the page, consisting of three concentric, semi-transparent green circles of varying shades, partially cut off by the edge of the page.

Anexo 1

Relación de Hallazgos por entidad auditada 2016

Unidad ejecutora	Opinión de razonabilidad	Hallazgos presupuestales		
		Ingreso	Gasto	Valor total
010101 CONGRESO DE LA REPUBLICA - SENADO - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	1,80	1,80
010102 CONGRESO DE LA REPUBLICA - CÁMARA DE REPRESENTANTES - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
032500 FONDO NACIONAL DE REGALÍAS EN LIQUIDACIÓN	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
110101 MINIRELACIONES EXTERIORES - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
120101 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - GESTIÓN GENERAL	Con Salvedades	-	1,82	1,82
120800 Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
121100 UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC	No Razonable	-	421,19	421,19
130101 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
131000 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES	Razonable	0,34	0,02	0,36
131401 UGPPP - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
131500 FONDO ADAPTACIÓN	No Razonable	-	3.229,35	3.229,35
140100 SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
150101 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - GESTIÓN GENERAL	Con Salvedades	2,35	76,82	79,16
150103 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJERCITO	Con Salvedades	-	0,03	0,03
150104 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - ARMADA	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
150105 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - FUERZA AÉREA	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
150111 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - SALUD	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
150112 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA - DIMAR	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
150300 CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
150700 INSTITUTO CASAS FISCALES DEL EJERCITO	Con Salvedades	0,28	4,99	5,27
151100 CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
151201 FON POLICÍA - GESTIÓN GENERAL	Con Salvedades	-	44,49	44,49
152000 AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS MILITARES	Con Salvedades	-	1,15	1,15
160101 POLICÍA NACIONAL - GESTIÓN GENERAL	Con Salvedades	0,42	38,26	38,68
170101 MIN AGRICULTURA - GESTIÓN GENERAL	Con Salvedades	-	77,42	77,42
170106 UNIDAD DE PLANIFICACIÓN DE TIERRAS RURALES, ADECUACIÓN DE TIERRAS Y USOS AGROPECUARIOS UPRA	Con Salvedades	-	3,47	3,47
170200 INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA)	Razonable	-	0,81	0,81
171300 INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER EN LIQUIDACIÓN	No Razonable	-	13,82	13,82
190101 MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
190114 DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	Razonable	-	8,86	8,86
191301 FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO - PENSIONES	Razonable	-	0,00	0,00
210101 MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	-	Sin Hallazgos

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Continuación anexo 1

Relación de Hallazgos por entidad auditada 2016

Unidad ejecutora	Opinión de razonabilidad	Hallazgos presupuestales		
		Ingreso	Gasto	Valor total
210300 SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
211100 AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS - ANH	Razonable	-	2,59	2,59
211200 AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA - ANM	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
220101 MINISTERIO EDUCACIÓN NACIONAL - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	11,40	11,40
224100 INSTITUTO TOLIMENSE DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL	Razonable	-	0,13	0,13
230101 MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES - GESTIÓN GENERAL	Razonable	0,15	-	0,15
230600 FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	Razonable	-	16,93	16,93
231000 AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN ANTV	Con Salvedades	-	38,47	38,47
240101 MINISTERIO DE TRANSPORTE - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	0,82	0,82
240106 MINISTERIO DE TRANSPORTE - CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA - CORMAGDALENA	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
240200 INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS	Con Salvedades	271,69	2.308,86	2.580,55
241200 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL	Razonable	-	35,65	35,65
241300 AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA	Razonable	-	395,15	395,15
250101 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - GESTIÓN GENERAL	Con Salvedades	-	0,68	0,68
270102 RAMA JUDICIAL - CONSEJO DE GOBIERNO JUDICIAL	Con Salvedades	-	18,72	18,72
290101 FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN - GESTIÓN GENERAL	Con Salvedades	-	37,05	37,05
320101 MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - GESTIÓN GENERAL	No Razonable	-	0,46	0,46
320104 AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES ALA	No Razonable	-	1,76	1,76
320600 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR	No Razonable	-	2,80	2,80
321000 CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL URABÁ - CORPOURABA	Con Salvedades	0,02	10,74	10,76
321200 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCO - CODECHOCO	No Razonable	-	11,42	11,42
321300 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA CDMB	No Razonable	-	-	Sin Hallazgos
321800 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA GUAJIRA (CORPOGUAJIRA)	No Razonable	-	20,15	20,15
321900 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR (CORPOCESAR)	No Razonable	-	7,52	7,52
322200 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL MAGDALENA (CORPAMAG)	No Razonable	1,31	49,21	50,52
322800 CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA MOJANA Y EL SAN JORGE - CORPOMOJANA	Con Salvedades	-	1,88	1,88
322900 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA (CORPORINOQUIA)	Razonable	-	0,50	0,50
323200 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA (CORANTIOQUIA)	No Razonable	-	-	Sin Hallazgos
323300 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLANTICO - CRA	Razonable	-	0,13	0,13

Continuación anexo 1

Relación de Hallazgos por entidad auditada 2016

Unidad ejecutora	Opinión de razonabilidad	Hallazgos presupuestales		
		Ingreso	Gasto	Valor total
323600 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CHIVOR (COR-POCHIVOR)	Razonable	-	1,57	1,57
330101 MINISTERIO DE CULTURA - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	0,07	0,07
340101 AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	-	Sin Hallazgos
350101 MINCOMERCIO INDUSTRIA TURISMO - GESTIÓN GENERAL	Con Salvedades	-	380,70	380,70
360101 MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	148,73	148,73
360200 SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	Razonable	-	16,90	16,90
370101 MINISTERIO DEL INTERIOR - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	54,23	54,23
390101 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACIÓN - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	0,03	0,03
400101 MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	193,15	193,15
400200 FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	Razonable	13,81	0,01	13,82
410101 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - GESTIÓN GENERAL	Razonable	-	585,25	585,25
410400 UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS	Razonable	50,00	362,65	412,65
410500 CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	Razonable	-	1,52	1,52
410600 INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	Razonable	-	153,02	153,02
430101 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE, LA RECREACIÓN, LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE – COLDEPORTES - GESTIÓN GENERAL	Razonable	2,43	22,69	25,12
Total		342,81	8.817,81	9.160,63

Fuente: Contraloría General de la República.

