

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Informe de la Situación
de las **Finanzas**
del Estado en

2015

**El impacto
de la volatilidad
de los mercados**



*Informe
de la Situación de las*

**Finanzas del Estado
en 2015**

**El impacto
de la volatilidad
de los mercados**

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Amparo Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Gloria Patricia Rincón Mazo
Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas

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

Andrés Bernal Morales
Contralor Delegado para el sector Agropecuario

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

José Antonio Soto Murgas
Contralor Delegado para el Sector Social

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

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

Carolina Montes Cortés
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

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

Floralba Padrón Pardo
Contralora Delegada para Participación Ciudadana

Lisbeth Triana Casas
Directora Oficina de Planeación

Claudia Patricia Díaz
Directora Oficina de Sistemas e Informática

Yanira Villamil Suzunaga
Directora Oficina de Control Interno

Jesualdo Villero Pallares
Director Oficina de Control Disciplinario

Juliana Martínez Bermeo
Directora Oficina Jurídica

Tania Violeta Vargas Luna
Directora Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Relaciones Internacionales

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Sara Moreno Nova
Gerente del Talento Humano

Alfredo Vargas
Gerente Administrativo y Financiero

Álvaro Ruíz Castro
Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Claudia Cristina Serrano Evers
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción

Jaime Andrés Gnecco Daza
**Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención,
Investigación e Incautación de Bienes**



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

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Amparo Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Gloria Patricia Rincón Mazo
Dirección del informe

Alejandro José Ovalle Gont
Director de Estudios Macroeconómicos

Participaron en la elaboración del Informe

Carlos Humberto Barrera Gallo
Juan Pablo Radziunas Pulido
Luis Mario López Rodríguez
Miguel Alfonso Montoya Olarte
Jefferson Pinzón Hernández
Jesús Gabriel Morante Flórez
Fanny Parada López
José Enrique Contreras Hernández
Carlos Alberto Rodríguez Rodríguez
José Milton Romero Ramírez
Juan Carlos Villamizar

Edgar Giovanni Zuleta Parra
Edición y corrección de textos

Antonio Hernández Gamarra
Asesoría Técnica

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Néstor Adolfo Patiño Forero
Diagramación / elaboración cuadros y gráficos

Contraloría General de la República
Carrera 9 # 12 C 10
Teléfonos: 647700 - 6477527
Bogotá D.C., Colombia
Junio 2015
www.contraloriagen.gov.co

Contenido

Presentación	7
Introducción	11
Capítulo I	
Situación fiscal del Estado 2015	13
Entorno macroeconómico y su influencia en el resultado fiscal de 2015	13
Entorno económico externo	13
Entorno económico interno	17
La situación fiscal del Estado en el 2015: Balance consolidado	22
Evolución reciente del déficit fiscal del Sector Público Consolidado (2009-2015)	23
El balance fiscal del Estado en 2015	24
Balance del Sector Público No Financiero (SPNF)	26
Sector Público Financiero	29
Financiamiento del déficit fiscal del Estado	29
Capítulo II	
Resultado fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2015	33
El resultado fiscal en el GNC no fue sólo coyuntural	33
Ingresos, regulación macroeconómica y vulnerabilidad externa.	38
Los precios del petróleo y las finanzas públicas	39
El fortalecimiento del recaudo interno	40
El comportamiento de los gastos del GNC	42
Transferencias	43
Transferencias a pensiones	44
Transferencias al Fosyga	46
Gastos de inversión	46
Gastos de personal	47
Pago de intereses de deuda	48
Financiamiento del Gobierno Nacional Central	48
Capítulo III	
Balances fiscales sectoriales	51
Seguridad Social	51
Institucionalidad del aseguramiento	51
La situación financiera actual del sector de Seguridad Social: cierre fiscal 2015 en superávit	52
Los ingresos del sector procedieron principalmente de la Nación	52
El comportamiento creciente de los gastos del sector se originó en pensiones	53
La sostenibilidad financiera del sector	54

Gobiernos Centrales Territoriales	55
Situación fiscal de los Gobiernos Centrales Territoriales	55
El resultado fiscal de los departamentos fue negativo en 2015	58
El resultado fiscal de los municipios capitales también fue deficitario en 2015	61
El resultado fiscal de los municipios no capitales fue deficitario en 2015	64
Sistema General de Regalías (SGR)	66
Fondos	67
Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	67
Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (en liquidación) (FAEP)	68
Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)	68
Fondo Nacional de Regalías en Liquidación (FNR-L)	69
Fondo Nacional del Café	70
Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)	71
Los ingresos corrientes: principales recursos en los Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)	71
La aplicación de los recursos se centró en funcionamiento y hubo repunte en la inversión	74
El resultado fiscal 2015 fue superavitario aunque en menor proporción que en 2014	76
Establecimientos Públicos Territoriales (ESPT)	77
Empresas No Financieras	78
Empresas Sociales de Estado Territoriales (ESET)	80
Banco de la República	81
Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin)	84
Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) S.A.	85
Los ingresos operacionales en 2015 se compensaron con créditos y dividendos de las filiales	85
Los menores recursos de Ecopetrol afectaron las finanzas públicas	85
La reducción en gastos para enfrentar la caída de ingresos	86
Con los ajustes en el gasto y el refuerzo en los ingresos Ecopetrol mejoró su balance fiscal	86
Anexos	87
Anexo A - Aspectos metodológicos	87
Anexo B - Cuadros, gráficas y estadísticas	93

Presentación

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento del mandato constitucional, artículo 268 numeral 11, y legal, artículo 41 de la Ley 42 de 1993, presenta al Congreso de la República y al Presidente de la República, el Informe y la Certificación de la Situación de las Finanzas del Estado de la vigencia 2015, en el cual se hace un análisis de los hechos más relevantes de las finanzas públicas colombianas.

La situación de las finanzas del Estado durante 2015 estuvo influenciada por fenómenos económicos adversos que se presentaron principalmente en el entorno internacional. Dentro de estos, se destacó la reducción de los precios del petróleo y su efecto negativo al interior de las finanzas públicas, que se percibió a través de menores impuestos, distribución de utilidades y liquidación de regalías. Además, las finanzas públicas se vieron afectadas por la mayor devaluación del peso frente al dólar, reflejadas en un mayor servicio y saldo de la deuda pública, y por los efectos de una mayor inflación.

Bajo una cobertura del 74% del número de las entidades que constituyen el 88,5% de los activos estatales, el balance de las finanzas públicas de Colombia durante 2015 arrojó un déficit consolidado equivalente a 3,73% del PIB, superior al presentado en 2014 que fue 2,05% del PIB. Este resultado estuvo determinado, fundamentalmente, por el balance fiscal deficitario del Sector Público No Financiero (SPNF) que ascendió a 3,68% del PIB, mientras que el Banco de la República y Fogafin contribuyeron en su conjunto con el 0,05% restante.

El balance del SPNF se explicó, en lo fundamental, por el efecto deficitario de las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) que llegó a 3,0% del PIB. Los demás sectores y empresas que hacen parte del SPNF registraron balances fiscales que se alternaron entre resultados deficitarios y superavitarios durante 2015. Dentro de los sectores deficitarios están los gobiernos centrales territoriales, las empresas no financieras territoriales, el Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles y el Banco de la República. Fueron superavitarios el sector de Seguridad Social, los establecimientos públicos nacionales, el Sistema General de Regalías y en general los Fondos, entre los cuales se incluyen el Fondo Nacional de Regalías en liquidación y el Fondo Nacional del Café, entre otros.

La desmejora en los gobiernos centrales territoriales se dio por el crecimiento de los gastos, debido al ciclo político, ya que en el último año de gobierno de los mandatarios locales se tiende a acelerar la ejecución de recursos, principalmente de inversión. Otro aspecto a resaltar en las finanzas públicas territoriales es que, a pesar de mostrar resultados en el fortalecimiento de los ingresos propios (tributarios y no tributarios), siguen dependiendo, para financiar sus planes de gastos e inversión, de las transferencias del nivel central (SGP) así como de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

Por su parte, las empresas no financieras territoriales presentaron un balance deficitario explicado, por un lado, por el comportamiento deficitario de las Empresas Sociales del Estado, corroborando que los problemas de liquidez de estas empresas, generados fundamentalmente por la cartera morosa, no han sido superados y vienen afectando la prestación del servicio esencial de salud. De otro lado, algunas empresas municipales, como EPM, fueron deficitarias debido a las mayores inversiones emprendidas en sus planes de expansión.

El balance deficitario del Banco de la República se originó, esencialmente, en las bajas tasas de interés de su portafolio en moneda extranjera y por efectos de la devaluación de otras monedas, existentes en el mismo, frente al dólar. En relación con sus costos aumentó el pago por remuneración de los depósitos del Gobierno, en razón al alza de las tasas de interés.

Por su parte, el sector de la seguridad social arrojó un resultado superavitario, generado por el subsector de pensiones, en virtud a la acumulación de recursos que no están siendo utilizados en su totalidad para el pago de mesadas, así como por el mayor recaudo efectuado en el subsector salud, por efecto del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), teniendo en cuenta que de este impuesto hay un porcentaje con destinación específica para la financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Los Establecimientos Públicos Nacionales al finalizar 2015 también mostraron un superávit, que fue ligeramente inferior al obtenido un año atrás, explicado por la dinámica en el crecimiento de los ingresos, especialmente en aportes parafiscales e ingresos de capital. En los gastos totales se observó un incremento en la inversión y las transferencias.

En el caso de los Fondos el resultado fue superavitario, aunque se dieron resultados deficitarios en algunos de ellos, como el Fondo Nacional de Regalías –FNR- en liquidación, el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera –FAEP- y el Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles –FEPC-. En los dos primeros de ellos, debido a la liquidación y desahorros previstos del antiguo esquema de regalías. En el caso del FEPC el déficit se generó por los subsidios que se siguen otorgando en el mercado de los combustibles. Los resultados superavitarios se presentaron por los ahorros realizados en el de Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE- del Sistema General de Regalías –SGR- y del Fondo Nacional del Café. Finalmente, el SGR no giró la totalidad de los recursos a los beneficiarios, lo cual dio como resultado un superávit en la vigencia.

En el cuerpo de este informe la CGR analiza los ajustes y medidas implementadas por las autoridades fiscales y económicas con el fin de hacer frente a la coyuntura adversa de 2015 para la economía y las finanzas públicas. En esa línea, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público redefinió los supuestos macroeconómicos, las proyecciones de ingresos del Estado y redujo los gastos del GNC.

En este orden de ideas, el Gobierno diseñó estrategias de recomposición en la financiación, recortes al funcionamiento y a la inversión por \$6,6 billones en el 2015 para enfrentar la coyuntura del comportamiento de los precios del petróleo. El manejo fiscal y económico que realizó el Gobierno a través de sus medidas de política, estaba dirigido a cumplir un déficit de 3% del PIB compatible con las metas contempladas en la regla fiscal.

Los retos fiscales enfrentados por las autoridades económicas durante 2015, siguen estando presentes en 2016, pues los precios del petróleo no se han recuperado, la tasa de cambio sigue siendo volátil, la inflación no se desacelera y el sector externo sigue mostrando un elevado déficit en cuenta corriente. En este contexto, se hace necesario establecer mecanismos que garanticen ingresos estructurales como es el caso de una reforma tributaria, que permita reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas frente a los mercados internacionales, pero al mismo tiempo alcanzar los objetivos de progresividad, equidad y neutralidad.

La CGR estima necesario el diseño de una estrategia de política económica de largo plazo que busque un cambio en la estructura productiva mediante un modelo que evite depender de la volatilidad de los precios de las materias primas, fortalezca el sector agrícola y manufacturero y en general diversifique el aparato productivo. Todo ello contribuiría al fortalecimiento de las finanzas nacionales y territoriales, a un menor déficit fiscal y a una deuda sostenible.

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República.

Introducción

El informe de la Situación de las Finanzas del Estado 2015, preparado por la Contraloría General de la República (CGR), se compone, además de la presentación inicial, de tres capítulos en donde se hace un examen de los hechos más relevantes de las finanzas públicas colombianas y una sección de anexos con los principales aspectos metodológicos del informe y cuadros de estadísticas fiscales.

En el primer capítulo de la situación fiscal del Estado, se presenta un análisis de los elementos de entorno macroeconómico externo e interno que sustentan los resultados económicos y del balance fiscal para los últimos años, en particular para la vigencia 2015, considerando los sectores y entidades que hacen parte del Sector Público Consolidado. Incluye, además, una sección de financiamiento en la que se presenta la forma y estrategias con las que el sector público allegó los recursos para cubrir el desbalance fiscal, entre ellos principalmente con desembolsos de deuda.

En el segundo capítulo se detalla el resultado fiscal del Gobierno Nacional Central, dado que es el componente más importante del Sector Público Consolidado (SPC), tanto en términos de los recursos que maneja como por el monto del déficit que genera. En las secciones de este capítulo se presenta el resultado del balance fiscal para 2015, se analizan los ingresos, teniendo en cuenta los cambios que se han generado desde la reforma tributaria de 2012 y, los gastos en base a los ajustes efectuados para cumplir las metas de la regla fiscal, los giros de transferencias y la ejecución de los gastos de inversión. Adicionalmente, en este segundo capítulo se incluye el detalle del financiamiento que realizó el GNC durante 2015 con el fin de cubrir los recursos del déficit fiscal.

En el tercer capítulo se muestran en detalle los balances fiscales de los restantes sectores y/o entidades que componen el Sector Público Consolidado, haciendo énfasis en el comportamiento de los ingresos, gastos y el financiamiento.

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

La metodología utilizada en este informe para la elaboración del balance fiscal de cada uno de los componentes del Sector Público Consolidado, estuvo soportada en las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), y corresponde a una reclasificación de la información de ejecución presupuestal, con el objetivo de separar los rubros que pertenecen a operaciones de financiamiento y los que no.

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

- **Ingreso total:** incluye todas las entradas de recursos de las entidades públicas. El ingreso total se clasifica en corriente (ingresos tributarios y no tributarios) y de capital. En los ingresos no se incluyen los recursos de crédito considerados como financiamiento.
- **Gasto total y préstamo neto:** tiene en cuenta todos los gastos con fines operacionales (gasto corriente) y fines de inversión (gasto de capital), excluyendo los pagos por amortizaciones de créditos. El préstamo neto es el monto de los préstamos otorgados y obtenidos entre las entidades del sector público no financiero. En este concepto se incluyen sólo los préstamos vinculados a objetivos de política económica o social (no se incluyen los préstamos por motivos de liquidez u obtención de beneficios).
- **Resultado o balance fiscal (déficit o superávit):** el balance corresponde a la diferencia entre ingreso y gasto total, sin tener en cuenta las operaciones de financiamiento¹. Si la diferencia es positiva se habla de superávit fiscal y si es negativa de déficit fiscal. Este concepto mide el resultado financiero de las operaciones del sector público y permite tener una primera aproximación de su impacto sobre el resto de la economía.

El primer cálculo es la diferencia entre ingresos y gastos que se denomina “por encima de la línea”, luego se analiza el financiamiento, es decir cómo se financia el gasto incluido el endeudamiento, lo cual se conoce como “por debajo de la línea”.

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

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

Capítulo I

Situación fiscal del Estado 2015

La Contraloría General de la República (CGR), al analizar la situación fiscal del Estado en 2015, cumple con el mandato constitucional y legal de certificar el balance fiscal del Sector Público Consolidado, e informa y explica al Congreso de la República y a la ciudadanía en general, cómo los elementos de entorno interno y externo de la economía influenciaron los resultados del sector público colombiano en el desarrollo de sus funciones fundamentales.

En este capítulo se expone el resultado de la situación de las finanzas del Estado para el 2015, a través de la presentación del balance fiscal del sector público consolidado, ilustrando la dinámica de los ingresos, gastos y financiamiento de cada uno de sus componentes.

Entorno macroeconómico y su influencia en el resultado fiscal de 2015

El desempeño de las finanzas públicas colombianas durante el 2015 se vio afectado por los cambios registrados en el entorno externo y el desempeño económico interno. Durante 2015 se mantuvo la tendencia en la caída de los precios de las materias primas, concretamente del petróleo, que impactaron directamente la renta petrolera del país y los ingresos de los gobiernos nacionales y territoriales. A su vez, la consecuente devaluación del peso colombiano generó importantes efectos en la economía y las finanzas públicas. El incremento de la inflación y el menor crecimiento económico contribuyeron a deteriorar la situación fiscal del país.

Entorno económico externo

Durante 2015, el débil crecimiento de la economía mundial y el deterioro de los precios de los principales productos de exportación, se sumaron a los efectos de la política monetaria de los países desarrollados, como la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) de Estados Unidos, que llevaron al fortalecimiento del dólar. Estos factores fueron determinantes en los resultados económicos y fiscales de la economía colombiana como se expondrá a continuación.

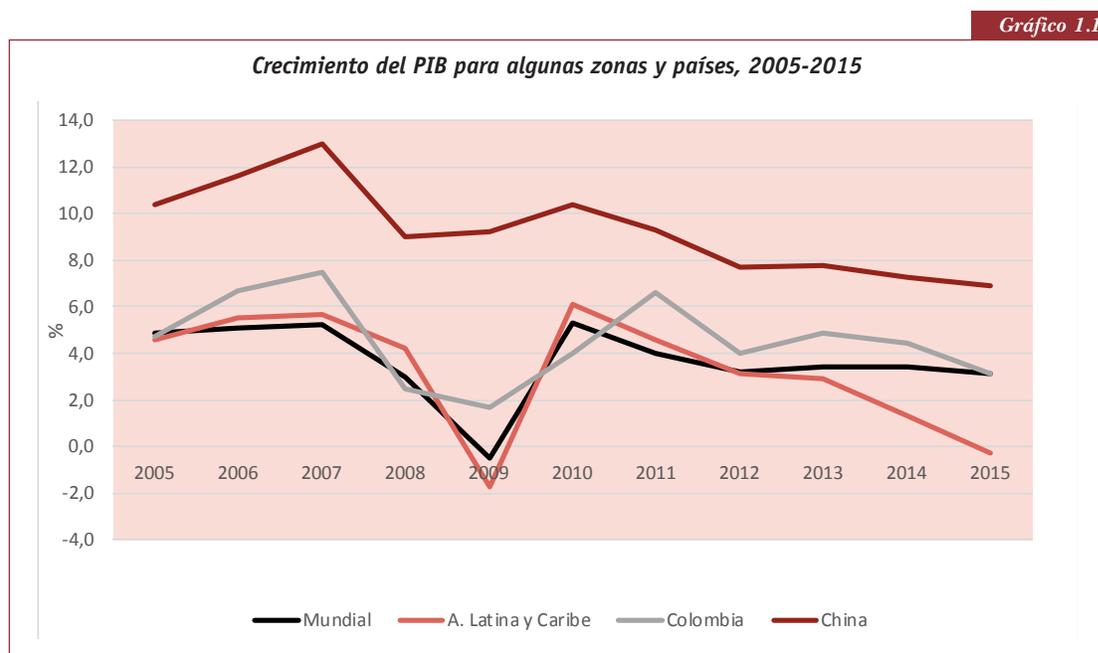
El crecimiento económico mundial en 2015: modesto y desigual entre los países

La economía mundial registró un crecimiento estimado de 3,1%² en 2015, menor en 0,3 puntos porcentuales respecto de 2014, con resultados disímiles entre los diferentes países debido, principalmente, a la modesta recuperación de las economías avanzadas y la pérdida de ritmo en las emergentes.

•• 2 FMI. (2016). Perspectivas de la economía mundial. Al Día. Actualización de las proyecciones centrales. Washington, enero 19 de 2016.

En las economías avanzadas, la lenta recuperación de la Zona Euro se soportó en el fortalecimiento del consumo de los hogares, vinculado con los bajos precios de los hidrocarburos y las políticas de estímulo monetario; mientras que la recuperación de la economía estadounidense, apoyada en el mercado de la vivienda y del trabajo, le permitió cambiar la postura en su política monetaria al finalizar el año y realizar un aumento en la tasa de interés, que no se efectuaba desde el 2008.

En el caso de las economías emergentes se dio una pérdida de ritmo de crecimiento. América Latina y el Caribe tuvo un resultado negativo de (0,3%), afectada por la reducción de la demanda global y la caída de los precios internacionales de las materias primas, en particular, de los metales y la energía (petróleo, gas y carbón). Entre las economías emergentes se destacó China, que continuó desacelerando su crecimiento de 7,3% en 2014 a 6,9% en 2015, en parte como resultado del cambio de estrategia, ya que su desarrollo se apoyó más en el consumo interno y los servicios, y menos en el impulso de la inversión y el sector externo (Gráfico 1.1).



Fuente: FMI Outlook.

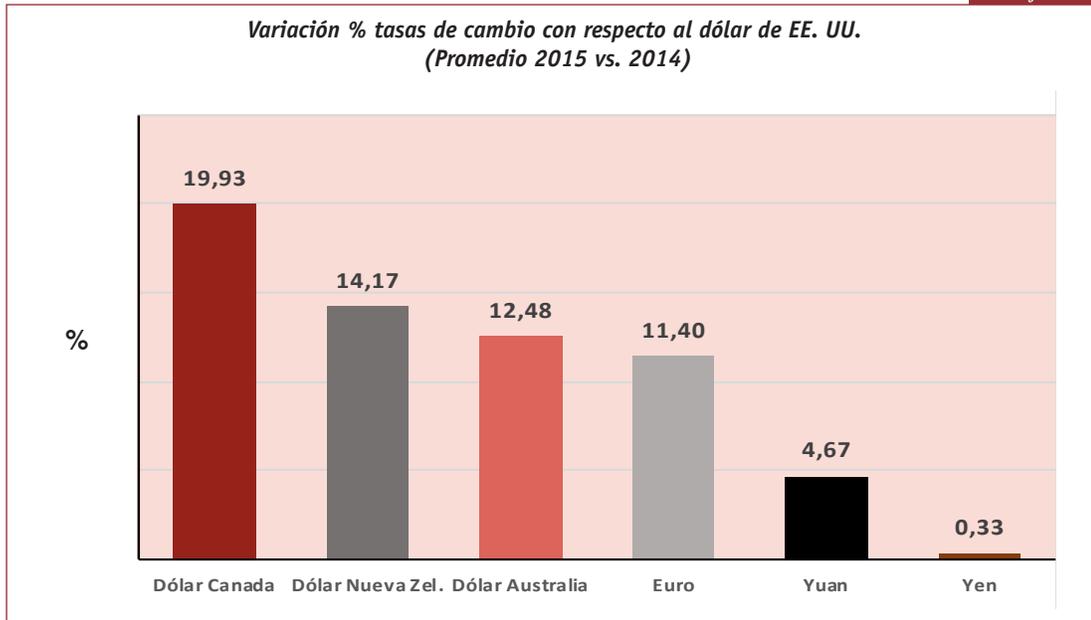
En general, la mayoría de países presentaron crecimientos positivos, aunque más bajos que hace un lustro. Los países exportadores de petróleo, fueron afectados en sus ingresos debido a la caída en las cotizaciones. El menor ritmo de crecimiento mundial repercutió directamente en la evolución de los principales precios internacionales, como la tasa de interés, tasas de cambio y las cotizaciones del petróleo, que afectaron la economía colombiana.

El comportamiento del dólar a nivel internacional

Durante 2015, el dólar sufrió un proceso de apreciación frente al euro y las principales monedas del mundo (Gráfico 1.2), incluyendo las latinoamericanas. La fortaleza de

la divisa norteamericana estuvo marcada por la amplia liquidez de Estados Unidos, con respecto al resto de economías desarrolladas y la desaceleración de los países emergentes productores de materias primas. Ambos fenómenos impulsaron la afluencia de dólares a Estados Unidos.

Gráfico 1.2



Fuente: Banco de la República.

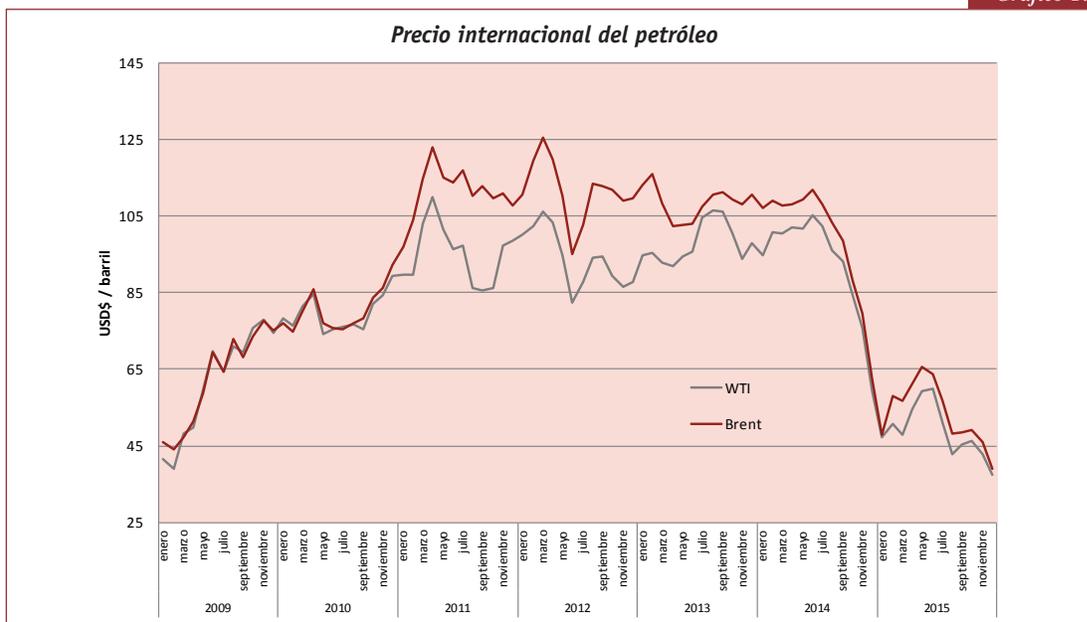
Adicionalmente, los repetidos anuncios por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) de incrementar las tasas de interés, materializados en diciembre de 2015, contribuyeron al fortalecimiento de la divisa norteamericana y la aceleración en la salida de capital de los países emergentes con destino a la compra de títulos del banco central de EE.UU. Así mismo, influyó en este fortalecimiento del dólar los efectos negativos de la baja en los precios del petróleo sobre los ingresos de algunas economías que dependen de las exportaciones de ésta materia prima.

Para el caso colombiano, la devaluación del peso frente al dólar afectó las finanzas públicas, principalmente al aumentar el valor de la deuda pública externa valorada en pesos, el servicio de la misma y los resultados de entidades como el Banco de la República, como se analizará más adelante.

Los precios internacionales del petróleo continuaron a la baja en 2015

En los últimos años se ha venido presentando un cambio significativo en el mercado del petróleo, cuando a partir del segundo semestre de 2014 el precio se desplomó desde niveles de US\$100 hasta los US\$ 50 dólares por barril a finales del año. En 2015, la referencia Brent registró un promedio anual de US\$ 53,4 por barril, que significó una reducción de 46,3% frente al precio promedio de 2014 (Gráfico 1.3).

Gráfico 1.3



Fuente: Pemex.

Entre los factores que explicaron la caída del precio del crudo en 2015 se encuentra el aumento en la producción al pasar la oferta mundial de 90 millones de barriles diarios (mbd) en 2013 a 94,4 mbd en 2015 (Cuadro 1.1) y la demanda mundial de crudo que tuvo una menor dinámica en 2015, con un aumento de solo 1,7%, respecto al año anterior.

Cuadro 1.1

Balance oferta y demanda de petróleo				
Millones de barriles diarios				
Concepto	2013	2014	2015	Variación
				2015 /2014
(a) Demanda mundial de petróleo	90,2	91,44	92,98	1,68%
Oferta No OPEC	54,24	55,67	57,09	2,55%
Oferta OPEC	35,85	36,682	37,35	1,82%
(b) Oferta mundial de petróleo	90,09	92,352	94,44	2,26%
Diferencia (b)-(a)	-0,11	0,912	1,46	60,09%

Fuente: OPEC, monthly oil market report, varios.

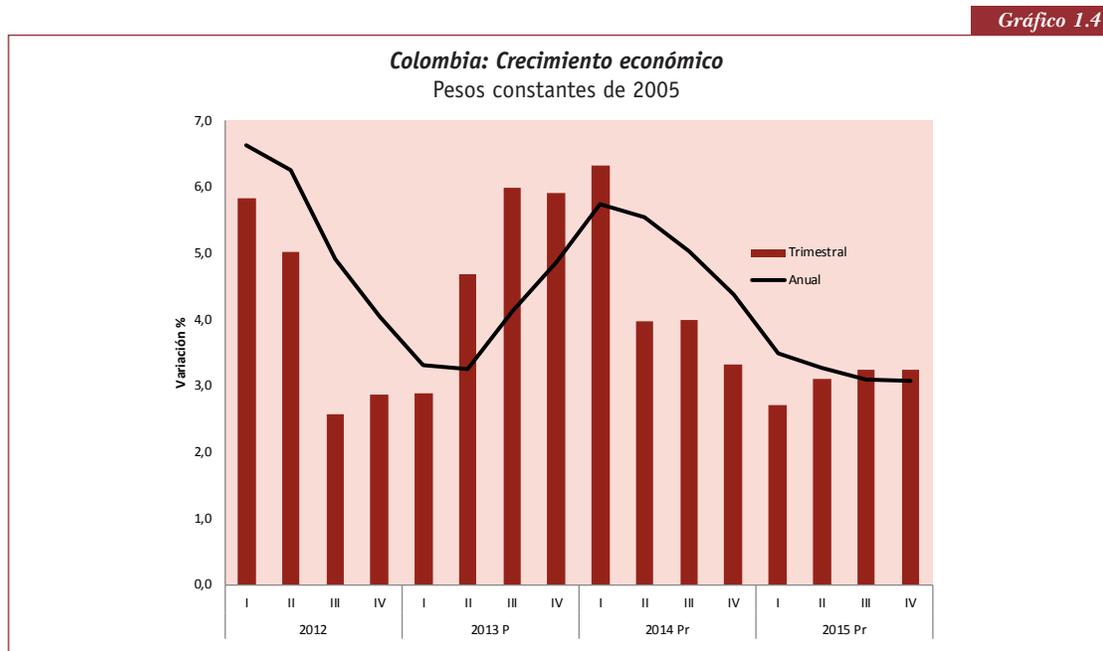
En síntesis, la reducción de los precios del petróleo estuvo vinculada con la mayor producción y con la menor demanda generada por el bajo crecimiento de la economía mundial, y el efecto se trasladó internamente en las finanzas públicas colombianas, a través de menores impuestos, distribución de utilidades y liquidación de regalías.

Entorno económico interno

Las condiciones económicas externas se percibieron en Colombia con un menor crecimiento, devaluación del peso frente al dólar e incrementos en los precios. Así, el comportamiento de variables del entorno internacional, como el precio del petróleo, afectaron los resultados económicos de 2015.

El crecimiento económico fue menor que en el 2014

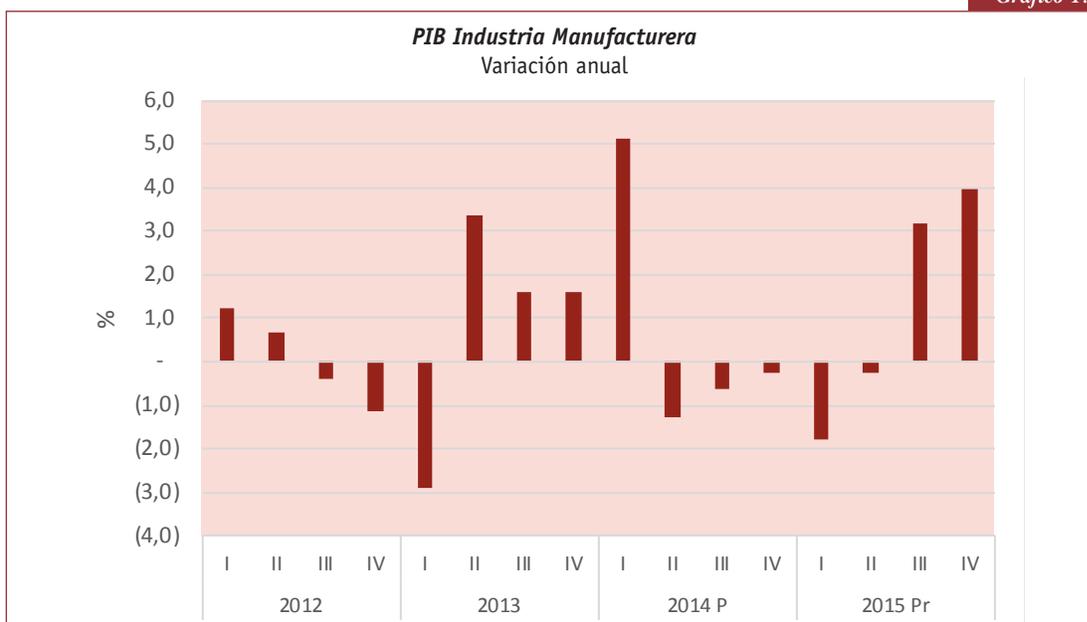
El menor dinamismo en la economía se plasmó en un crecimiento de 3,1% en 2015 frente al 4,4% presentado en el 2014 (Gráfico 1.4). A nivel sectorial, en 2015 se presentó una baja contribución del sector minero energético, principalmente hidrocarburos y carbón, con un crecimiento de 0,6% anual, como reflejo del panorama internacional de baja demanda y deterioro de los precios de las materias primas.



Fuente: DANE.

La industria manufacturera, con una variación anual de 1,2%, continuó siendo uno de los sectores con más baja dinámica dentro de la economía. No obstante, se destacó el hecho de que el sector registró en los últimos dos trimestres del año tasas de crecimiento positivas, superando cinco trimestres inmediatamente anteriores de variaciones negativas (Gráfico 1.5), debido, en parte, al efecto positivo la tasa de cambio, y a la producción que se empezó a obtener de la refinería de Cartagena.

Gráfico 1.5



Fuente: DANE, cálculo DEM.

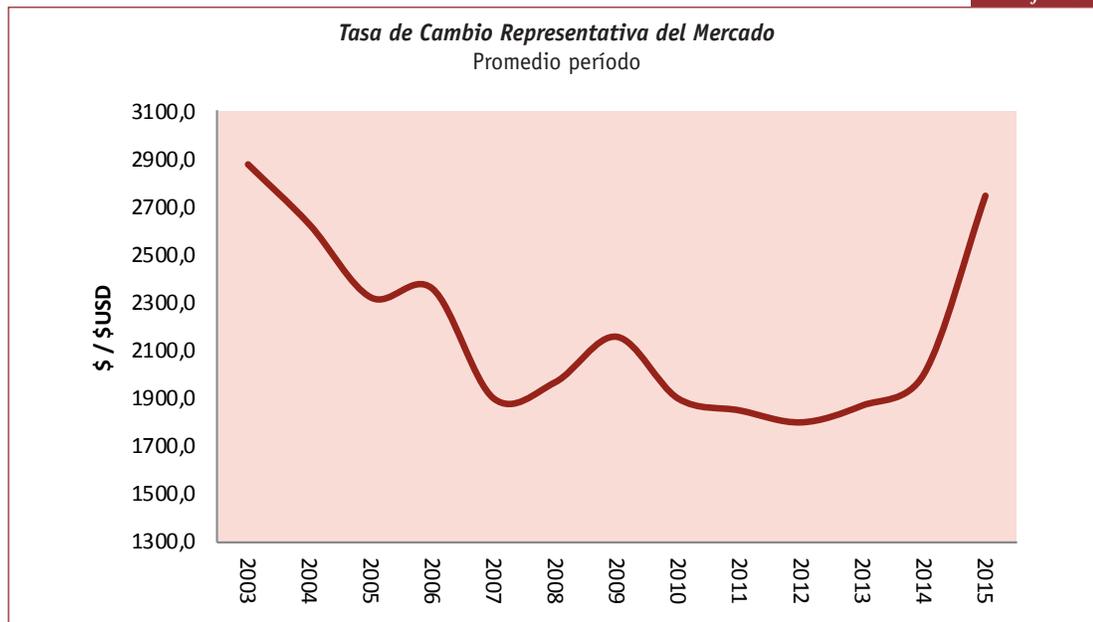
Es de resaltar la pérdida de dinamismo del sector de la construcción, al pasar de una tasa de crecimiento de 10,3% en 2014 a una variación de 3,9% anual en 2015 debido, fundamentalmente, a la desaceleración en la construcción de edificaciones residenciales. Por otra parte, el sector de agricultura y ganadería mostró una variación positiva de 4,8%, explicada por la producción de café pergamino con un incremento de 16,8%; mientras que el resto de la producción agrícola tuvo un leve incremento de 0,6%.

Por el lado de la demanda agregada, en su componente de demanda interna (consumo más inversión), se presentó una pérdida de dinamismo en 2015, al registrar un crecimiento de 3,6% frente al 6% de 2014, como resultado del comportamiento de la inversión con una variación anual de 2,6%. Por su parte, el consumo creció al 3,9%, perdiendo el impulso que traía de 2014 (4,3%). Un factor que afectaría el consumo en 2016 es el incremento que se comienza a percibir en las tasas de interés del sistema financiero. En efecto, entre septiembre de 2015 y julio de 2016, mientras la tasa de intervención del Banco de la República se ha incrementado en 300 p.b. (3 puntos porcentuales), la tasa de usura lo ha hecho en 242 p.b. (2.42%). Esto podría implicar un descenso, a partir del segundo semestre de 2016, en el crédito financiero, que en abril de 2016 creció en 4.61% real.

La devaluación del peso, una de las más altas de los últimos años

En 2015 se presentó en Colombia una de las más altas devaluaciones del peso frente al dólar en los últimos 30 años. Después de un prolongado período de revaluación, se cambió la tendencia del precio del dólar hacia una devaluación nominal, al pasar de un promedio anual de \$2.000,7 por dólar en 2014 a \$2.746,5 por dólar en 2015, con un crecimiento de 37,3% (Gráfico 1.6).

Gráfico 1.6



Fuente: Banco de la República.

Entre las causas de ese comportamiento, se encontró la mejora en la actividad económica de los Estados Unidos frente a las economías de la zona del euro y de China que fortaleció la moneda estadounidense, a lo cual se agregó el deterioro de los términos de intercambio por el choque petrolero (disminución de los precios), lo que afectó el ingreso disponible de las economías exportadoras de hidrocarburos.

La devaluación del peso frente al dólar afectó las finanzas públicas nacionales a través de varios canales: a) incrementó el valor del servicio y el saldo de la deuda pública externa; b) redujo los rendimientos del portafolio en el cual se encuentran invertidas las reservas internacionales en monedas diferentes al dólar de los EE.UU administradas por el Banco de la República³; y c) aumentó las tasas de los TES. El detalle de estos aspectos se profundizará en secciones posteriores y en el informe de la Contraloría General de la República sobre la situación de la deuda pública de 2015.

El fenómeno de “El Niño” y la devaluación aceleraron la inflación

La inflación total en 2015 se ubicó en 6,77%, con un incremento frente al registro de 2014 (3,66%) (Cuadro 1.2). Dos factores relacionados con choques de oferta fueron determinantes en este comportamiento: la variación de los precios de los alimentos debido a condiciones climáticas (fenómeno de El Niño) y el traspaso de la devaluación⁴ a los precios internos. Los alimentos mostraron un incremento de 10,85% en 2015 (2,3 veces más que en 2014). Por su parte, los bienes transables⁵ registraron varia-

- 3 Al estar registradas en dólares de Estados Unidos, el fortalecimiento de dicha moneda redujo el valor de aquellas inversiones realizadas en divisas diferentes a las que se encuentran invertidas las reservas.
- 4 Este fenómeno es conocido en la teoría económica como pass-through y que consiste en un mecanismo de transmisión de costos por la devaluación de la tasa de cambio que afecta el nivel de precios internos.
- 5 Son aquellos bienes que se comercializan internacionalmente (sin alimentos ni regulados).

ciones superiores al promedio nacional del Índice de Precios al Consumidor (IPC), al alcanzar 7,09% impulsados, principalmente, por la depreciación del peso que encareció los bienes importados y nacionales producidos con insumos externos.

Este fenómeno de la devaluación del peso también se reflejó en el Índice de Precios al Productor (IPP), a través de los bienes importados cuya variación anual se ubicó en 18,04%, es decir, muy por encima de los bienes de origen nacional que registraron un aumento de 6% (Cuadro 1.2).

Cuadro 1.2

Indicadores generales de inflación IPC e IPP 2014 – 2015		
Variación % anual		
Total Índice de Precios al Consumidor	3,66	6,77
Transables	2,03	7,09
No transables	3,38	4,21
Regulados	4,84	4,28
Alimentos	4,69	10,85
Total Índice de Precios al Productor	6,33	5,48
Producción nacional	5,99	6,00
Importados	7,87	18,04

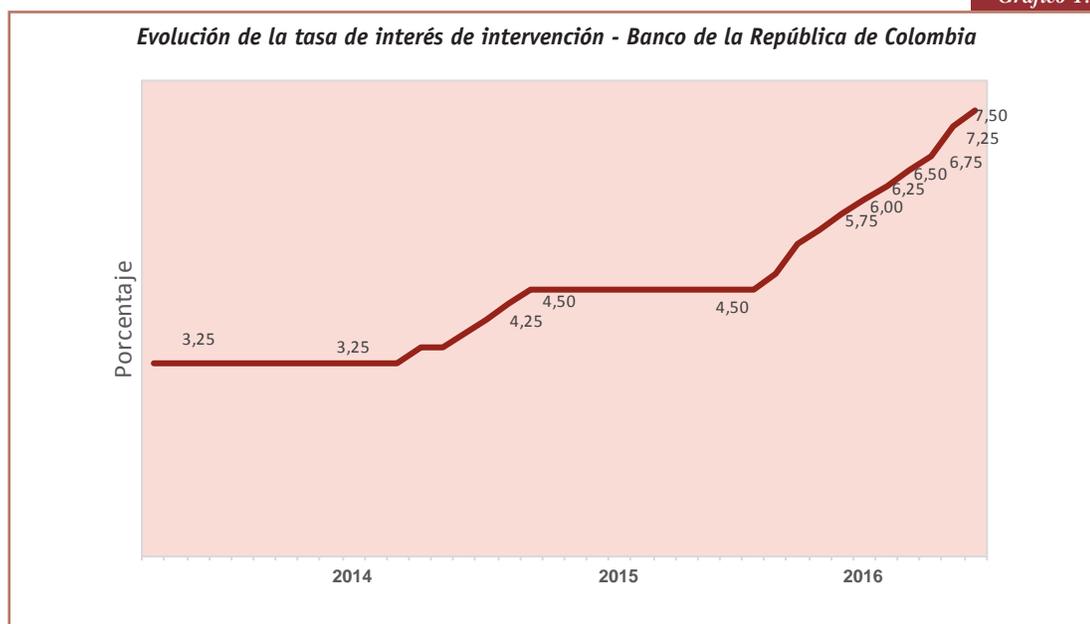
Fuente: DANE y Banco de la República.

Los mayores precios al interior de la economía redujeron la capacidad de compra de la sociedad y, en el corto plazo, generarán presiones para los aumentos salariales. En el caso de las finanzas públicas, una mayor inflación se hace transversal a la mayoría de los rubros del gasto, principalmente en los de funcionamiento (generales, personales y transferencias).

La medida de política para controlar la aceleración de la inflación estuvo a cargo del Banco de la República (BR), a través de incrementos sucesivos a la tasa de interés de intervención o de referencia, como variable fundamental de control monetario, dentro del esquema inflación objetivo. En el 2015, la Junta Directiva del BR realizó cuatro incrementos en la tasa de interés de intervención, al pasar de 4,5% en agosto a 5,75% a fin de año (Gráfico 1.7). La sustentación principal de la Junta para realizar dichos incrementos se centró en la importancia de anclar las expectativas de inflación y mantener la credibilidad en el manejo de la política monetaria del Emisor.

El aumento de la tasa de intervención y su trasmisión a las demás tasas de interés de la economía encarecen el crédito y, por esa vía, generan una pérdida de dinamismo en la demanda a través del consumo y la inversión, cuyos efectos se están sintiendo en 2016. Por ejemplo, el consumo creció 3,2% en el primer trimestre de 2016 frente a 4,4% registrado el mismo lapso de 2015. En ese mismo período, la tasa de usura se incrementó 70.5 P.b. (0.705 puntos porcentuales)

Gráfico 1.7



Fuente: Banco de la República.

Los ajustes en los supuestos macroeconómicos y fiscales

Los cambios en el entorno externo se reflejaron en la redefinición de los supuestos macroeconómicos y, por tanto, en las proyecciones de ingresos del Estado establecidas en los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP) de junio de 2014 y junio de 2015, así como en la actualización del Plan Financiero realizada a finales del año pasado. El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) se reprogramó a la baja, junto con los precios del petróleo y las importaciones, y se aumentaron las estimaciones de devaluación e inflación (Cuadro 1.3).

Cuadro 1.3

Actualización principales supuestos macroeconómicos, 2015

Concepto	Junio 2014*	Junio 2015**	Diciembre 2015***
PIB (crecimiento real %)	4,8	3,6	3,2
Inflación %	3,0	4,0	6,6
PIB nominal (\$ Billones)	823,9	806,9	807,7
TRM (promedio período)	1.956	2.480	2.757
Exportaciones (variación anual %)	n.d.	-13,7	-30,6
Importaciones (variación anual %)	5,7	-10,0	-15,1
Balance cuenta corriente (%PIB)	-3,5	-5,6	-6,5
Brent (Precio promedio, USD/barril)	n.d.	60,0	53,5
Canasta colombiana (Promedio, USD/barril)	98,0	48,0	43,0

Fuente: Cálculos DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

* Corresponde al Marco Fiscal de Mediano Plazo, junio 2014

** Corresponde al Marco Fiscal de Mediano Plazo, junio 2015

*** Corresponde a la actualización Plan Financiero, diciembre 2015

Se debe resaltar que todas las programaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2014 y 2015 supusieron unos niveles de precio de petróleo más altos que los que se dieron en la referencia Brent, siendo optimistas sobre la tendencia del mercado mundial⁶.

Con los cambios en los fundamentales macroeconómicos, se ajustaron las proyecciones del balance fiscal del Sector Público Consolidado (SPC)⁷ para el 2015, al aumentar la estimación inicial del déficit de 1,2% del PIB (MFMP 2014) a 2,4% del PIB (MFMP 2015). El Gobierno Nacional Central (GNC) fue el más afectado y su meta de déficit aumentó de 2,4% del PIB a 3,0% del PIB para 2015, aunque en los otros componentes también se ajustaron las metas de balance fiscal (Cuadro 1.4).

Cuadro 1.4

Principales supuestos fiscales, 2015				
Concepto	2015			
	MFMP (2014) MM\$	MFMP (2015) MM\$	MFMP (2014) % PIB	MFMP (2015) % PIB
Balances por Período (déficit (-), superávit (+))				
1. Sector Público No Financiero	(10.397)	(18.913)	-1,3	-2,3
Gobierno Nacional Central	(19.398)	(23.881)	-2,4	-3,0
Sector Descentralizado	9.001	4.968	1,1	0,6
2. Balance cuasifiscal del Banco de la República	(173)	(1.057)	0,0	-0,1
3. Balance de Fogafin	899	898	0,1	0,1
4. Costo de la reestructuración financiera		(24)	-	-
5. Discrepancia estadística	-	-	-	-
Sector Público Consolidado	(9.671)	(19.096)	-1,2	-2,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2014 y 2015.

En síntesis, el Gobierno asumió el nuevo entorno internacional, y en ese orden, las autoridades económicas y fiscales ajustaron sus metas en 2015 tomando las medidas de política que les llevara por la senda de cumplirlas. Teniendo en cuenta la meta contemplada en la regla fiscal de obtener un déficit estructural de 2,3% del PIB, que es compatible la meta de 3,0% establecida en el MFMP (Cuadro 1.4).

La situación fiscal del Estado en el 2015: Balance consolidado

El balance de las finanzas públicas de Colombia durante 2015 arrojó un déficit consolidado que se deterioró con respecto a las vigencias anteriores, influenciado de manera determinante por los factores externos e internos mencionados anteriormente, como la disminución de los precios del petróleo, la desaceleración económica y la devaluación.

- 6 Hay que resaltar que, este comportamiento de los hacedores de la política macroeconómica no es exclusivo de Colombia, “los principales organismos internacionales también tuvieron desfases significativos en las proyecciones de su escenario central. En promedio, los escenarios base del FMI, el BM y la Agencia de Administración de Información Energética de los Estados Unidos esperaban a principios de 2014 precios cercanos a los USD100 bl para ese año y una moderada disminución para 2015.”(Toro, et., al, 2016).
- 7 Lo componen el sector público no financiero, el balance cuasifiscal del Banco de la República y el Balance cuasifiscal de Fogafin.

Aparte de los movimientos de las variables macroeconómicas que afectan el resultado fiscal de todo el consolidado del sector público, también se encuentran las operaciones de política económica que implementan las autoridades. Teniendo en cuenta estos elementos, en el inicio de esta sección se muestra de manera agregada y por cada uno de los componentes del denominado Sector Público Consolidado, la tendencia reciente del balance fiscal del Estado y el resultado para 2015.

En la siguiente sección se analizarán en detalle los balances fiscales de los sectores y/o entidades que conforman el Sector Público Consolidado (SPC) y en capítulo aparte se mostrará el resultado fiscal del Gobierno Nacional Central en 2015, profundizando en los ingresos y los gastos, por ser el sector que explica la mayor parte del comportamiento de las finanzas públicas del país, teniendo en cuenta que en éstas últimas la Contraloría General incluye los datos de Ecopetrol y el resto de empresas del orden nacional, lo que permite hablar de un sector público ampliado. Finalmente, en anexos se mostrarán los aspectos metodológicos y las estadísticas fiscales.

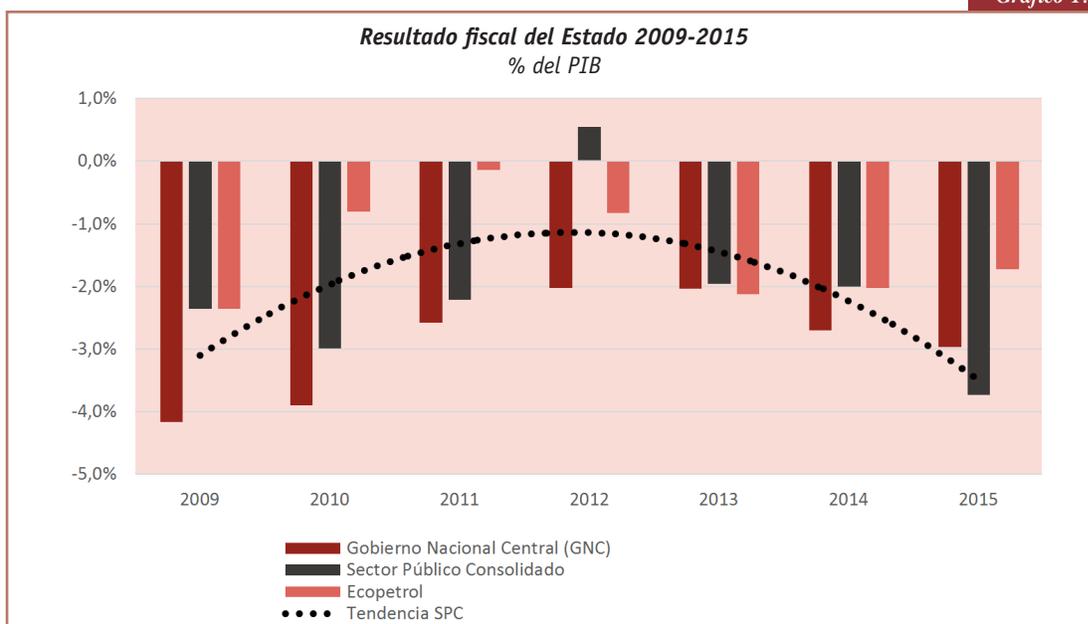
Evolución reciente del déficit fiscal del Sector Público Consolidado (2009-2015)

El déficit del Sector Público Consolidado, como proporción del PIB, siguió una tendencia decreciente entre 2009 y 2012, al pasar de un registro de 2,4% en 2009 a 0,5% en 2012 (Gráfico 1.8), jalonado por el Gobierno Nacional Central en razón del crecimiento en los ingresos derivados de los favorables resultados económicos del período y las reformas adoptadas para fortalecer las fuentes de recursos⁸. Parte de los beneficios económicos se captaron del *boom* del sector de hidrocarburos, donde las empresas aumentaron sus pagos de impuesto de renta de \$7,2 billones en 2009 a \$12,4 billones en 2012.

No obstante, a partir de 2013 la tendencia se revirtió y el déficit del GNC aumentó, así como también el resultado consolidado. Para 2014 y 2015 comenzó a tener efecto en el balance fiscal la reducción de los precios del petróleo y la desaceleración económica (Gráfico 1.8).

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

Gráfico 1.8



Fuente: CGR - CDEF. Cálculos DEM.

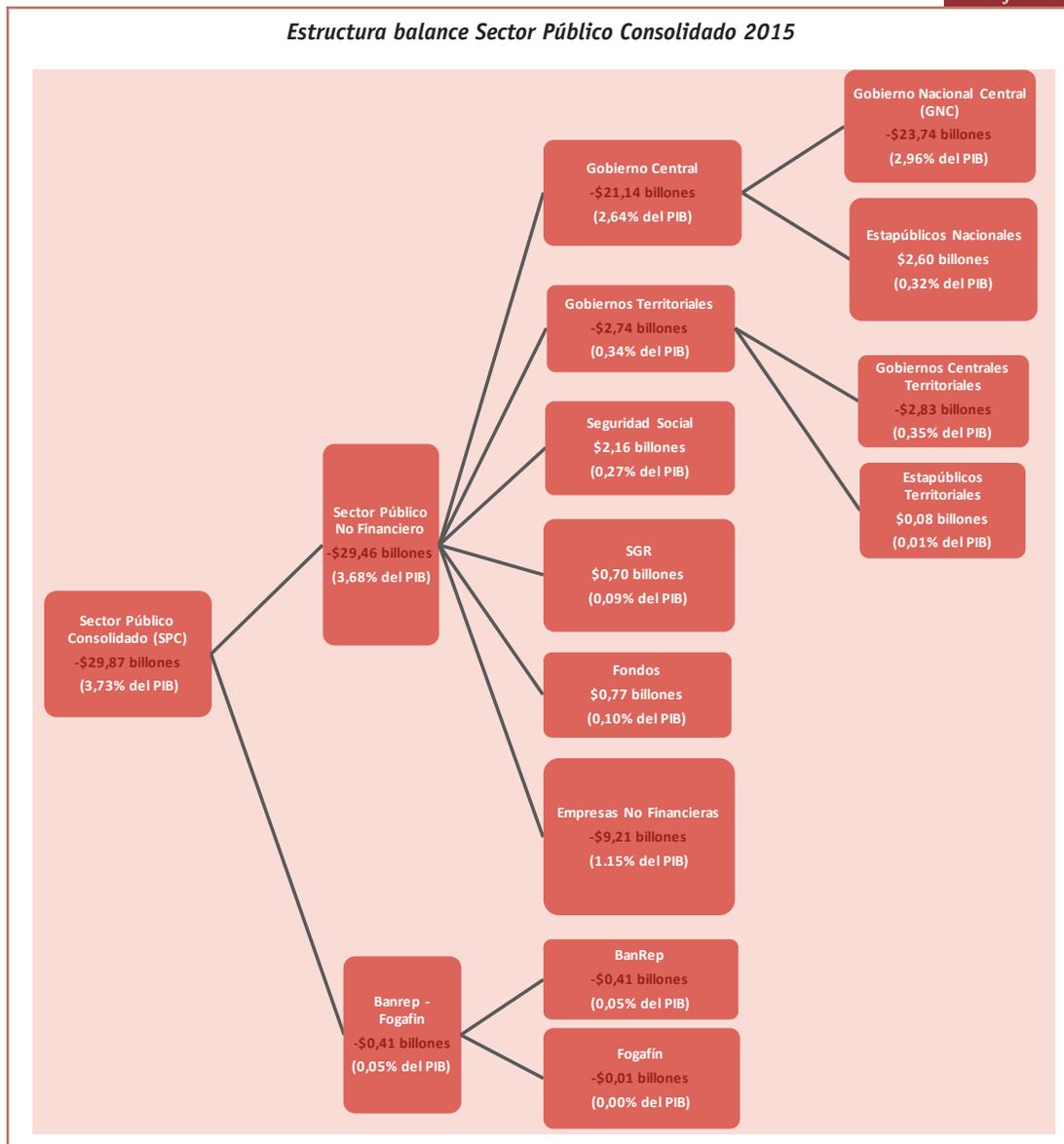
En el caso del GNC, el balance fiscal negativo que en 2009 se situó en 4,2% del PIB, presentó una mejora importante al llegar a 2,02% en 2013, como consecuencia de la dinámica creciente de los ingresos corrientes, explicado por un mayor recaudo tributario y de los recursos de capital, y el resultado de los excedentes financieros de las empresas estatales como Ecopetrol. Sin embargo, para la vigencia 2014 la situación financiera del sector público cambia y se registra un déficit que alcanza el 2,7% PIB debido a la menor dinámica de los ingresos tributarios y la disminución de las transferencias de utilidades de empresas estatales del sector petrolero.

El balance fiscal del Estado en 2015

El balance fiscal del Sector Público Consolidado⁹ en 2015 fue deficitario en \$29,87 billones (3,73% del PIB), superando en 1,68 puntos porcentuales al presentado en 2014. Este resultado se produjo por la suma de los balances fiscales del Sector Público No Financiero -SPNF- (-\$29,46 billones) y la parte pública financiera representada por el Banco de la República y Fogafin (-\$0,41 billones) (Cuadro 3.1). De acuerdo con estos resultados, el Sector Público No Financiero determinó el 99% del balance del Sector Público Consolidado en 2015, mientras que el financiero lo hizo con el 1% restante (Gráfico 1.9).

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

Gráfico 1.9



Fuente: CGR - DEM.

El cálculo del resultado fiscal del Estado en 2015 realizado por la CGR, mostró diferencias con el estimado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)¹⁰. El balance del Sector Público No Financiero (SPNF), según estimaciones del Ministerio, fue de -3.40% del PIB, menor en 0,28 puntos porcentuales al calculado por la CGR; también el déficit del Sector Público Consolidado fue inferior en 0,33 puntos porcentuales. Algunas diferencias por sectores y entidades se muestran en el Cuadro 1.5.

•• 10 Sector Público Consolidado cifras 2015 del 9 de junio de 2016. MHCP. Viceministerio Técnico –Dirección General de Política Macroeconómica

Cuadro 1.5

Balance fiscal del sector público, 2015. Comparativo CGR vs MHCP

Niveles	Balance (Billones \$)		% PIB	
	CGR	MHCP	CGR	MHCP
Sector Público No Financiero	-29,46	-27,17	-3,68%	-3,40%
Sector Público Consolidado	-29,87	-27,18	-3,73%	-3,40%
GNC	-23,74	-24,27	-2,96%	-3,00%
Seguridad Social	2,16	3,58	0,27%	0,40%
Gobiernos Centrales Territoriales	-2,83	-3,93	-0,35%	-0,50%
Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)	2,60	-0,93	0,32%	-0,10%
Establecimientos Públicos Territoriales	0,08	0,09	0,01%	0,00%
Banco de la República	-0,40	-0,40	-0,05%	0,00%
Fogafin	-0,01	1,16	0,00%	0,10%
Empresas no financieras nacionales	0,13	-1,52	0,02%	-0,20%
Empresas no financieras territoriales	-8,04	-0,57	-1,00%	-0,10%

Fuente: CGR-DEM. MHCP.

Las principales diferencias se explican por los sectores incluidos, la muestra de entidades consideradas y las fuentes de información utilizadas. Una diferencia importante se presentó en las empresas no financieras territoriales ya que el MHCP utiliza una muestra de 5 entidades, mientras que la CGR para la vigencia utilizó la información presupuestal del CHIP de 450. Igual explicación aplica para el caso de los ESPN, en los cuales la Contraloría analiza 64 entidades y el Ministerio sólo 5 de ellas.

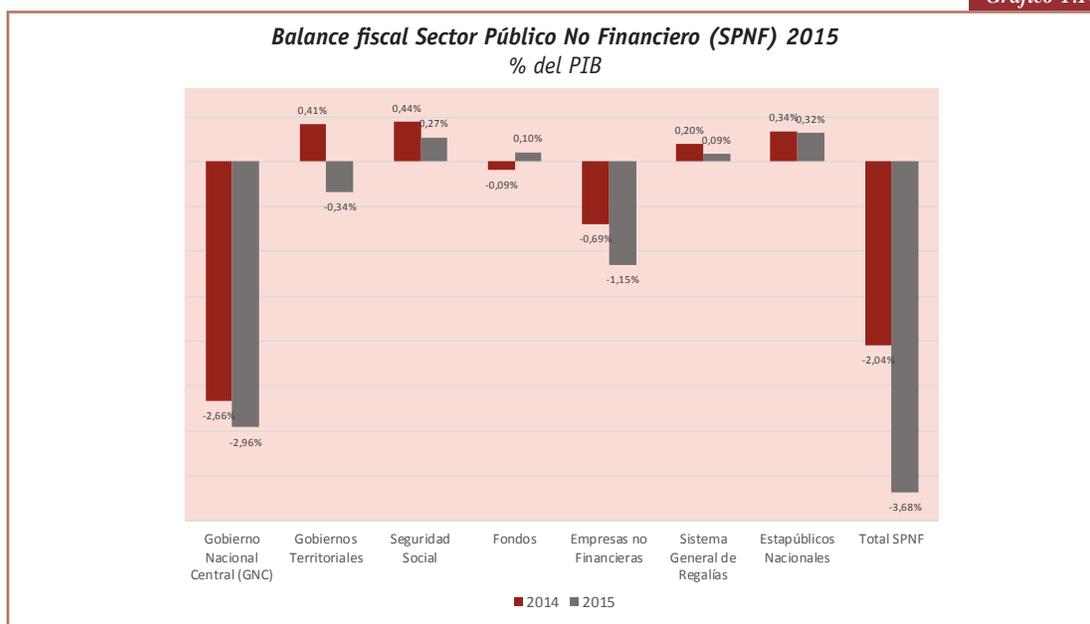
Balance del Sector Público No Financiero (SPNF)

El Sector Público No Financiero –SPNF– comprende el conjunto de entidades gubernamentales del orden nacional y territorial, que se dedican a producir o suministrar bienes y servicios públicos, principalmente colectivos como salud, educación, defensa y justicia, entre otros. Para 2015, el SPNF registró un balance fiscal deficitario equivalente a 3,68% del PIB, con un incremento de 1,64 puntos porcentuales frente al presentado en 2014. Este resultado corresponde a la agregación de los balances positivos y negativos de los diferentes entes o subsectores que lo componen (Gráfico 1.10).

El Gobierno Nacional Central (GNC) presentó un déficit fiscal equivalente a 2,96% del PIB, que superó en 0,3 puntos porcentuales al de 2014, por los efectos del choque petrolero y el dinamismo de los gastos. A su vez, los gobiernos territoriales, las empresas no financieras y los fondos registraron balances negativos para 2015 (Cuadro 1.6). En el caso de los gobiernos territoriales, el incremento del déficit se sustentó principalmente en la aceleración de la ejecución de recursos por cuenta de la coyuntura política del último año de gobierno de los mandatarios regionales y locales.

Para las empresas no financieras el deterioro en su balance fiscal de 2015 se explicó por el resultado negativo de las del nivel territorial y las Empresas Sociales del Estado (ESE). En el caso de estas empresas persistió el déficit fiscal como un reflejo de los problemas de liquidez, derivados de la dificultad para la recuperación de la cartera

Gráfico 1.10



Fuente: CGR - CDEFP. Cálculos DEM.

morosa, a pesar de las acciones emprendidas por el Gobierno Nacional para mitigar tales dificultades desde el ámbito normativo y financiero.

Finalmente, el déficit de los fondos se debió a la liquidación y desahorros del antiguo esquema de regalías (Fondo Nacional de Regalías [FNR] y Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera [FAEP]) y por los subsidios que se siguen generando en el mercado de los combustibles a través del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles.

Por otra parte, se tuvo un aporte positivo en el balance del SPNF de 0,3% del PIB, a través de los resultados del sector de la seguridad social y del Fondo Nacional del Café (FoNC). El resultado superavitario de la seguridad social (0,27% del PIB) en 2015 radicó tanto en el aporte del subsector de pensiones, debido a la acumulación de recursos que no están siendo utilizados en su totalidad para el pago de mesadas, así como en el mayor recaudo efectuado en el subsector salud por efecto del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE). El balance fiscal positivo del FoNC se asoció al aumento de la cosecha cafetera.

En el caso de los Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN), el resultado positivo de su balance fiscal, similar al registrado en 2014, se explicó, principalmente, por la dinámica de los ingresos tributarios, aportes parafiscales y, en menor medida, por los ingresos de capital, producto de la actividad esencial de este tipo de entidades. Aún con el mayor ritmo de crecimiento de los gastos totales, en especial los relacionados con la inversión y las transferencias.

Finalmente, los recursos vinculados a regalías realizaron su aporte positivo al SPC, a través de los ahorros realizados en el FAE y de los recursos no girados por el Sistema General de Regalías (SGR).

Cuadro 1.6

Balance fiscal del sector público					
Niveles	Balance por obligaciones (Billones \$)		Var. %	% PIB	
	2014	2015		2014	2015
Gobierno Central (GC)	-17,55	-21,14	20,5%	-2,32%	-2,64%
Gobierno Nacional Central	-20,15	-23,74	17,8%	-2,66%	-2,96%
Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)	2,60	2,60	0,0%	0,34%	0,32%
Gobiernos Territoriales (GT)	3,12	-2,74	-187,8%	0,41%	-0,34%
Departamentos	2,42	-0,43	-117,9%	0,32%	-0,05%
Capitales	0,43	-1,28	-397,2%	0,06%	-0,16%
Municipios No Capitales	0,99	-1,12	-212,9%	0,13%	-0,14%
Establecimientos Públicos Territoriales	-0,72	0,08	-111,5%	-0,09%	0,01%
Seguridad Social	3,34	2,16	-35,3%	0,44%	0,27%
Sistema General de Regalías (SGR)	1,50	0,70	-53,3%	0,20%	0,09%
Fondos	-0,65	0,77	-218,5%	-0,09%	0,10%
Fondo Nacional de Regalías (en Liquidación)	-0,87	-0,17	-80,5%	-0,11%	-0,02%
Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)	-0,63	-0,31	-50,7%	-0,08%	-0,04%
Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles	-0,80	-0,50	-37,5%	-0,11%	-0,06%
FAE	1,70	1,50	-11,8%	0,22%	0,19%
Fondo Nacional del Café (FoNC)	-0,05	0,25	-607,3%	-0,01%	0,03%
Empresas no Financieras	-5,24	-9,21	75,6%	-0,69%	-1,15%
Nacionales	-0,92	0,13	-114,0%	-0,12%	0,02%
Territoriales	-3,22	-8,04	149,3%	-0,43%	-1,00%
Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET)	-1,10	-1,30	18,2%	-0,15%	-0,16%
Sector Público No Financiero (SPNF)	-15,48	-29,46	90,3%	-2,04%	-3,68%
Balance Financiero	-0,03	-0,41	1346,4%	0,00%	-0,05%
Banco de la República	-0,09	-0,40	320,2%	-0,01%	-0,05%
Fogafin	0,07	-0,01	-115,2%	0,01%	0,00%
Sector Público Consolidado (SPC)	-15,51	-29,87	92,6%	-2,05%	-3,73%
Ecopetrol	-15,30	-13,80	-9,8%	-2,02%	-1,72%
Sector Público Ampliado (SPC más Ecopetrol)	-30,81	-43,67	41,7%	-4,07%	-5,45%

Fuente: SIF. Datamart - Cálculos CGR.

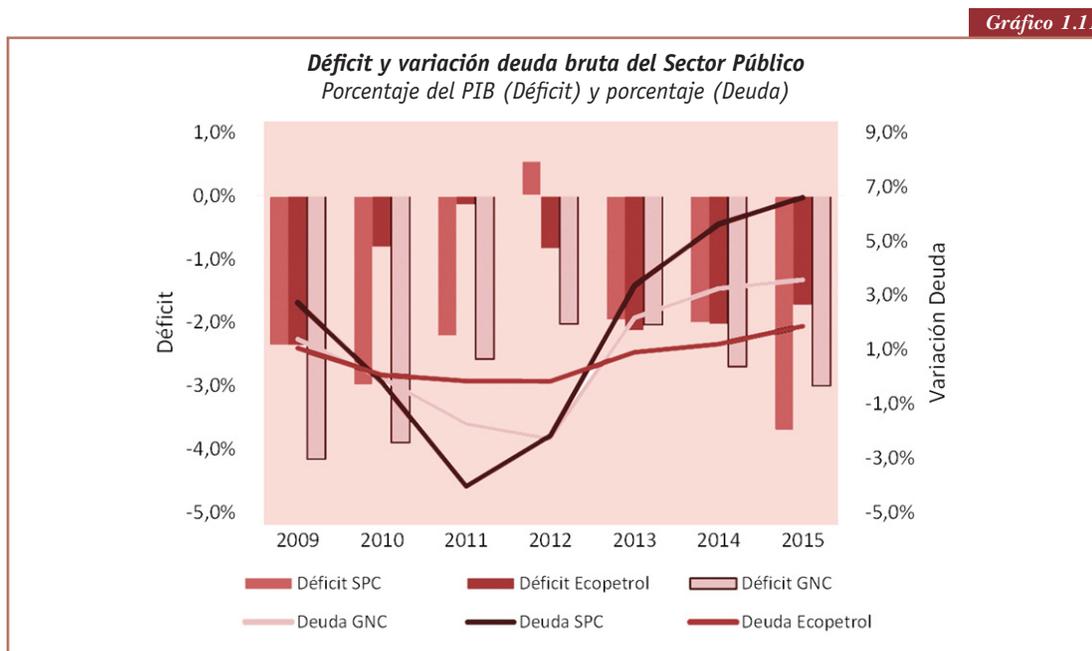
Sector Público Financiero

El sector público financiero presentó un déficit de \$0,41 billones (0,05% del PIB), debido al balance negativo, tanto del Banco de la República como de Fogafin. El Banco de la República registró un resultado financiero operacional deficitario por \$395 mil millones en 2015, explicado, básicamente, por la reducción de los rendimientos obtenidos del portafolio donde se encuentran invertidas las reservas internacionales y el aumento en los pagos por remuneración de los depósitos del Gobierno.

En el caso de Fogafin, el déficit de \$10 mil millones de 2015, se generó por la ausencia de ingresos por transferencias del Gobierno y de comisiones en la administración del Seguro de Depósitos. Cabe anotar que las primeras se destinaron, fundamentalmente, al cubrimiento de pensiones del Bancafé liquidado y, respecto a las comisiones, no fue necesario cobrarlas dado que el Fondo contaba con flujo de caja disponible para sufragar sus gastos.

Financiamiento del déficit fiscal del Estado

Como ya se mencionó en el apartado “Evolución reciente del déficit fiscal del Sector Público Consolidado –SPC–”, éste déficit como proporción del PIB siguió una tendencia decreciente entre 2009 y 2012, y lo elevó posteriormente ante la caída de los ingresos. El déficit del SPC en los últimos tres años, principalmente en el GNC y las empresas del Estado, fue cubierto con diversos mecanismos de financiamiento que se materializaron en un incremento de la deuda bruta y a la necesidad de acudir de manera habitual a préstamos de corto plazo. En efecto, la deuda bruta del sector público, que se redujo entre el 2010 y el 2012 con la disminución del déficit fiscal, retornó a un aumento persistente de los saldos en los años siguientes, hasta alcanzar en 2015 la mayor variación de los últimos años, con casi 7,0 puntos porcentuales (p.p.) (Gráfico 1.11).



Este incremento de la deuda pública total obedeció, de una parte, al mayor endeudamiento del Gobierno Nacional (Gráfico 1.11). Por otro lado, se elevó la deuda de las empresas con participación del Estado (como Ecopetrol, Reficar, Findeter, Ocesa, Metro de Medellín, TGI y EEB, entre las más importantes) y que fueron en general deficitarias, particularmente en el caso de Ecopetrol. Esta empresa no solamente se destacó por los montos de deuda adquiridos en los últimos años para financiar sus planes de inversión, sino por las garantías que otorgó a otras empresas como Reficar.

Cabe señalar que la financiación del déficit de las empresas con participación del Estado se hizo mediante deuda, a través de emisiones de bonos externos, préstamos de la banca internacional y crédito de bancos colombianos. En contraste, el financiamiento del déficit del Gobierno Nacional se llevó a cabo no solo con deuda¹¹ (bonos externos, préstamos de la banca multilateral, créditos de bancos internacionales y títulos TES), sino mediante otros mecanismos como las operaciones de la Tesorería Nacional –consistentes en la obtención de recursos a través de los préstamos de corto plazo de los fondos que administra– y de la liquidez de sistema de Cuenta Única Nacional (CUN).

Aun cuando la deuda mediante colocación de títulos y préstamos con la banca multilateral sigue siendo el principal mecanismo para financiar el déficit del Gobierno Nacional¹², se ha vuelto habitual acudir a préstamos de los fondos administrados a través de pagarés (Gráfico 1.12). En 2015 se destacaron como prestamistas de la Tesorería del Gobierno, el Fondo CREE, el Sistema General de Regalías, el de bonos pensionales, el Fonpet y Fonsecon¹³.

Adicionalmente, la Tesorería empezó a usar los recursos del Sistema CUN desde 2014, bien sea mediante los recursos líquidos trasladados por las entidades o mediante la liquidación de parte de los TES trasladados por las mismas a la Tesorería. Cabe señalar que 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) y el Decreto 2785 de 2013. El objetivo de la CUN es el de centralizar en una cuenta administrada por la Tesoro Nacional todos los recursos de la nación (recursos propios y fondos especiales). Con esto se controla la disponibilidad de recursos de cada entidad, 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. Adicionalmente, puede ser utilizado como instrumento de financiación de corto plazo por parte del Gobierno.

Si bien los montos efectivos que han contribuido a la financiación de la Tesorería Nacional resultan relativamente bajos, con los saldos de la CUN que ascienden a 1,2

•• 11 La Contraloría General de la República registra como deuda pública las operaciones del Gobierno Nacional, gobiernos territoriales y las empresas con participación del Estado, realizadas mediante bonos y préstamos internos y externos que tienen asociado el pago de intereses, a lo que se adiciona los bonos pensionales y los acuerdos de pago entre entidades públicas y el Gobierno Nacional.

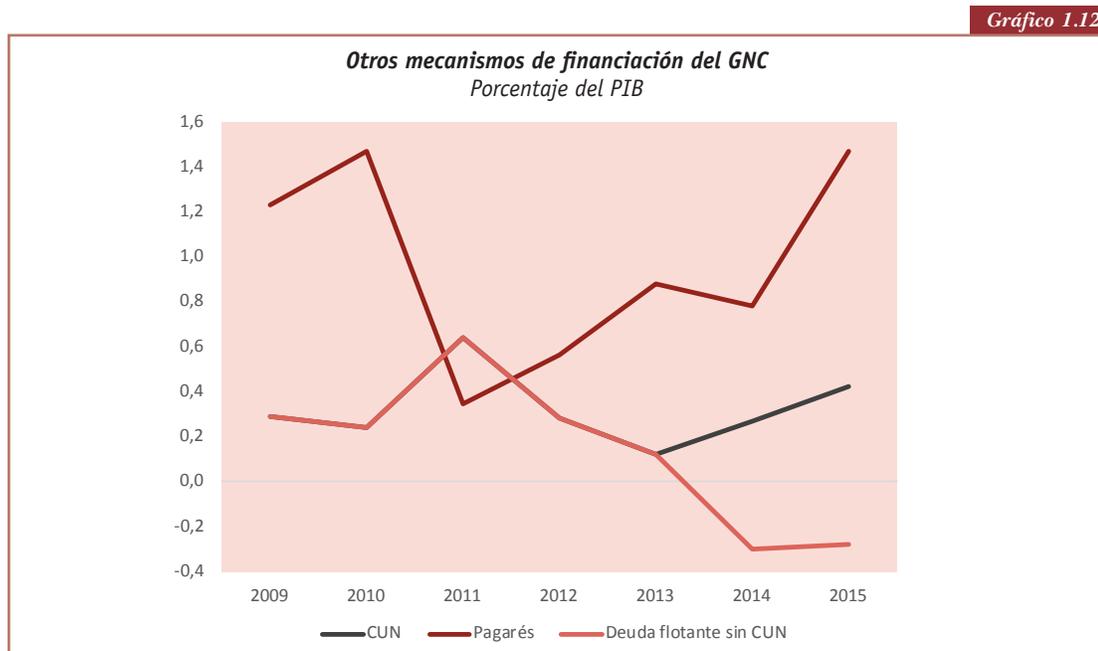
De esta manera incorpora el concepto de deuda del Decreto 2681, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y la Ley 80 de 1993, que la define como operaciones de crédito público, mediante las cuales se provee el Estado de recursos, bienes y servicios con plazo para su pago y que generan una obligación en intereses.

12 En ocasiones el endeudamiento no cubre el déficit de la vigencia, sino que se acumula para la vigencia siguiente. Es el caso de 2015, cuando se efectuó una operación de prefinanciamiento mediante la colocación de bonos externos para financiarla vigencia 2016.

13 Los detalles del financiamiento de la Tesorería y el portafolio de los fondos administrados se encuentran en el Informe de la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2015.

p.p. del PIB en 2015 y con crecimientos superiores a 0,5 p.p. en los dos últimos años, serán un importante mecanismo de financiación del déficit para las próximas vigencias (Gráfico 1.12).

Con los pagarés y parte de los recursos de la CUN, el Gobierno Nacional no solo financió parte del déficit en 2014 y 2015, sino que además le permitió en este último año otorgar un préstamo por \$1,9 billones al Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC) para cubrir su déficit. Con respecto a la financiación mediante proveedores (cuya variación es la deuda flotante) se observó que no se ha utilizado como mecanismo de financiación (Gráfico 1.12).



Fuente: CGR - CDEFP.

Capítulo II

Resultado fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2015

El balance del Gobierno Nacional Central (GNC) durante 2015 arrojó un déficit que se deterioró con respecto a las vigencias anteriores, influenciado de manera determinante por los factores externos e internos mencionados anteriormente, puntualmente la disminución de los precios del petróleo y la devaluación.

Particularmente, este comportamiento se explicó por la reducción de los dividendos transferidos por la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) a la Nación que marcó la diferencia en los ingresos de capital y, a su vez, el que explicó la menor dinámica de crecimiento de los ingresos totales del GNC, teniendo en cuenta que los ingresos tributarios crecieron en la vigencia recogiendo los efectos de las pasadas reformas tributarias.

Por otro lado, los gastos presentaron un comportamiento creciente en particular los de inversión y el pago de intereses de deuda externa por cuenta de la devaluación de nuestra moneda. Entre tanto, las transferencias son un rubro de gasto de naturaleza recurrente que se ajusta anualmente por norma legal conforme a la inflación y al crecimiento de la economía, siendo las dirigidas a pensiones, prestaciones sociales y a las regiones las más representativas.

El resultado fiscal en el GNC no fue sólo coyuntural

La diferencia entre los ingresos y los gastos del GNC en 2015, reveló que los primeros no alcanzaron a cubrir los segundos. El resultado fiscal del GNC fue un déficit de \$23,7 billones (-3.0% del PIB) explicado principalmente por la caída en los ingresos de capital que alcanzaron los \$10,0 billones, un 33,2% menos que en 2014 (Cuadro 2.1). Tanto los ingresos como los gastos crecieron, pero los primeros lo hicieron a un ritmo menor (\$3,9 billones) a los segundos (\$7,4 billones).

Como proporción del PIB los ingresos pasaron de 16,5% a 16,1% mientras que los gastos se mantuvieron en 19%. En los ingresos, los incrementos fueron, principalmente, por ingresos tributarios (0,3 p.p del PIB), pero el aumento no fue suficiente para compensar la reducción de ingresos de capital (0,7 p.p del PIB) por los menores dividendos transferidos por Ecopetrol. Por el lado de los gastos, la inversión (0,2 p.p del PIB) y el pago de intereses externos (0,1 p.p del PIB) crecieron, aún en un escenario de recorte presupuestal (Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1

Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) (Miles de Millones \$ y Porcentajes del PIB)						
Concepto	2014	2015	2015-2014	2015/2014	2014	2015
	(Miles de Millones)		Diferencia	Tasa Crecimiento (%)	(% del PIB)	
1. Ingresos totales	124.816	128.666	3.850	3,1	16,5	16,1
1.1. Ingresos corrientes de la Nación	107.661	116.665	9.003	8,4	14,2	14,6
1.1.1. Ingresos tributarios	107.627	116.376	8.749	8,1	14,2	14,5
1.1.1.1. Impuestos directos	53.148	57.991	4.843	9,1	7,0	7,2
De los cuales Ecopetrol	4.384	2.181	-2.204	-50,3	0,6	0,3
1.1.1.2. Impuestos indirectos	54.480	58.386	3.906	7,2	7,2	7,3
De los cuales Ecopetrol	4.249	2.676	-1.573	-37,0	0,6	0,3
1.1.2. Ingresos no tributarios	34	288	255	755,6	0,0	0,0
1.2. Otros Ingresos	2.125	1.968	-157	-7,4	0,3	0,2
1.3. Ingresos de Capital	15.030	10.033	-4.997	-33,2	2,0	1,3
De los cuales Ecopetrol	12.005	4.354	-7.651	-63,7	1,6	0,5
2. Total Gastos GNC	144.967	152.406	7.439	5,1	19,1	19,0
2.1. Funcionamiento	102.229	105.045	2.816	2,8	13,5	13,1
2.1.1. Gastos de personal	16.999	18.039	1.040	6,1	2,2	2,3
2.1.2. Gastos generales	5.801	5.531	-270	-4,7	0,8	0,7
2.1.3. Transferencias corrientes	78.728	80.795	2.067	2,6	10,4	10,1
2.1.4. Transferencias de capital	686	662	-24	-3,6	0,1	0,1
2.1.5. Gastos de comercialización y producción	15	18	3	22,7	0,0	0,0
2.2. Inversión	24.988	27.969	2.981	11,9	3,3	3,5
2.3. Deuda	17.750	19.392	1.641	9,2	2,3	2,4
2.3.1. Intereses, comisiones y gastos de deuda pública externa	3.984	4.980	996	25,0	0,5	0,6
2.3.2. Intereses, comisiones y gastos de deuda pública interna	13.766	14.412	645	4,7	1,8	1,8
Déficit Gobierno Nacional Central	-20.151	-23.740	-3.589	17,8	-2,7	-3,0

Fuente: SIF, DIAN; Cálculos, CGR - Dirección de Estudios Macroeconómicos.

En 2015 se presentó el déficit del GNC más alto de los últimos cuatro años como proporción del PIB: en 2012 el déficit cerró en 1,6%; en 2013 en 2,3%; en 2014 en 2,7%; y, ahora en 3,0%. Considerando que, el gobierno en su función de regular la política fiscal, de un lado, ha diseñado estrategias con el fin de recomponer y sostener las fuentes de los ingresos de la Nación y del otro, ha realizado recortes de gasto importantes como el de 2015 (\$6,6 billones), la situación fiscal en la vigencia analizada fue el reflejo de situaciones no sólo coyunturales como el comportamiento de los precios del petróleo, sino también de situaciones que superan la vigencia anterior en un mediano y largo plazo, relacionadas con la estructura de los impuestos y las fuentes principales de generación de ingresos para el Gobierno Nacional.

El resultado fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) dejó al descubierto la alta dependencia que tiene del sector externo de la economía y, por lo tanto, la vulnerabilidad de las finanzas públicas al comportamiento de los precios de las materias primas en el mercado internacional; también, deja la pregunta sobre la capacidad que tiene la actividad económica interna para apoyar el financiamiento de los objetivos del gobierno en materia de regulación de la economía y satisfacción de los derechos de la población.

Recuadro 1 Cumplimiento de la Regla Fiscal

La política fiscal de mediano plazo responde al criterio de sostenibilidad¹⁴ y a la regla fiscal, según las cuales ante una limitada capacidad del Gobierno Nacional para recaudar ingresos y acceder al financiamiento, se pueda mantener o sostener el gasto en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad y la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable. Para cumplir con estos objetivos, la política económica debe comprometerse con una inflación baja y estable y la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo que permite minimizar las fluctuaciones del ciclo económico e inducir así un crecimiento económico en el mediano plazo, lo que afianza la disciplina fiscal, refuerza la institucionalidad, y otorga credibilidad y efectividad al manejo de la política fiscal.

De acuerdo a las restricciones de la regla fiscal el Gobierno debe diseñar una estrategia de mediano plazo que incorpore las condiciones macroeconómicas y las expectativas frente a ellas, realizar los ajustes correspondientes que permitan minimizar el impacto sobre el crecimiento económico y el empleo, garantizando al mismo tiempo el máximo gasto social posible y unas finanzas públicas sostenibles, con base en un ajuste en el gasto, el ingreso y la deuda.

En concreto, la ley 1473 de 2011 establece como objetivo de la regla fiscal el de procurar la estabilidad de la economía a través del manejo contracíclico de la política fiscal y su coordinación con la política monetaria, cambiaria y financiera. Ello se logra con un nivel de gasto que se adecua al nivel de ingresos y permite asegurar un nivel sostenible de la deuda.

•• 14 Acto legislativo 3 de 2011.

La regla permite desviaciones temporales generadas por un menor crecimiento de la economía o una caída de los precios del petróleo siempre y cuando ellos sean de carácter coyuntural, luego de lo cual la autoridad fiscal debe retornar a la senda que le permita alcanzar un nivel sostenible de la deuda. El carácter contracíclico de la regla fiscal, permite que el país ahorre recursos en épocas de auge de ingresos derivados de un crecimiento económico o precios del petróleo y mineros por encima de lo que se estima por estas variables en el largo plazo.

Esto significa que en períodos de desaceleración económica o caída abrupta de los precios del petróleo, la política fiscal se acomoda para evitar que el choque profundice negativamente cualquiera de los efectos que sobre el empleo o la actividad económica ello pueda generar.

No obstante, la regla fiscal obliga a que la autoridad fiscal deba tener clara la naturaleza de los choques y su temporalidad. Si este se identifica como un choque negativo de corto plazo, el Gobierno puede ampliar por un corto lapso de tiempo el déficit fiscal y por tanto el nivel de la deuda, pero debe anunciar el momento a partir del cual retornará a la sostenibilidad fiscal.

Si el choque es identificado como de carácter permanente, entonces la autoridad fiscal debe iniciar un proceso de ajuste rápido mediante un recorte del gasto, o por el contrario buscar fuentes alternas de ingresos en el largo plazo que le permitan financiar su gasto, como una reforma tributaria.

Cualquiera de los dos caminos que escoja debe garantizar la sostenibilidad fiscal y por esa vía la estabilidad macroeconómica del país. Es entonces fundamental que el Gobierno Nacional identifique y tenga clara cuál será la senda de ingresos y gastos en el mediano plazo, teniendo en cuenta factores estructurales.

Cabe recordar que la norma contempla un balance estructural¹⁵ para el Gobierno Nacional del 2,3% del PIB en 2014, -1,9% del PIB en 2018 y no inferior al -1,0% del PIB de 2022 en adelante. Estas metas, que deben ser fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), se garantizan con los resultados obtenidos en materia de déficit fiscal y el balance primario (ingresos menos gastos sin intereses), lo cual está asociado a una reducción de la deuda neta en el futuro¹⁶.

Con respecto a dichas metas, debe señalarse que se cumplió con los indicadores de balance estructural (regla fiscal). En 2014 alcanzó el -2,3% del PIB fijado en la norma y en 2015 se situó en -2,2% del PIB, nivel proyectado en los marcos fiscales de años anteriores. Esto se logró a través de un recorte en el gasto primario para compensar la caída de los ingresos petroleros y gracias a los mayores ingresos tributarios de la reforma tributaria de 2014.

- 15 El balance estructural es el ingreso estructural menos el gasto estructural.
El ingreso estructural es el ingreso total ajustado por el efecto del ciclo económico, los efectos extraordinarios de la actividad minero energética y otros efectos similares.
El gasto estructural es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural.
- 16 La deuda neta es la deuda bruta menos los préstamos intergubernamentales y menos los activos financieros.

Según el MHCP el déficit total en 2015 se situó en el 3,0% del PIB, que implicó un déficit primario del 0,4% del PIB, mayor a lo establecido en los marcos fiscales anteriores, y un saldo de la deuda neta en torno al 38% del PIB, según cálculos de la CGR, que superó las proyecciones de los marcos fiscales previos (Cuadro R.1).

Cuadro R.1

Regla Fiscal para el GNC %PIB								
	Balance total	Balance estructural	Balance primario	Deuda neta	Balance total	Balance estructural	Balance primario	Deuda neta
Meta MFMP 13				Cifras observadas				
2013	-2,4%	-2,4%	0,1%	33,6%	-2,3%	-2,4%	-0,04%	34,8%
2014	-2,3%	-2,3%	0,2%	33,6%	-2,3%	-2,3%	-0,2%	35,2%
2015	-2,2%	-2,2%	0,2%	33,3%	-3,0%	-2,2%	-0,4%	38,0%
2016	-2,1%	-2,1%	0,2%	33,0%				
Meta MFMP 14				Cifras observadas				
2014	-2,4%	-2,3%	-0,12%	35,7%	-2,4%	-2,3%	-0,2%	35,2%
2015	-2,4%	-2,2%	-0,05%	36,1%	-3,0%	-2,2%	-0,4%	38,0%
2016	-2,2%	-2,2%	0,16%	35,7%				
Meta MFMP 15				Cifras observadas				
2015	-3,0%	-2,2%	-0,3%	35,3%	-3,0%	-2,2%	-0,4%	38,0%
2016	-3,6%	-2,1%	-0,7%	37,0%				
2017	-3,1%	-2,0%	-0,4%	36,8%				
Rev Plan Financiero 2016								
2016	-3,6%	-2,1%	-0,6%	37,0				

Fuente: MFMP 2013, 2014, 2015, revPlan Financiero 2016, Ley cupo de endeudamiento.

Para 2016, el gobierno proyecta un déficit estructural del 2,1%, lo cual está asociado a un déficit primario del 0,6% del PIB y un déficit total del 3,6% del PIB¹⁷. Si bien estas metas son similares a las contempladas en el MFMP 2015, difieren en el nivel de la deuda neta a PIB. Esta no sería del 37% del PIB, sino que estaría según la CGR en el orden del 40,5% del PIB.

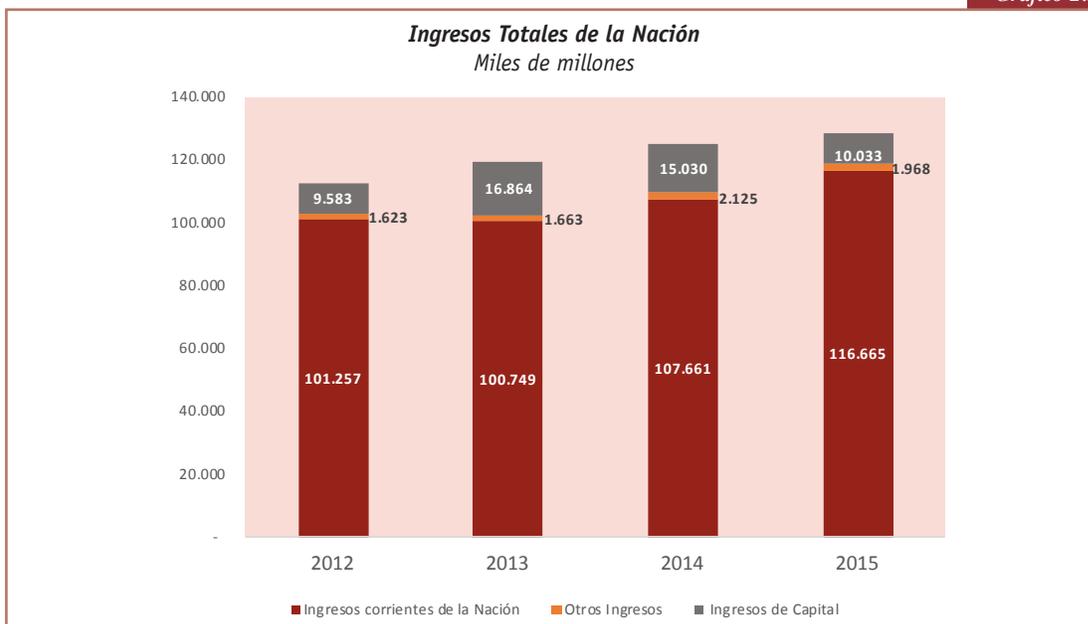
Ahora bien la regla fiscal contempla aumentar el gasto en caso de una caída del producto pronunciada, sin embargo, esta previsión no se ha cumplido y por el contrario los ajustes se han traducido en recortes en la erogaciones del GNC. En el actual marco de desaceleración económica y caída de la renta petrolera es importante asegurar la calidad y eficiencia del gasto público y elevar los ingresos, vía reforma tributaria estructural y a través de una política económica que permita la sustitución del sector petrolero y minero por otros sectores capaces de generar una senda crecimiento económico sostenido, lo que en conjunto aseguraría la sostenibilidad fiscal.

- 17 Gobierno Nacional Central. Cierre Fiscal 2015 y Plan Financiero 2016. Ministerio de Hacienda. Diciembre de 2015. En el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016 se revisó el déficit al 3,9% del PIB para el 2016.

Ingresos, regulación macroeconómica y vulnerabilidad externa

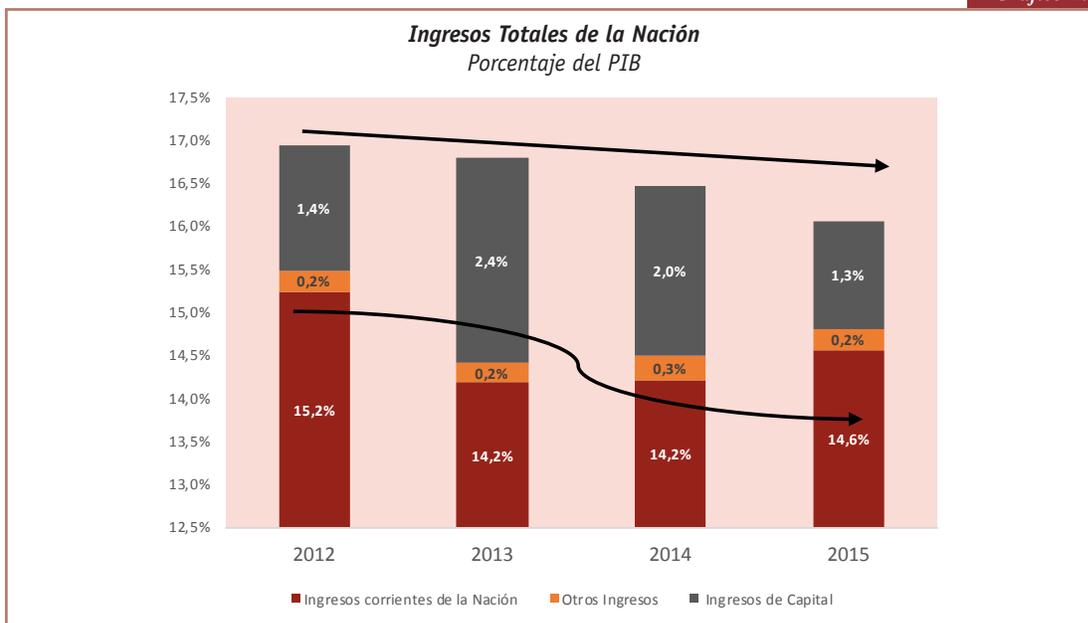
El Gobierno Nacional Central experimentó en 2015 un incremento nominal de sus ingresos en \$3,9 Billones (Gráfico 2.1 y Anexo B.1), para un total de \$128,7 billones. El crecimiento de 3,1% fue producto de los ingresos corrientes de la Nación, los cuales, alcanzaron a compensar la caída en los ingresos de capital en \$4,9 billones (Cuadro 2.1), sin embargo, con respecto al PIB se presentó una caída en los ingresos de la Nación en 0,4 p.p quedando en un nivel de 16,1% (Gráfico 2.2).

Gráfico 2.1



Fuente: SIIF – Cálculos DEM.

Gráfico 2.2



Fuente: SIIF – Cálculos DEM.

Desde hace varios años, los ingresos totales del Gobierno Nacional Central (GNC) nominalmente han venido creciendo, principalmente, por el peso de los ingresos corrientes y en menor medida por los ingresos de capital desde 2012 (Gráfico 2.1). Sin embargo, en comparación con el PIB esa tendencia, entre 2012 y 2015 se invirtió (Gráfico 2.2). Dos efectos han confluído en su comportamiento, de un lado, los ingresos corrientes crecieron levemente de 2014 a 2015, mostrando el efecto de las últimas reformas tributarias (2012, 2013 y 2014), pero de otro, los recursos de capital, principalmente dividendos de Ecopetrol, disminuyeron drásticamente revelando el impacto del sector externo de la economía sobre el sector público en 2015.

Atendiendo a su función reguladora, el gobierno previó a finales de 2014 que no alcanzarían los recursos para cubrir los gastos, por lo tanto, presentó un proyecto de reforma tributaria que se convirtió en la Ley 1739 de 2014. Con ello logró sostener la tendencia en los ingresos tributarios y salvó la pérdida debida a la disminución de la renta petrolera. Dos aspectos de orden macroeconómico se deben observar aquí: primero, el relacionado con el modelo económico que el Estado ha querido promover con énfasis en lo minero como motor del desarrollo que en 2015 ha mostrado poca solidez y alta vulnerabilidad; y segundo, la eficacia de la reforma tributaria aprobada en diciembre de 2012 y las mini-reformas de 2013 y 2014 que han resuelto los afanes del corto plazo pero no han creado una base sólida, confiable y progresiva del pago de impuestos en Colombia.

Los precios del petróleo y las finanzas públicas

En 2015 el descenso en los precios del petróleo condujo a la caída en \$11,4 billones de pesos en los ingresos de la Nación proveniente de la explotación petrolera, desde \$20,6 billones en 2014 a \$9,2 billones en 2015¹⁸.

Al ser Colombia una economía primario exportadora, todo lo que ocurra con el sector de las exportaciones se transmite directamente sobre el resto de la economía. Eso crea una vulnerabilidad interna a los efectos de los choques externos¹⁹. Es bien conocida nuestra dependencia de la producción de café por cerca de setenta años (Ver Anexo B.2²⁰) y en la actualidad del sector minero. Este último sector, sumados petróleo, carbón y otros mineros, hoy representa el 57,9% de las exportaciones, le siguen las exportaciones manufactureras con el 27,6%, el sector agropecuario sin café 7,6%

• • 18 Los recursos provenientes de la explotación petrolera que ingresaron a la Nación en 2015 fueron: por excedentes \$4.354 mil millones, por Renta \$2.181 mil millones, por Iva \$2.676 mil millones para un total de \$9.210 mil millones; en 2014 el total fue de \$20.638 mil millones, distribuidos en \$12 billones en excedentes, \$4.384 mil millones en renta, \$4.249 mil millones en IVA y para una disminución en 2015 de \$11.428 mil millones, de los cuales los excedentes representaron el 66,9%.

19 Este es una característica recurrente no sólo de Colombia sino de todos los países de la región latinoamericana en los últimos doscientos años, Ver: Bulmer-Thomas, V. (2011). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. 541. (M. U. Neira, Trad.) México, D.F, México: Fondo de Cultura Económica. Para una reflexión acerca del mismo proceso pero con efectos positivos en la región en la primera década del siglo XXI, Bertola, L., & Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. 370. México, D.F, México: Fondo de Cultura Económica.

20 Entre 1970 y 1986, el café llegó a representar más del 60% de las exportaciones en 1970, 1978 y 1986. Después entre 1990 y 2008 las actividades de exportación de manufacturas fueron las primeras en generación de divisas, luego estaban las del petróleo y sus derivados; por último, para esos años, el café ya había perdido su importancia como rama económica generadora de divisas. Después de 2008 tales actividades invirtieron su lugar, el petróleo exportador creciente y la manufactura decreciente.

y el Café 7,1%. Es a través de los impuestos (Renta e Iva) y las transferencias de capital (por propiedad directa o por concesión) como estas actividades productivas se conectan con las dinámicas de la producción y distribución internas, es así porque su capacidad para generar empleo y sus encadenamientos con la economía (ya sea por la producción de bienes finales o por el consumo de materias primas) es muy baja, con respecto a la industria y la agricultura²¹.

El fortalecimiento del recaudo interno

La ejecución de los ingresos en 2015, se vio influenciada por dos eventos: la fuerte caída en los precios del petróleo desde mediados de 2014 y por la reforma tributaria de 2012 que implicó una disminución en el recaudo²², además de contener los efectos de las mini-reformas tributarias de 2013²³ y 2014. En total, se requería en 2015 recursos por \$12,5 billones (Ver Anexo B.3) y, para obtenerlos, el gobierno propuso²⁴ mantener el impuesto al patrimonio y el GMF en 4xmil hasta 2018, crear el impuesto a la riqueza (personas naturales y jurídicas), la sobretasa al CREE (3%) y eliminar la devolución de dos puntos en el cobro del IVA (Anexos B.3 y B.4).

El recaudo tributario en 2015 aumentó en \$8,7 billones lo que permitió ganar 0,3 puntos porcentuales (p.p) como proporción del PIB (Anexo B.1), compensando el peso de la pérdida en la caída en los recursos de capital en 0,7 p.p del PIB²⁵. Estas disminuciones, se repartieron en caídas en los excedentes de las entidades (-\$6,2 billones) y rendimientos financieros (-\$717 mil millones), compensados en parte por otros ingresos de capital (+\$1,98 billones)²⁶. Al final, el cierre de 2015 fue posible por los nuevos recaudos aprobados en 2014.

- 21 Furió-Blasco, E. (1998). *Albert o. Hirschman y el camino hacia el desarrollo económico. Una antología de ensayos anteriores a la estrategia del desarrollo económico*. México, D.F, México.
- 22 En el total del recaudo de la renta de las personas jurídicas de \$19,5 billones en 2013 a \$10,4 billones en 2014 y \$9,6 billones en 2015, de los cuales, el sector minero representó el 51%, 44% y 24% respectivamente.
- 23 Ley 1694 de 2013 (17 de diciembre), allí todavía se preveía que este impuesto se iría marchitando en 2015 al 2Xmil, en 2016 y 2017 a 1Xmil y cero en adelante.
- 24 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (3 de Octubre de 2014). Expósición de motivos de modificación del estatuto tributario (Ley 1607 de 2012) y se crean mecanismos de lucha contra la evasión. *Discurso*, 40. Bogotá, D.C, Cundinamarca, Colombia. Obtenido de <http://www.comunidadcontable.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/03102014-exposicion-motivos-por-medio-de-la-cual-se-modifica-el-estatuto-tributario-laley-1607-de-2012-crean-mecanismos-lucha%20contra-evasion.pdf>
- 25 Ya para 2015, debido a que los precios del petróleo continuaron bajando el recaudo minero en renta que el proyecto preveía en \$4 billones, finalmente, según las declaraciones de renta fue de \$2.369,6 mil millones, para un menor recaudo de \$1.669 mil millones.
- 26 Este crecimiento obedece al efecto del traslado de la reserva actuarial de Positiva Compañía de Seguros S.A., por \$3,3 billones a la DTN para garantizar las obligaciones actuariales trasladadas al Gobierno Nacional. Es importante que estos recursos recibidos se utilicen para garantizar las partidas necesarias en los futuros presupuestos para hacer frente a estas obligaciones adquiridas.

Recuadro 2

La reforma de 2012

Luego de haber crecido el recaudo tributario desde 9,3% del PIB en 2000 a 14,9% en 2012 el Gobierno Nacional obtuvo del Congreso de la República una reforma al sistema tributario cuyo objetivo era, más que un aumento en el ingreso, un cambio en la estructura impositiva. Entre otras situaciones se buscaba prever la terminación de los impuestos al Patrimonio²⁷ y el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)²⁸. Consideraba el Gobierno, en ese momento, que en 2013 habría un neto positivo de \$1,2 billones y luego en 2014 sería un neto negativo de \$1.0 billón para un total en los dos años de \$201 mil millones positivos en la recaudación²⁹.

La principal decisión que quiso impulsar el Gobierno Nacional fue garantizar una mayor disponibilidad de recursos para las empresas y promover el empleo mediante la propuesta de suprimir los pagos por impuestos parafiscales destinados al financiamiento del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), así como las contribuciones a la salud de las empresas con trabajadores que devenguen menos de 10 salarios mínimos³⁰.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2014, el Gobierno ratificaba los objetivos de la reforma:

“Uno de los objetivos principales de la reforma tributaria aprobada en diciembre de 2012 fue impulsar el empleo formal en el país. Para este propósito, se redujeron los costos de contratación para las empresas y los empleadores por medio de un recorte de 13,5 puntos porcentuales (pp) en los parafiscales, que pasaron de 29,5% a 16%. Específicamente, se eliminaron los parafiscales destinados al SENA y al ICBF (2 y 3 pp, respectivamente), al mismo tiempo al que se eliminaron los parafiscales destinados a salud en 8,5 pp. Esto le quitó a los empleadores cargas que en nada beneficiaban al trabajador, pero que encarecían la contratación de nueva mano de obra formal.” (MFMP, 2014, p. 31)³¹.

Con dicha medida, se buscó generar entre 400 mil y un millón de nuevos empleos formales. *“De igual modo, se espera un incremento del tamaño del sector formal, medido en términos de activos del 13,6%” (MFMP, 2013, p. 265)³².*

- 27 Con la reforma tributaria 1370 de 2009 se estableció un cambio a partir de 2011: tarifa de 2.4% para patrimonios mayores a \$3000 millones y del 4.8% para patrimonios mayores a \$5000 millones, en ocho cuotas iguales entre 2011 y 2014.
- 28 Con la reforma tributaria 1430 de 2010, se previó la eliminación progresiva del GMF: 2X1000 en 2014, 1X1000 en 2016 y desaparecería en 2018.
- 29 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Junio de 2012). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Bogotá, D.C., Colombia. Obtenido de Ministerio de Hacienda: <http://www.minhacienda.gov.co/>; Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Junio de 2013). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Bogotá, D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.minhacienda.gov.co/>
- 30 Ver Art. 25 de la Ley 1607 de 2012.
- 31 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Junio de 2014). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Bogotá, D.C., Colombia. Obtenido de http://www.minhacienda.gov.co
- 32 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Junio de 2013). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Bogotá, D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.minhacienda.gov.co/>

Como forma de compensación y para cubrir el gasto en las entidades referidas se creó el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) a una tarifa del 9%, los cuales se distribuirán en los gastos anteriormente disminuidos así: 2,2 puntos al ICBF, 1,4 al SENA y 4,4 al Sistema de Seguridad Social en Salud, el punto restante se repartirá entre las universidades públicas (0,3%), la nivelación de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del Régimen Subsidiado en Salud (0,04) y el resto para el sector agropecuario. Igualmente, se redujo el impuesto de renta de las personas jurídicas del 33% al 25% y se compensa mediante la creación de los impuestos IMAN e IMAS que están destinados a las personas naturales.

Hechas esas reducciones, más otras disposiciones como la reducción y simplificación del IVA y el desarrollo de normas anti-evasión y una mejor gestión de la DIAN, la reforma debería haber contribuido a bajar la concentración de la riqueza, aumentar la competitividad, favorecer la inclusión social y aumentar la formalización del empleo, según los documentos oficiales del gobierno (MFMP, 2012, p. 327).

Desde el punto de vista de los ingresos, el resultado del GNC muestra que hubo una pérdida de casi medio punto del PIB (de 16,5% a 16,1%), lo que es un avance teniendo en cuenta la disminución del recaudo, en IVA y Renta mineras, por la disminución en los precios del petróleo y de los ingresos de capital por lo menores dividendos transferidos por Ecopetrol. La Ley 1739 de 2014 actuó como un salvavidas de la vigencia de 2015 pero no solucionó los problemas recurrentes que presenta el recaudo en el Gobierno Nacional en el futuro cercano; por ello, una reforma tributaria debería reducir la vulnerabilidad del presupuesto a los vaivenes del mercado internacional, pero al mismo tiempo, debería buscar un justo equilibrio entre las rentas en la población asalariada y las rentas empresariales teniendo en cuenta la progresividad, la equidad y los posibles efectos sobre el consumo y la demanda agregada.

El comportamiento de los gastos del GNC

Los gastos del GNC fueron en 2015 de \$152,4 billones, con los cuales desarrolló acciones para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y la implementación de las políticas propuestas en su Plan de Desarrollo³³. Luego que en 2014 alcanzaron \$144,9 billones, en 2015 el incremento fue de \$7,4 billones (Cuadro 2.2 y Anexo B.6). El mayor crecimiento del gasto estuvo en la inversión que de \$24,9 billones pasó a \$27,9 billones con un aumento del 11,9%, el servicio de la deuda con el 9,2% y el funcionamiento en 2,8%.

•• 33 Es preciso tener en cuenta que este es el valor de las obligaciones presupuestales adquiridas en 2015, las cuales se componen de \$149,2 billones de la vigencia y \$3,2 billones de reservas presupuestales de 2014. Igualmente, aquí no se incluyen las amortizaciones de deuda interna y externa que van como cuenta de financiamiento del GNC.

Cuadro 2.2

Gasto del Gobierno Nacional Central (GNC) 2014-2015 (Miles de Millones \$ y Porcentajes del PIB)						
Concepto	2014	2015	2015-2014	2015/2014	2014	2015
	(Miles de Millones)		Diferencia	Tasa Crecimiento (%)	(% del PIB)	
2. Total Gastos GNC	144.967	152.406	7.438,6	5,1	19,1	19,0
2.1. Funcionamiento	102.229	105.045	2.815,9	2,8	13,5	13,1
2.1.1. Gastos de personal	16.999	18.039	1.039,9	6,1	2,2	2,3
2.1.2. Gastos generales	5.801	5.531	-270,2	-4,7	0,8	0,7
2.1.3. Transferencias corrientes	78.728	80.795	2.067,3	2,6	10,4	10,1
2.1.4. Transferencias de capital	686	662	-24,5	-3,6	0,1	0,1
2.1.5. Gastos de comercialización y producción	15	18	3,4	22,7	0,0	0,0
2.2. Inversión	24.988	27.969	2.981,3	11,9	3,3	3,5
2.3. Deuda	17.750	19.392	1.641,4	9,2	2,3	2,4
2.3.1. Intereses, comisiones y gastos deuda pública externa	3.984	4.980	996,3	25,0	0,5	0,6
2.3.2. Intereses, comisiones y gastos deuda pública interna	13.766	14.412	645,1	4,7	1,8	1,8

Fuente: SIIF, DIAN; Cálculos, CGR - Dirección de Estudios Macroeconómicos.

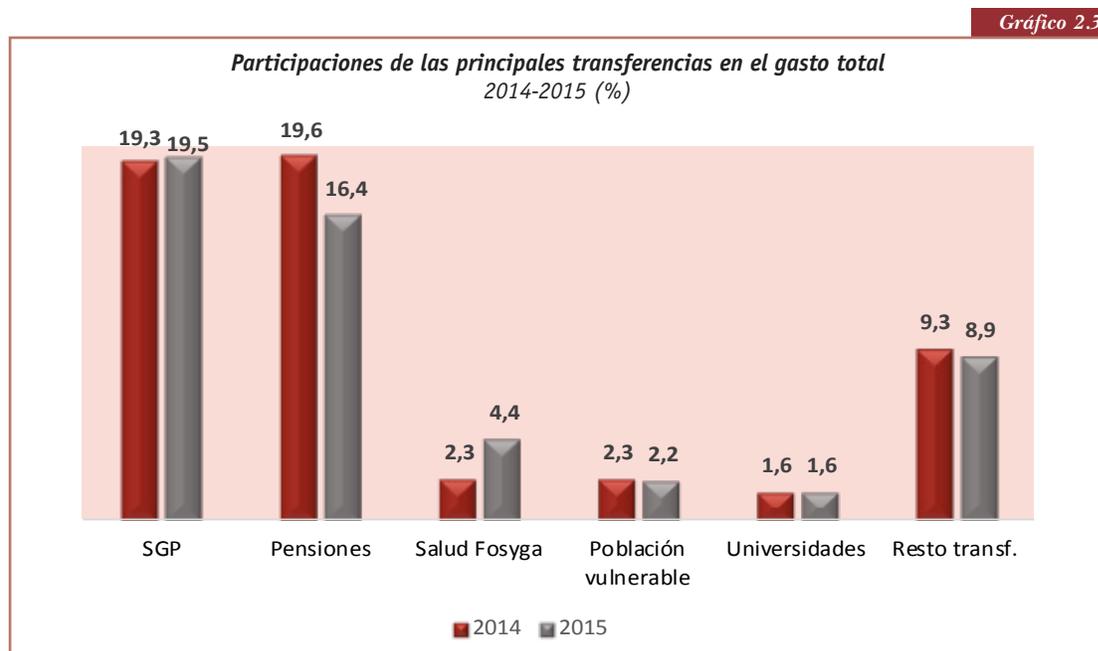
Como proporción del PIB, el total de los gastos en 2015 tuvo una leve disminución en 0,1 p.p, quedando en 19%. Este resultado se dio por una disminución (0,4 p.p del PIB) en el funcionamiento y un incremento en el pago de intereses (0,1 p.p del PIB) y en los gastos de inversión (0,2 p.p del PIB).

Las cuentas de mayor incidencia en el gasto son las transferencias (Sistema General de Participaciones –SGP-, pensiones, Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud –Fosyga-) y las contabilizadas como inversión: Familias en Acción, atención a víctimas del conflicto interno, la primera infancia, el Fondo de Adaptación, Educación y Salud diferentes a SGP, vivienda, fomento al sector productivo para la agricultura y la infraestructura. Finalmente, están los gastos de personal y los pagos de deuda interna y externa. A continuación se describirán las cuentas mencionadas.

Transferencias

Es el principal grupo de gastos del GNC destinados a apoyar la inversión territorial en temas de atención a los derechos fundamentales que ascendió a \$80,7 billones en 2015 con un incremento neto de \$2 billones con respecto a 2014 (Gráfico 2.3 y Anexo B.6). Las transferencias se ejecutaron principalmente mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) en los territorios (19,5% de los gastos del GNC) para educación, salud, agua potable y saneamiento básico y otros recursos para gasto en los departamentos y municipios. Como es sabido existe una regla de transferencia que genera un incremento en cada año en los recursos para las regiones, que en el caso de 2015, se correspondió con el aumento corriente contemplado en esta cuenta (\$1.81 billones).

Luego están las transferencias para la provisión de cuentas o entidades del mismo nivel de la Nación³⁴, como en los casos de pensiones (16,4% de los gastos del GNC) y los gastos destinados al Fondo de Garantía y Solidaridad en Salud (4,4% de los gastos del GNC). En orden de importancia continúan la población vulnerable atendida por el ICBF, a saber, principalmente la primera infancia (2,2%) y los giros a las universidades (1,6%). El resto refiere a distintos tipos de transferencias que efectúa la Nación como se puede ver en el Anexo B.6 y que desde el punto de vista de su variación no tuvieron mayor significación.



Fuente: SIIF – Cálculos CGR.

En total hasta aquí, se trata de los gastos de transferencias con mayor incidencia sobre el presupuesto del GNC, los cinco sumaron \$67,8 billones y representaron el 44,13% del gasto del GNC en 2015. Veamos con más detalle los dos componentes de más incidencia en el gasto de 2015: las pensiones y el FOSYGA.

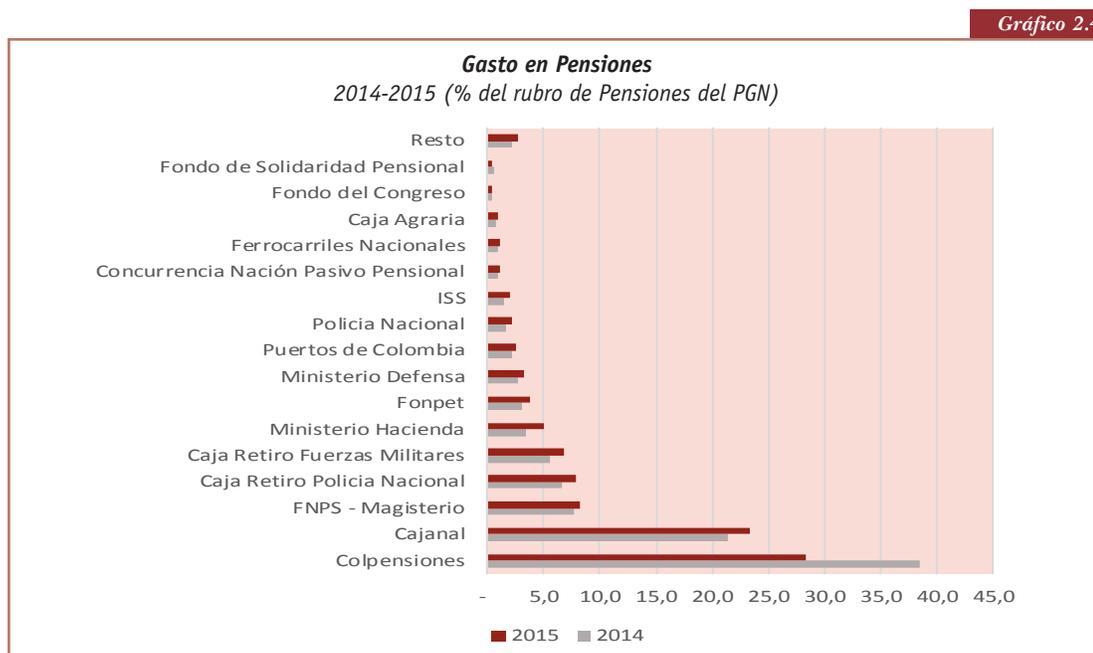
Transferencias a pensiones

Las transferencias para pensiones ascendieron a \$25,0 billones en 2015 (Anexo B.7)³⁵. Estas se concentraron en las asignaciones para el Fopep (Fondo de pensiones públicas),

- 34 Las transferencias que aquí figuran por \$70 billones según los reportes del SIIF, el Gobierno Nacional los registra en \$83,9 billones debido a una reclasificación de las cuentas de gasto, así los cuatro billones de contribuciones a la nómina se suman a esta cuenta, y los restantes \$14 billones provienen de cuentas que originalmente aparecen como inversión en el SIIF. Debido a que la CGR no dispone de la reclasificación de Gobierno hemos dejado las cuentas tal como las muestra el SIIF.
- 35 El presupuesto inicial aprobado por el Congreso de la República fue de \$32,9 billones, el cual fue ajustado posteriormente en \$30,3 billones como presupuesto definitivo. Siguiendo el ciclo presupuestal, fueron comprometidos \$30,4 billones y obligados \$30,1 billones, de esta cifra se excluyen las operaciones sin situación de fondos por \$1,7 billones y las cuentas por pagar de 2014 por \$3,3 billones y así llegamos a la cifra de \$25 billones.

Colpensiones y asignaciones de retiro con el 73,8% del total. Respecto al 2014 el rubro presentó un decrecimiento de \$3,5 billones, principalmente en los giros realizados a Colpensiones que pasaron de \$11 billones en 2014 a \$7,1 billones en 2015³⁶.

Cabe anotar que la mayor parte del recorte presupuestal de 2015 por \$6,6 billones realizado por el Gobierno Nacional se concentró en las transferencias para pensiones con el 42,5%. Sin embargo, es conveniente destacar que el gasto para financiar el sistema de pensiones ha venido creciendo desde el 2000, pasando del 1,9% al 3,6% del PIB en 2015³⁷. Colpensiones representa el 34,2% de este tipo de gasto, el Fondo de Pensiones Públicas el 29,4% y las asignaciones de retiro de las fuerzas armadas el 13%. Las tres subcuentas representan el 76% de todos los recursos girados por este concepto (Gráfico 2.4).



Fuente: SIIF – Cálculos CGR.

- 36 Algunas precisiones son necesarias en este comportamiento del gasto: la cuenta que aquí se presenta es por obligaciones, de manera que quedan por fuera del cálculo las cuentas por pagar que fueron pagadas con cargo a 2014, que en Colpensiones fueron de \$2.191,1 mil millones, las cuales, sumadas a los recursos obligados por \$7.114,4 mil millones arroja un total de \$9.305,6 mil millones, la que fue pagada casi en su totalidad, dejando una pequeña cuenta de \$12 mil millones para 2016. El otro componente de la cuenta presupuestal en Colpensiones refiere a las reservas presupuestales: En el inicio de 2015 fueron comprometidos \$9.767,5 mil millones pero sólo fueron obligados \$7.114,5 mil millones para un total de reservas a pagar en 2016 de \$2.652,9 mil millones. Al final obtenemos un rezago presupuestal de \$2.664,9 mil millones, que es más alto en \$473,7 mil millones al registrado en 2014.
- 37 Según el Ministerio de Hacienda, la senda de pago pensional a cargo del GNC tendrá su pico más alto de 4% del PIB en 2017 y de allí en adelante, disminuirá hasta el 3,4% del PIB en 2027. Este cálculo está realizado igualmente sobre un Valor Presente Neto a 2016 de 129,9% del PIB (con una tasa de descuento del 6%). Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Junio de 2016). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Bogotá, D.C, Colombia. Obtenido de <http://www.minhacienda.gov.co/>

En 2015, de los 19.614.640 afiliados al sistema de pensiones³⁸ sólo el 50,4% estaban activos en el sistema. Del universo pertenecen al régimen de prima media 7.280.148 personas y, de ellas, sólo el 36% están activos. Esto revela principalmente problemas de empleo entre la población, que si bien está afiliada al sistema, no tiene como cotizar.

Un aspecto que fue importante en la gestión de las pensiones se refiere a las acciones adelantadas para solucionar el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional desde 2013 por el represamiento y retrasos en la entrega de mesadas por parte de Colpensiones³⁹, el cual mediante Sentencia T-774 de 2015 fue superado. Una de las actividades más importantes que se adelantó durante este proceso, fue la suspensión de sanciones por el desacato a tutelas a los directivos de Colpensiones, para que adelantaran las reformas necesarias y pudieran hacer frente a los requerimientos; medida que fue efectiva principalmente por la disminución de solicitudes vencidas y la ampliación de los centros de atención a los usuarios. Para 2015, el avance en la atención de solicitudes de reconocimiento con término legal cumplido alcanzó el 98,5%, medido por la gestión de 1.369.835 solicitudes, de un total de 1.390.023 que venían represadas.

Transferencias al Fosyga

El Fondo de Garantía en Salud (Fosyga) presentó uno de los movimientos más significativos en los giros realizados, al pasar de \$3,1 billones en 2014 a \$6,0 billones en 2015 (Anexo B.6) según lo dispuesto en la Ley 1607 de 2012 de reforma tributaria, que establece un traslado de los recursos recaudados por el CREE con destino a dicho Fondo con el fin de financiar el Sistema de Seguridad Social en Salud⁴⁰. Otra variación importante se presentó por el inicio de los pagos al Fondo Especial CREE por \$138,9 mil millones. Aquí se operó el cambio previsto desde el giro que debían hacer las empresas a las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y de estas al Fosyga para que ahora, vía el impuesto CREE, la colocación de los recursos se haga desde el Gobierno Nacional al Fosyga.

Gastos de inversión

En total, la inversión alcanzó los \$27,9 billones en 2015 (3,5% del PIB) (Cuadro 2.3), superando al año anterior en \$2,9 billones, lo cual representó el 18,3% del total del gasto (Anexo B.6).

- 38 Cifras de la Subdirección de Empleo del Departamento Nacional de Planeación.
- 39 Autos 110 de junio de 2013, 182 de agosto de 2013, 233 de octubre de 2013, 276 de noviembre de 2013, 320 de diciembre de 2013 y 259 de agosto de 2014.
- 40 Por el CREE se recaudaron en 2015 \$13,9 billones, que son los 8 puntos de la tarifa establecida en la ley 1607 de 2012. De estos, 4,4 p.p representan \$7,6 billones para el sistema de aseguramiento en el Fosyga, en el registro SIF por concepto de aseguramiento se reportan \$6 billones y el resto se encuentra en la Tesorería.

Cuadro 2.3

Gastos de inversión 2014-2015 (Miles de Millones \$)					
Concepto	2014	2015	Diferencia	Part%	
				2014	2015
Transporte	6.184	5.522	-662	24,7	19,7
Asistencia a la comunidad	3.951	5.063	1.112	15,8	18,1
Gobierno	2.457	3.328	870	9,8	11,9
Salud	1.511	2.893	1.382	6,0	10,3
Vivienda	2.263	2.537	274	9,1	9,1
Educación	1.719	2.272	553	6,9	8,1
Agropecuario	2.374	2.033	-341	9,5	7,3
Energía	587	522	-64	2,3	1,9
Industria y comercio	221	213	-9	0,9	0,8
Minería	50	61	11	0,2	0,2
Economía solidaria	5	6	1	0,0	0,0
Resto	3.666	3.520	-146	14,7	12,6
Total	24.988	27.969	2.981	100,0	100,0

Fuente: SIIF. Cálculos, CGR - Dirección de Estudios Macroeconómicos.

Considerando las inversiones que hace el Gobierno para crear condiciones para el funcionamiento apropiado del sector productivo y la economía (sectores de Transporte, Agropecuario, Energía, Industria y Comercio, Minería y Economía Solidaria), puede verse en el cuadro 2.3 que del total de la inversión en 2015 el 29,9% fue para este fin y el otro grupo principal se destinó a inversiones asociadas al cumplimiento de derechos ciudadanos con el 57,5% que comprende a los sectores de Asistencia a la comunidad, Gobierno, Salud, Vivienda y Educación; el restante 12,6% se destinó a otros sectores. Entre los dos grupos principales de inversión existe una diferencia importante: el primer grupo redujo de un año a otro las inversiones de \$9,4 billones a \$8,3 billones, principalmente en las inversiones en transporte y agropecuario; el segundo grupo por el contrario tuvo un incremento sustancial desde \$11,9 billones a \$16 billones, en total \$4,1 billones representados en las mayores asignaciones para el programa Familias en Acción –Desplazados y en salud para el financiamiento del régimen subsidiado. En el Informe de la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro 2015 elaborado por la CGR se detallan cada una de ellas y los principales resultados alcanzados en la vigencia analizada.

Gastos de personal

Los gastos de personal ascendieron a \$18 billones en 2015 con un pequeño incremento del 0,1% del PIB frente a 2014, explicado principalmente por los mayores aumentos en el presupuesto destinado a la Policía Nacional (\$450,4 mil millones), en el Ministerio de Defensa Nacional (\$204,4 mil millones), los tribunales y juzgados (\$212,1 mil millones) y por la entrada en vigencia del Consejo de Gobierno Judicial⁴¹ (\$172,7 mil millones).

• • 41 Acto Legislativo 02 del 1 de Julio de 2015, por medio del cual “se adopta una reforma al equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”.

Pago de intereses de deuda⁴²

La operación del pago de intereses entre 2014 y 2015 fue mayor en \$1,6 billones, ascendiendo a \$19,4 billones (externos e internos). Este incremento fue reflejo del comportamiento del mercado en 2015, en el cual se presentó mayor incertidumbre para los títulos de deuda pública, debido a la baja en los precios del petróleo y al aumento en las necesidades de financiamiento del sector público. De los títulos transados en 2015, las tasas promedio de corte en las subasta de TES B pasaron de 4,8% a 5,3%. Así mismo, el precio de los títulos disminuyó durante 2015, en el primer semestre las operaciones promedio diario alcanzaron los \$6,2 billones, en el segundo semestre ese monto disminuyó a la mitad⁴³.

Financiamiento del Gobierno Nacional Central

La diferencia entre los ingresos y los gastos generó para 2015 un déficit de \$23,7 billones. Las fuentes de financiamiento fueron: el crédito externo neto y el crédito interno neto, los que tuvieron participaciones similares alrededor del 53% para un total del 107,4%, el -7,5% restante corrió por cuenta de acumulación de recursos de tesorería (Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4

Financiamiento del Gobierno Nacional Central (GNC) (Miles de Millones \$)

Concepto			Participación (%)	
	2014	2015	2014	2015
4. Financiamiento	20.151	23.740	100,0	100,0
4.1. Crédito Externo Neto	6.041	12.653	30,0	53,3
4.1.1. Desembolsos	10.882	18.652	54,0	78,6
4.1.2. Amortizaciones	4.841	5.999	24,0	25,3
4.2. Crédito Interno Neto	12.689	12.840	63,0	54,1
4.2.1. Desembolsos	30.060	30.382	149,2	128,0
4.2.2. Amortizaciones	17.370	17.542	86,2	73,9
4.3. Venta de activos fijos	33	18	0,2	0,1
4.4. Utilidades Banco de la República	-	-	-	-
4.5. Recursos de Tesorería	1.387,6	-1.772,4	6,9	-7,5

Fuente: SIIF, DTN; Cálculos, CGR - Dirección de Estudios Macroeconómicos.

En el crédito interno se destacó la emisión de TES UVR debido a la demanda del mercado por dichos títulos para compensar la inflación. Se emitieron igualmente títulos TES B de corto plazo, con vencimiento a menos de un año y que no se colocaban desde el 2014. Los TES B tasa fija de mediano y largo plazo, si bien se emitieron títulos de acuerdo a la programación, presentaron elevadas amortizaciones entre las que se destacó un prepago de títulos TES que mantenía la Tesorería Nacional (Anexo B.9).

- 42 Este acápite es sólo una descripción del pago de los intereses en tanto la CGR saca otros dos informes en paralelo que hace el registro completo de las operaciones de deuda interna y externa, y otro, que analiza las operaciones de tesorería.
- 43 Banco de la República (2016). Informe al Congreso.

En cuanto al crédito externo, se obtuvieron recursos para la vigencia 2015 a través de bonos, la banca multilateral y una colocación adicional de bonos externos para el financiamiento del presupuesto de 2016. Los bonos se colocaron a un plazo entre 10 y 30 años, mientras los préstamos con la banca multilateral se realizaron a plazos entre 8 y 14 años. Estos últimos se destinaron, entre otros, a la financiación de la política de crecimiento verde, los programas de apoyo a la reforma del sistema financiero, la profundización de la reforma fiscal en Colombia, el fortalecimiento de la inversión pública y la política de cambio climático.

Capítulo III

Balances fiscales sectoriales

En este capítulo se presentan los principales aspectos que explican los balances fiscales de los sectores y/o entidades, diferentes al Gobierno Nacional Central, que componen el Sector Público Consolidado, profundizando en el comportamiento de los ingresos, gastos y el financiamiento de cada uno ellos.

Seguridad Social

La seguridad social hace parte del sistema de protección social y está integrada por un conjunto de instituciones públicas, privadas y mixtas, normas, procedimientos y recursos públicos y privados dirigidos a administrar el aseguramiento de los colombianos en materia de pensiones, salud y riesgos laborales.

Institucionalidad del aseguramiento

La seguridad social en pensiones agrupa entidades y fondos que comenzaron a surgir a partir de la Ley 100 de 1993, los cuales subsisten de manera simultánea con reglas y beneficios distintos. Colombia en la actualidad mantiene los regímenes especiales de las fuerzas militares y aún existen entidades que continúan atendiendo los pagos de pensiones reconocidas de regímenes liquidados. Adicionalmente, tras la aprobación de la mencionada Ley hacen parte también los fondos de pensiones creados como cuentas adscritas a los ministerios de Trabajo y Hacienda, a través de los cuales se pagan las pensiones públicas, y otros creados para constitución de ahorro territorial (como el Fonpet).

De esta manera, el subsector pensiones (Anexo B.10) incluye las cajas de previsión de las Fuerzas Militares, del Congreso de la República y de los Ferrocarriles, el Fondo del Magisterio (Fomag, creado con la Ley 91 de 1989), correspondientes a entidades creadas antes de la Ley 100 de 1993. Posterior a ella surgieron el Fondo de Pensiones Públicas (Fopep), que sustituye el reconocimiento de pensiones de entidades liquidadas y la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), encargada del régimen de prima media con prestación definida, en remplazo del Instituto de los Seguros Sociales.

Igualmente, componen el subsector los patrimonios autónomos y los fondos creados con el fin de aprovisionar el ahorro necesario para cubrir el pasivo pensional. Entre ellos, el Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet), el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima. También hace parte del subsector el Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a subsidiar las cotizaciones para los grupos de población que no tienen acceso a los sistemas de seguridad social.

En la seguridad social en salud, el aseguramiento cubre al Régimen Contributivo donde están incluidas las personas (y los beneficiarios) que hacen un aporte mensual (cotización) y al subsidiado para las personas de menores ingresos. Desde el sector público hacen parte de ésta el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)⁴⁴, Caprecom, Fomag y el Fondo Pasivo de Ferrocarriles. El Fomag y el Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales se dedican a la prestación de los servicios para beneficiarios específicos, esto es, los maestros del sector público y del Fondo de los Ferrocarriles; Caprecom hacía parte de las entidades prestadoras de servicios del régimen subsidiado (EPS), ya que fue liquidada a finales de 2015.

La seguridad social en riesgos laborales está conformada por Positiva Compañía de Seguros S.A. que asumió en 2008 las funciones desempeñadas por el liquidado Instituto de Seguros Sociales. La entidad busca proteger a los trabajadores en el entorno dentro del cual realizan sus actividades. Así mismo, se le encargó desde 2013 de la administración de los recursos para el pago del pasivo pensional de la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB). En 2015 Positiva S.A. fue liberada de la obligación que tenía con los pensionados del liquidado Instituto de Seguros Sociales (Decreto 1437 de junio de 2015).

La situación financiera actual del sector de Seguridad Social: Cierre fiscal 2015 en superávit

Las cifras consolidadas del sector de seguridad social reportaron en 2015 unos ingresos que ascendieron a \$ 76,03 billones y unos gastos por \$73,86 billones, y a partir de ello un superávit de \$ 2,16 billones (0,3% del PIB) menor al presentado en el 2014 por \$3,34 billones (0,4% del PIB). En este comportamiento predominó la participación del componente de pensiones que registró un resultado positivo de \$2,32 billones, seguido de riesgos laborales que obtuvo \$0,24 billones; mientras salud reportó un déficit de \$0,40 billones (Anexo B.11).

Esta reducción del resultado fiscal se originó en un menor crecimiento de los ingresos (4%) frente a los gastos (6%). El subsector de pensiones mostró incrementos en los ingresos y los gastos de 2,9% y de 10,5%, respectivamente, mientras que Salud aumentó 7,5% el recaudo y disminuyó 3% los gastos.

Los ingresos del sector procedieron principalmente de la Nación

El recaudo total del sector de seguridad social provino en 85% de los ingresos corrientes y en 15% de capital. De los primeros hicieron parte los aportes de la Nación (58,5% de los recursos corrientes) y los restantes correspondieron a cotizaciones, recursos propios y otros⁴⁵. En cuanto a los recursos de capital incluyeron rendimientos y devolución de aportes (57% de los ingresos de capital).

•• 44 De acuerdo con lo establecido en el artículo 218 de la ley 100 de 1993 y el artículo 1 del Decreto 1283 del 23 de julio de 1996 el cual reglamenta el funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad en Salud donde establece que el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinan a la inversión en salud. El Fosyga está constituido por las subcuentas de compensación del régimen contributivo, de solidaridad del régimen subsidiado en salud, de promoción de la salud y enfermedades y riesgos catastróficos y accidentes de tránsito (ECAT).

45 Por comisiones de administración de Colpensiones (\$558 mil millones) y los territoriales de Fomag (\$1,14 billones) y los de Fosyga (\$10 billones)

En relación con el año anterior, los ingresos del sector crecieron debido al incremento de las devoluciones de aportes a Colpensiones que pasaron de \$4,8 billones a \$6,4 billones por las transferencias de los afiliados trasladados de otros regímenes, y a las cotizaciones que aumentaron de \$6,4 billones a \$7,4 billones. El crecimiento de estos rubros se contrarrestó con la evolución decreciente los rendimientos financieros, de \$5,4 billones a \$4,6 billones, en especial el FONPET y en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, por la coyuntura económica que afectó los activos de renta fija y renta variable tanto a nivel local como externo⁴⁶.

En salud los ingresos crecieron en 7,5% explicados por la variación del recaudo en el proceso de compensación de \$230 mil millones y del CREE en \$483 mil millones. Los ingresos de riesgos laborales mostraron una caída de 4,2% explicada como consecuencia de la transferencia de los pensionados de Positiva a Fopep.

El comportamiento creciente de los gastos del sector se originó en pensiones

Los gastos totales del sector se dirigieron en un 69,3% al pago de mesadas pensionales (\$51,16 billones o 6,4% del PIB), a transferencias de salud en un 25,6%, principalmente al Fosyga (\$18,92 billones o 2,4% del PIB) y el restante 5,1% (\$3,78 billones) a pagos de siniestros laborales, a gastos operacionales y de personal.

En el crecimiento de los gastos del sector incidió, desde el subsector pensiones, el proceso de envejecimiento de la población y a los retiros de recursos de las regiones ahorradas en el Fonpet, que en 2015 ascendieron a \$3,1 billones frente a los \$1,7 billones presentados en 2014, explicado por el fin del período para los mandatarios regionales que trataron de cerrar los objetivos propuestos en sus administraciones. También incidió la destinación dirigida a los programa de protección a los adultos mayores desde el Fondo de Solidaridad Pensional por \$1,6 billones.

Por su parte, los gastos de salud se redujeron en 3% porque desde la subcuenta de Ecat se disminuyó un \$1 billón para apoyar la financiación de la población pobre vulnerable asegurada a través de régimen subsidiado. Este traslado afectó las reservas del FOSYGA que quedaron en \$915.000 millones, después de registrar \$2,02 billones. En el actual escenario fiscal y presupuestal se vuelve prudente prestar atención a la financiación integral del sistema de salud, pues es uno de los principales gastos del Estado Colombiano, el que mayor cobertura tiene en número de personas atendidas, y uno de los de mayores impactos en la calidad de vida de las personas.

Respecto de 2014, riesgos laborales presentó una disminución de los gastos del 15,9% causada principalmente por el traslado de los jubilados que tenía a su cargo Positiva tras la liquidación del Instituto de Seguros Sociales lo cual significó que los gastos por pensiones pasaran de \$337 mil millones a \$115 mil millones.

• • 46 Informe Ejecutivo del Balance General a Diciembre 31 de 2015, Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET

La sostenibilidad financiera del sector

La incertidumbre caracteriza el financiamiento y obtención de las pensiones

Desde la perspectiva de las pensiones se plantea que una porción del ingreso de los trabajadores sea destinada a formar el ahorro que sustentará su vejez. Sin embargo, por la estructura del mercado laboral colombiano, solo una baja proporción de éstos logra constituirlo; además, la contribución solidaria⁴⁷ de quienes reciben más altos ingresos no alcanza para abarcar a toda la población mayor desprotegida (frente a ello se crea la figura de ahorro de los Beneficios Económicos Periódicos –BEPS⁴⁸–). Dificultades que continuarán en crecimiento en la medida que la población envejece.

Respecto a la financiación de las pensiones hay un importante componente público. Las pensiones no pueden ser inferiores a un Salario Mínimo Legal Vigente, y en particular las pertenecientes al régimen de prima media, que el Gobierno Nacional paga en su mayoría. El reconocimiento se hace a través de un subsidio, dado que quienes reciben una mesada tienen beneficios superiores al ahorro acumulado. Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el gasto del Presupuesto de la Nación en pensiones alcanzó \$30 billones (3,89% del PIB) en 2015 y la deuda pensional asciende a 110,8 % del PIB (Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015).

El financiamiento de salud frente a un sistema complejo

En el sistema de salud, el aseguramiento del régimen contributivo se financia con el impuesto CREE, el aporte de los trabajadores y de los empleadores. El régimen subsidiado se soporta en las transferencias presupuestales y el mecanismo de solidaridad de los aportes de los empleadores y trabajadores afiliados⁴⁹.

El gran número de variables de orden económico y regulatorio que intervienen en la operatividad del sistema de salud muestra en su operación la complejidad de su diseño. Si bien quienes contribuyen⁵⁰ y quienes reciben el aseguramiento se rigen por un esquema solidario, en la distribución de los recursos se presenta una problemática desde la fase del recaudo hasta la del pago de la prestación de servicios que finalmente se traduce en fallas en la atención a los afiliados⁵¹.

Respecto de la evolución del CREE hacia el futuro es necesario considerar que a pesar de ser creada una sobretasa que pasa de 5% a 9% entre 2015 y 2017 para

- 47 Los afiliados con ingreso de 16 a 17 SM tienen un aporte adicional de un 0,2%, de 17 a 18 SM de un 0,4%, de 18 a 19 SM de un 0,6%, de 19 a 20 SM de un 0,8% y superiores a 20 SM de 1% destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. SM significa salario mínimo.
- 48 Beneficios Económicos Periódicos - BEPS - es un programa de ahorro voluntario para la vejez, impulsado por el Gobierno Nacional para los que hoy no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla. El programa le permitirá ahorrar la cantidad que quiera y cuando pueda sin multas o intereses de mora en caso de no poder realizar aportes. Además, el Gobierno Nacional entrega un subsidio del 20 por ciento sobre lo que haya ahorrado.
- 49 Estos recursos son liquidados, según la población afiliada, a nombre de las entidades territoriales, con giro directo a las EPS y a las IPS
- 50 Los contribuyentes son cotizantes de acuerdo al salario devengado y son solidarios con quienes no tienen recursos.
- 51 Ministerio de Salud (2013) Cifras Financieras de la Salud.

las empresas más grandes, según lo expresado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2016 el crecimiento de estos recursos no sería tan pronunciado debido a la desaceleración económica, lo cual podría demandar más recursos de erario para atender las necesidades de salud de la población.

Gobiernos Centrales Territoriales

Los Gobiernos Centrales Territoriales comprenden 31 departamentos, 30 ciudades capitales y 1.007 municipios no capitales que reportaron la ejecución presupuestal en el CHIP. El resultado fiscal de estas entidades en el 2015 presentó una desmejora frente al año anterior por el crecimiento de los gastos, debido al ciclo político, esto es, el último año de gobierno de los mandatarios locales cuando se tiende a acelerar la ejecución de recursos, principalmente de inversión. Las finanzas públicas territoriales, a pesar de mostrar resultados en el fortalecimiento de los ingresos propios (tributarios), siguen dependiendo en importante medida de las transferencias del nivel central (SGP), así como de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) para financiar sus planes de gasto e inversión.

Situación fiscal de los Gobiernos Centrales Territoriales

Las entidades territoriales cerraron el año 2015 con un balance deficitario por \$2,82 billones, frente a un resultado positivo de \$3,84 billones de 2014. El mayor déficit se presentó en las ciudades capitales con \$1,28 billones, seguidos por los municipios no capitales con \$1,12 billones y los departamentos con un registro de \$0,43 billones. El déficit total, sumado a la compra neta de activos (\$16,7 mil millones) y al pago neto de cuentas de terceros (\$51,2 mil millones), se financió con créditos internos (\$143,91 mil millones) y externos (\$156,48 mil millones) y recursos del balance netos por \$2,47 billones (Anexos B.12, B.13 y B.14).

Separando las cuentas, se presentó un resultado superavitario de \$1,87 billones para las regalías y deficitario por \$4,69 billones para las demás (Anexo B15). Lo anterior muestra que estos entes siguen dejando sin ejecutar recursos asignados por regalías y que se acumulan en las arcas territoriales debido a problemas de planeación, formulación y control de los proyectos. El mayor detalle de la regalías se encuentra en un informe anexo a este documento que detalla la distribución y ejecución del Sistema de Regalías, elaborado por el equipo de regalías de la Contraloría.

El comportamiento de las finanzas territoriales en el 2015 se explicó fundamentalmente por dos factores: a) El menor dinamismo de los ingresos por la disminución de los recursos de capital y de regalías, que contrarrestaron el desempeño del recaudo tributario de las entidades durante la vigencia y b) El ciclo político, ya que la vigencia analizada coincidió con el último año de los mandatarios locales, en el cual se aceleró la ejecución de los recursos. Lo anterior se reflejó en el crecimiento de los gastos de funcionamiento (transferencias corrientes del Sistema General de Regalías, representadas en los giros a los ejecutores de los proyectos) y en la inversión total de las entidades.

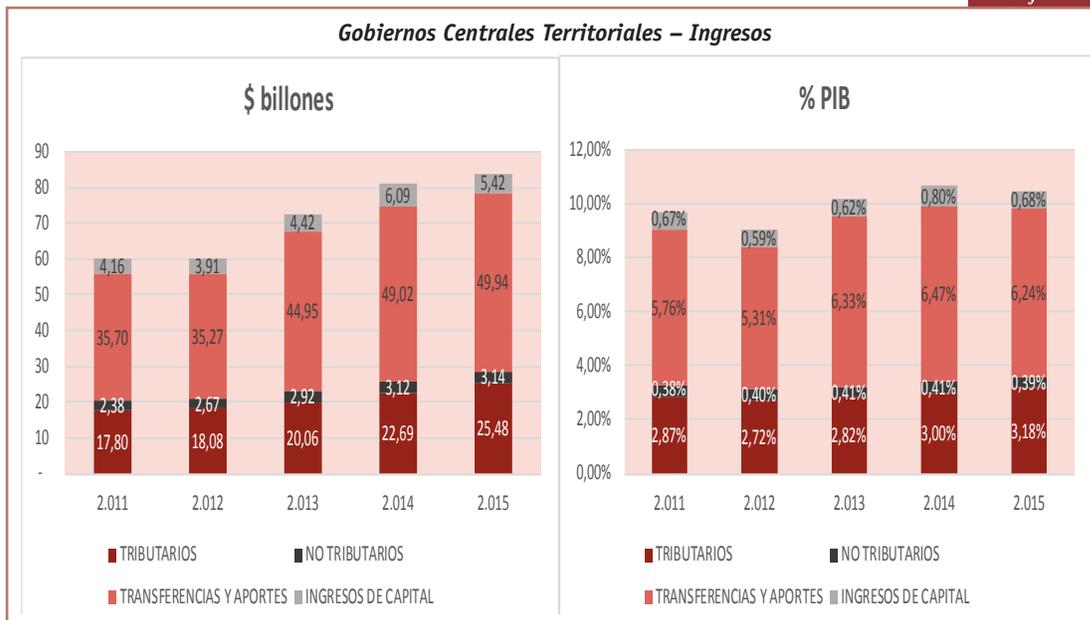
En 2015 los ingresos de las entidades territoriales crecieron en 3,8% frente al 2014, destacándose el comportamiento de los ingresos tributarios con un aumento de 12,3%; mientras que las transferencias por regalías disminuyeron 13,2%, por efecto

de los bajos precios de las materias primas y los recursos de capital que decrecieron en 10,9%⁵². El dinamismo de los recaudos tributarios se explicó por los principales impuestos municipales, como predial e industria y comercio, delineación y urbanismo y alumbrado público, que mostraron un incremento de 13,54% entre 2014 y 2015, reflejando el esfuerzo fiscal de estas entidades para mejorar los mecanismos de cobro de tributos a través de las actualizaciones catastrales y de modernización de las administraciones tributarias.

Por otra parte, los recaudos por estampillas y por contribución del 5% sobre la contratación pública también revelaron un comportamiento creciente, indicando, por un lado, que los gobiernos territoriales continuaron utilizando la emisión de estampillas como una forma de financiar sus gastos y, por otro, que la contratación pública creció en 2015, coincidiendo con el último año del período de gobierno territorial (Anexos B.12, B.13 y B.14). En comparación con el PIB, los 0,18 puntos porcentuales ganados en el 2015 por los tributos en la estructura de ingresos territoriales se perdieron por efecto de otros rubros de ingresos: 0,23 puntos porcentuales por transferencias (donde las regalías bajaron 1,8 puntos porcentuales) e ingresos de capital con 0,12 puntos (Gráfico 3.1).

A pesar del importante esfuerzo fiscal en materia tributaria, la estructura de los ingresos de las entidades territoriales muestra que se depende de manera significativa de las transferencias del nivel central (SGP y regalías) para la financiación de sus actividades. En efecto, durante el período 2011 y 2015 los ingresos por transferencias representaron en promedio el 60,1% de los ingresos; mientras que los recursos tributarios contribuyeron con el 29,2% en promedio, siendo el mayor registro el de 2015 con el 30,3%.

Gráfico 3.1



Fuente: CGR-CDEF- Elaboración DEM.

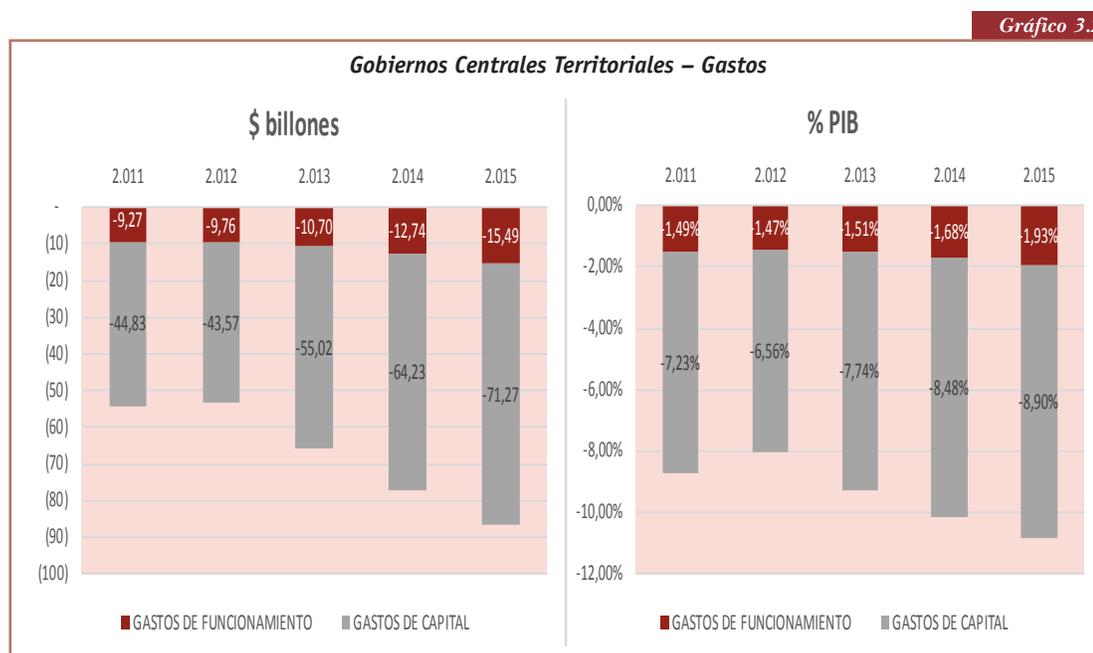
• • 52 Como se analizará en el apartado de los municipios no capitales esta disminución se generó en el Municipio de Medellín.

En un escenario de disminución de la renta petrolera, que afecta las regalías, y de bajo crecimiento económico, que afecta las transferencias del SGP, las entidades territoriales deben continuar realizando los esfuerzos tributarios necesarios para fortalecer los ingresos y hacer frente a las inversiones necesarias para su desarrollo con el fin de no recurrir, en lo posible, a los mecanismos de deuda que podrían afectar su sostenibilidad a largo plazo.

Los gastos totales de las entidades territoriales presentaron un crecimiento de 12,7%, destacándose el incremento de las transferencias de regalías a los ejecutores de los proyectos con el 35,6% y los gastos de inversión con el 11%. Estos incrementos se explicaron por el mayor nivel de ejecución de los recursos, al coincidir 2015 con el último año de gobierno de las entidades territoriales, en el cual los mandatarios finiquitan los compromisos establecidos en los planes de desarrollo departamental y municipal⁵³ (Anexos B.12, B.13 y B.14).

Considerando el período de gobierno anterior (2012-2015), se observó un buen crecimiento de los gastos (64%), al pasar de \$53,33 billones en 2012 a \$86,75 billones en 2015, en virtud del incremento de los rubros de funcionamiento e inversión, con tasas similares a las observadas para el total.

En comparación con el PIB, los gastos agregados, después de registrar una caída durante el primer año de gobierno de los mandatarios, observaron una tendencia creciente al aumentar 2,8 puntos porcentuales del PIB entre 2012 y 2015 (de 8,03% a 10,83% del PIB), de los cuales 0,67 puntos se lograron entre 2014 y 2015. La mayor parte de ese esfuerzo en materia de dinamización del gasto se realizó sobre la inversión, tanto física (1,05 puntos del PIB) como en la que se clasifica como otros gastos de capital (1,29 puntos del PIB) (Gráfico 3.2).



Fuente: CGR-CDEF- Elaboración DEM.

- 53 Se presenta un patrón en la ejecución de los recursos de acuerdo al ciclo político en las entidades territoriales. En el 2011, último año de gobierno de los penúltimos mandatarios, se incrementaron los gastos totales y de inversión en 9,0% y 9,9%, respectivamente. Al año siguiente, que era el primero de los nuevos gobernadores y alcaldes, estos rubros disminuyeron en 9,7% y 13,6%, respectivamente, dado que se encontraban formulando los nuevos planes de desarrollo y el ritmo de ejecución de los recursos decrece.

Al analizar la estructura de financiación de los gastos de las entidades territoriales, los ingresos propios corrientes (tributarios y no tributarios), aun cuando alcanzaron a sufragar los de funcionamiento, no fueron suficientes para atender las inversiones necesarias, por lo que se dependió de otras fuentes como las transferencias. De esta manera, en promedio para el período 2011-2015, los ingresos propios fueron dos veces mayores a los gastos de funcionamiento, aunque estas fuentes solo cubrieron, en promedio, el 35,5% y 43% de los gastos totales y de inversión.

Este desbalance en las fuentes generó que las entidades territoriales dependieran de manera significativa de las transferencias del SGP y de las regalías para sus gastos de capital. Para el período analizado, estos recursos, en promedio, representaron el 77,7% de los gastos de este tipo que, tal como se comentó en el acápite de los ingresos, generó incertidumbre sobre la sostenibilidad de las entidades, teniendo en cuenta el panorama macroeconómico poco alentador en el mediano plazo y la perspectiva del cambio de la fórmula de cálculo del SGP, que podría disminuir el flujo de recursos a las entidades.

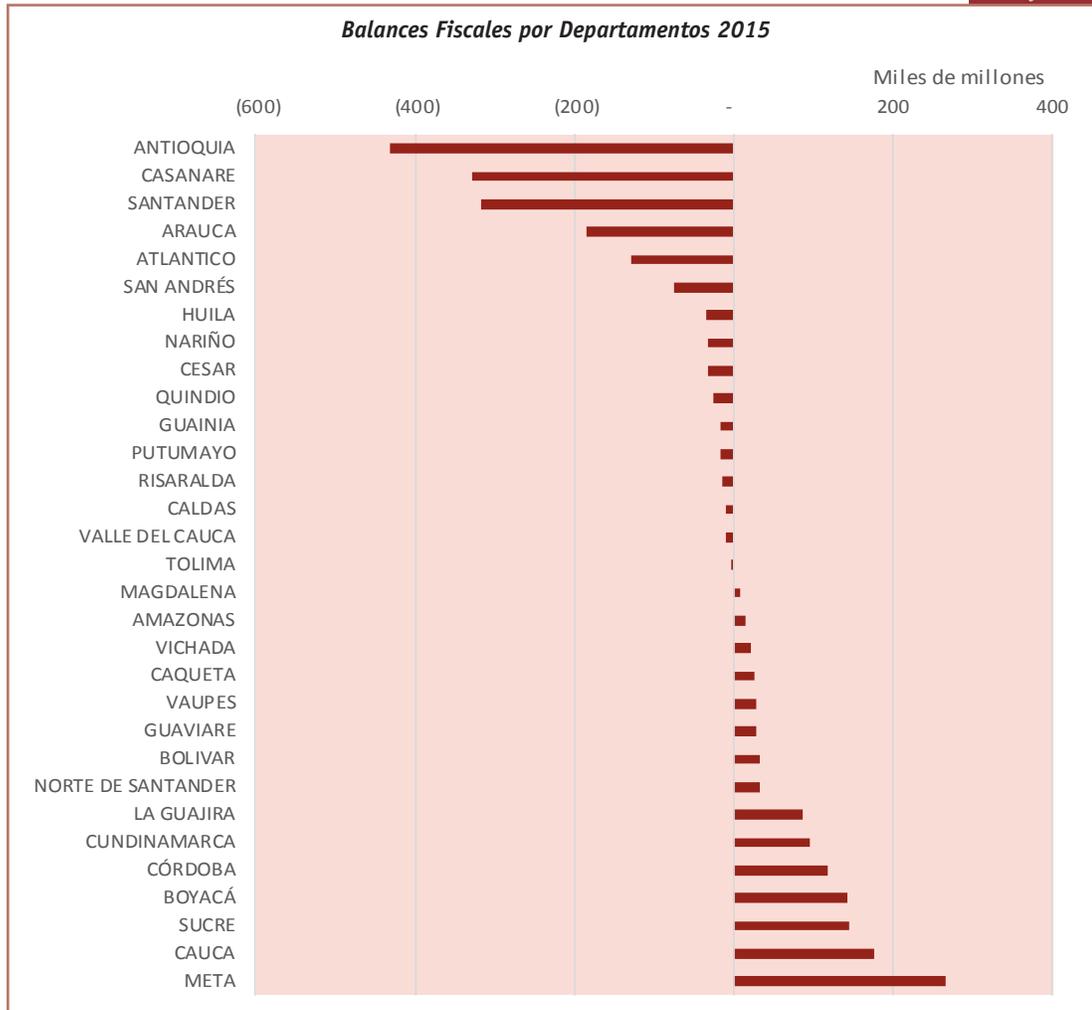
El resultado fiscal de los departamentos fue negativo en 2015

Para el conjunto de los 31 departamentos que se analizan, el resultado fiscal pasó de positivo (\$2,42 billones en 2014) a negativo (\$0,43 billones en 2015), representando el 15,3% del déficit de los gobiernos centrales territoriales. Al separar las cuentas, se observó que el resultado para las regalías fue superavitario por \$1,11 billones, mientras que para las demás cuentas se registró un déficit por \$1,54 billones (Anexo B.16). El déficit departamental fue cubierto con créditos por \$340,9 mil millones, de los que se contrataron \$368,2 mil millones como crédito externo neto y se pagaron \$27,3 mil millones de crédito interno neto, la venta de activos no financieros (\$61,4 mil millones) y variaciones netas de portafolio (\$100,1 mil millones).

Los balances individuales no fueron deficitarios en su totalidad, ya que se presentaron 15 departamentos en los que se obtuvo un superávit agregado por \$1,22 billones, mientras que el déficit de los restantes 16 departamentos arrojó un valor de \$1,66 billones. Entre los departamentos deficitarios se destacaron Antioquia (\$430,5 mil millones), Casanare (\$328,4 mil millones) y Santander (\$317,1 mil millones); y entre los superavitarios se encontraron Meta (\$266,2 mil millones), Cauca (\$177,0 mil millones), Sucre (\$144,4 mil millones) y Boyacá (\$142,4 mil millones) (Gráfico 3.3)

En 2015 los departamentos continuaron la senda de aumento del gasto observada a lo largo del cuatrienio de gobierno. Adicionalmente, los recursos percibidos por concepto de transferencias disminuyeron los ingresos departamentales, pues no alcanzaron a ser compensadas por los esfuerzos de las gobernaciones en materia tributaria.

Gráfico 3.3



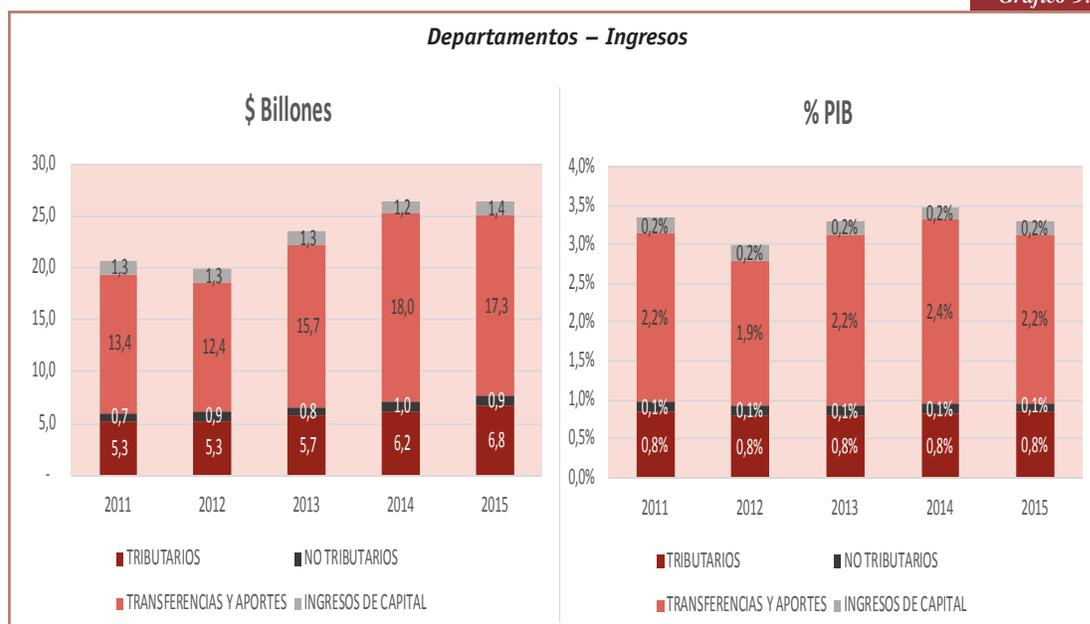
Fuente: CHIP-Cálculos CGR.

Los ingresos departamentales se estancaron en 2015

Los ingresos departamentales en 2015 se vieron afectados por el comportamiento de los precios del petróleo, por las menores transferencias de regalías, a pesar que los gobiernos territoriales se encuentran obligados a incorporar los saldos del SGR que no fueron utilizados en el bienio anterior⁵⁴. De hecho, los ingresos departamentales se paralizaron nominalmente (de \$26,41 billones a \$26,39 billones entre 2014 y 2015), que se tradujo en un retroceso de 20 puntos básicos en términos del PIB (3,49% a 3,29% entre 2014 y 2015). Las caídas generalizadas de las transferencias fueron las responsables de los menores ingresos departamentales (Gráfico 3.4).

• • 54 Los artículos 55 y 60 del Decreto 1949 de 2012 obligan a las entidades a incorporar en sus presupuestos, en los diez primeros días después del cierre presupuestal del bienio, los saldos (tanto en el ingreso como en el gasto) no ejecutados que corresponderán a la disponibilidad inicial de dicho presupuesto.

Gráfico 3.4



Fuente: CGR-CDEF- Elaboración DEM.

En efecto, en el Anexo B.12 se observa el decrecimiento de 10,9% en las regalías y del 37,7% en las transferencias para funcionamiento (por la disminución de los recursos girados para sufragar el funcionamiento del SGR, sobretodo de las transferencias para “Fortalecimiento Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación”), que disminuyeron de \$193 mil millones en 2014 a \$920 millones en 2015.

En materia tributaria, a pesar de la tendencia real negativa observada para algunos de los principales tributos departamentales entre 2011 y 2015, los recaudos de 2015 fueron 9,0% (\$0,56 billones) mayores al año anterior, gracias a la dinamización de las emisiones de estampillas (que aumentaron \$232,0 mil millones entre 2014 y 2015), al fortalecimiento de las contrataciones entre particulares, que produjeron mayores recaudos por registro y anotación (\$124,14 mil millones) y a la intensificación de la contratación pública que produjo un incremento en los recaudos por concepto de la contribución del 5% sobre estas operaciones (Anexo B.12).

El gasto se dinamizó al final del periodo de gobierno departamental

En 2015 los gastos aumentaron (11,8%) por efecto de las transferencias corrientes, principalmente las del SGR, representadas por los recursos que giran los departamentos a los ejecutores de los proyectos⁵⁵ y al incremento de la inversión, por efecto del cierre del período de gobierno que dinamizaron el gasto departamental en la vigencia⁵⁶.

- 55 Porque pasaron de \$0,53 billones en 2014 a \$1,12 billones en 2015 (esto significó una ganancia de 7 p. b. de participación en el PIB (de 0,07% del PIB en 2014 a 0,14 del PIB en 2015)
- 56 También se presenta un patrón en la ejecución de los recursos de acuerdo al ciclo político en los departamentos. En el 2011, último año de gobierno de los penúltimos mandatarios, se incrementaron los gastos totales y de inversión en 7,0% y 7,9%, respectivamente. En el 2012, primer año de los nuevos gobernadores, estos rubros disminuyeron en 13,9% y 19,1%, respectivamente.

Así, aunque los montos globales de regalías percibidas por los departamentos disminuyeron en 2015 con relación a 2014, el crecimiento de las erogaciones fue indicativo de los mayores niveles de ejecución de los recursos de regalías con respecto al año anterior. En los demás casos del gasto corriente departamental, a pesar de los crecimientos nominales, los porcentajes relacionados con la producción anual se mantuvieron relativamente estables, con variaciones de no más de un punto básico del PIB (Anexo B.12).

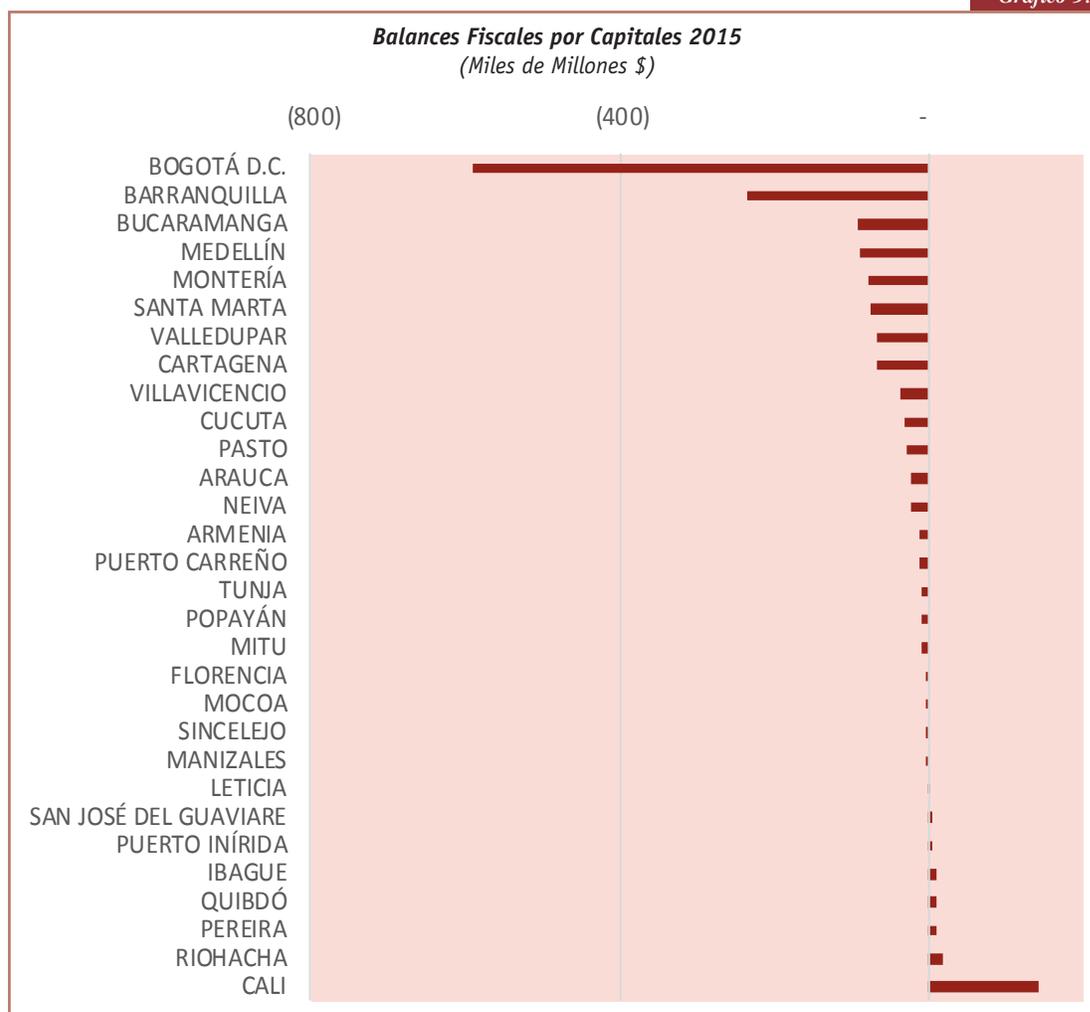
Por su parte, los gastos de capital entre 2014 y 2015 crecieron 10,5% en conjunto, aunque el comportamiento fue favorable a las inversiones físicas que aumentaron 29,6% (Anexo B.12). Entre las inversiones en infraestructura se destacaron las construcciones, que consumieron \$0,98 billones más que en 2014 (de \$2,85 billones a \$3,83 billones), pese a que el aumento en los gastos destinados a mejorar y mantener las obras ya construidas también fue significativo (24,3%, equivalente a \$0,56 billones). Los gastos de capital en el rubro de Recurso Humano, financiados en lo fundamental con los recursos del SGP, pasaron de \$11,1 billones en 2014 a \$11,64 billones en 2015 y su participación en el producto interno perdió un punto básico (de 1,46% a 1,45% del PIB).

El resultado fiscal de los municipios capitales también fue deficitario en 2015

El déficit de los municipios capitales en 2015 ascendió a \$1,28 billones, frente a un resultado positivo de \$0,43 billones presentado en el 2014, producto de un mayor dinamismo de los gastos (8,6%), en comparación con los ingresos (2,6%). Por origen del recurso, se observó que el déficit del resto de cuentas al cierre de la vigencia (\$1,37 billones) fue compensado levemente por el superávit de regalías (\$95 mil millones) (Anexo B.17). El déficit de las capitales fue sufragado principalmente por los recursos del balance incorporados del año anterior (\$4,21 billones), al que se adicionaron \$159,7 mil millones de flujos netos de las restantes cuentas financieras y \$2,77 billones que se mantuvieron como activos en portafolios financieros (Anexo B.13).

Veintidós (22) de las capitales cerraron 2015 con resultados negativos por \$1,48 billones, destacándose entre ellas la capital de la República, con un déficit de \$0,59 billones, seguido por Barranquilla con \$0,23 billones. El resultado agregado para las restantes ocho entidades fue superavitario por \$0,21 billones, siendo Cali el municipio con el balance más importante (\$142,2 mil millones) (Gráfico 3.5).

Gráfico 3.5



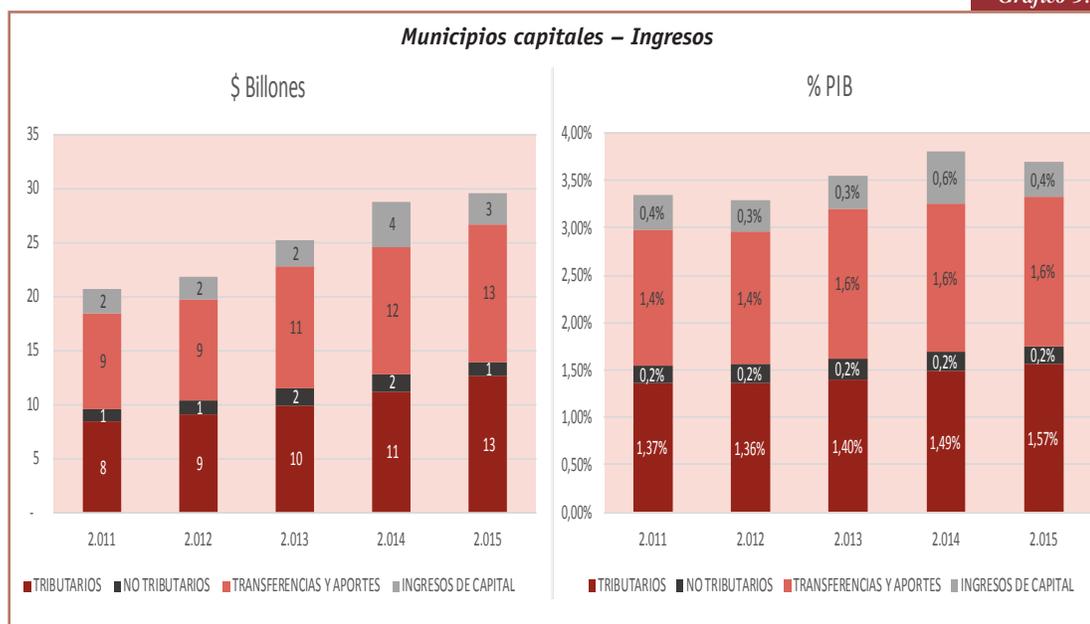
Fuente: CGR-DCEF Elaboración DEM.

El esfuerzo tributario de las capitales fue contrarrestado por el comportamiento de Medellín

En 2015 los ingresos totales de las capitales crecieron solo 2,6%, al mostrar una disminución real equivalente a 12 p.b. del PIB (de 3,81% a 3,69% entre 2014 y 2015) (Gráfico 3.6). Esta caída fue jalonada por los menores reportes del municipio de Medellín en materia de otros ingresos de capital, al pasar de \$1,42 billones en 2014 a \$21,5 mil millones en 2015⁵⁷. Ese hecho llevó a que el total de los recursos de capital presentara una reducción de 31,3% (\$1,31 billones) (Ver Anexo B.13). En tal sentido, ni los mayores recaudos por utilidades y excedentes financieros (dentro de los recursos de capital), ni el incremento de las transferencias y aportes que ganaron 2 p.b. del PIB, ni el buen desempeño de los tributos recaudados (que en términos del PIB ganaron 8 p. b.), fueron suficientes para compensar el comportamiento de esta ciudad (Gráfico 3.6).

•• 57 Esta disminución se explicó porque en el 2014 el municipio de Medellín recibió aproximadamente \$1,4 billones por la venta del 51% de UNE a la empresa Tigo.

Gráfico 3.6



Fuente: CGR-CDEF- Elaboración DEM.

Los recaudos tributarios tuvieron un comportamiento positivo durante 2015 al incrementarse en 11,5% (\$1,3 billones). Los principales tributos capitalinos fueron tendencialmente crecientes desde 2011, con una participación destacada de los incrementos por impuesto predial que aumentaron su participación en el PIB de 0,40% en 2012 a 0,53% en 2015. Este comportamiento puede atribuirse, al menos parcialmente, a la Ley 1450 de 2011, que incrementó la tarifa del impuesto predial unificado para ser aplicada entre el 5 y el 16 por mil⁵⁸, con un tope de crecimiento anual del 25%. Por supuesto que para la interpretación de este agregado debe tenerse presente que Bogotá recaudó el 47,2% del predial y el 62,9% del impuesto de industria y comercio de todas las capitales.

El comportamiento de otros tributos como las estampillas y la contribución del 5% sobre la contratación pública estuvieron asociados a la mayor actividad en materia de contratación pública realizada por los mandatarios de las capitales. En efecto, los mayores recaudos de esos dos tributos (\$177,2 mil millones) aportaron otros dos puntos básicos a los recaudos en términos del PIB. Algo similar ocurrió con el impuesto sobre alumbrado público (único que no se recauda en la capital del país) que aportó \$87,3 mil millones adicionales a las finanzas de las capitales (un punto básico del PIB adicional).

Los gastos de las capitales aumentaron por las transferencias del Distrito Capital

El grueso del aumento de los gastos capitalinos se concentró en los de funcionamiento con un crecimiento de 38,4% (de \$4,62 billones en 2014 a \$6,39 billones en 2015) jalonados por las transferencias realizadas por el Distrito Capital a sus entidades

• • 58 El artículo 4º, de la Ley 44 de 1990, vigente hasta ese momento, estableció un rango tarifario entre el uno por mil y el 16 por mil.

descentralizadas por \$2,42 billones (Anexo B.13). A diferencia de los departamentos, los gastos de inversión no se profundizaron al cierre del último año de gobierno de los alcaldes salientes. De hecho el bajo aumento de este tipo de erogaciones (2,8%) con respecto al año anterior, fue liderado por los gastos en “Mejoramiento y Mantenimiento”, “Recurso Humano” y “Subsidios” que en conjunto, crecieron \$1,76 billones, pero fueron contrarrestados por disminuciones nominales en rubros de inversión como “Construcción” (\$638,4 mil millones) y “Dotación” (\$531,9 mil millones) (Anexo B.13).

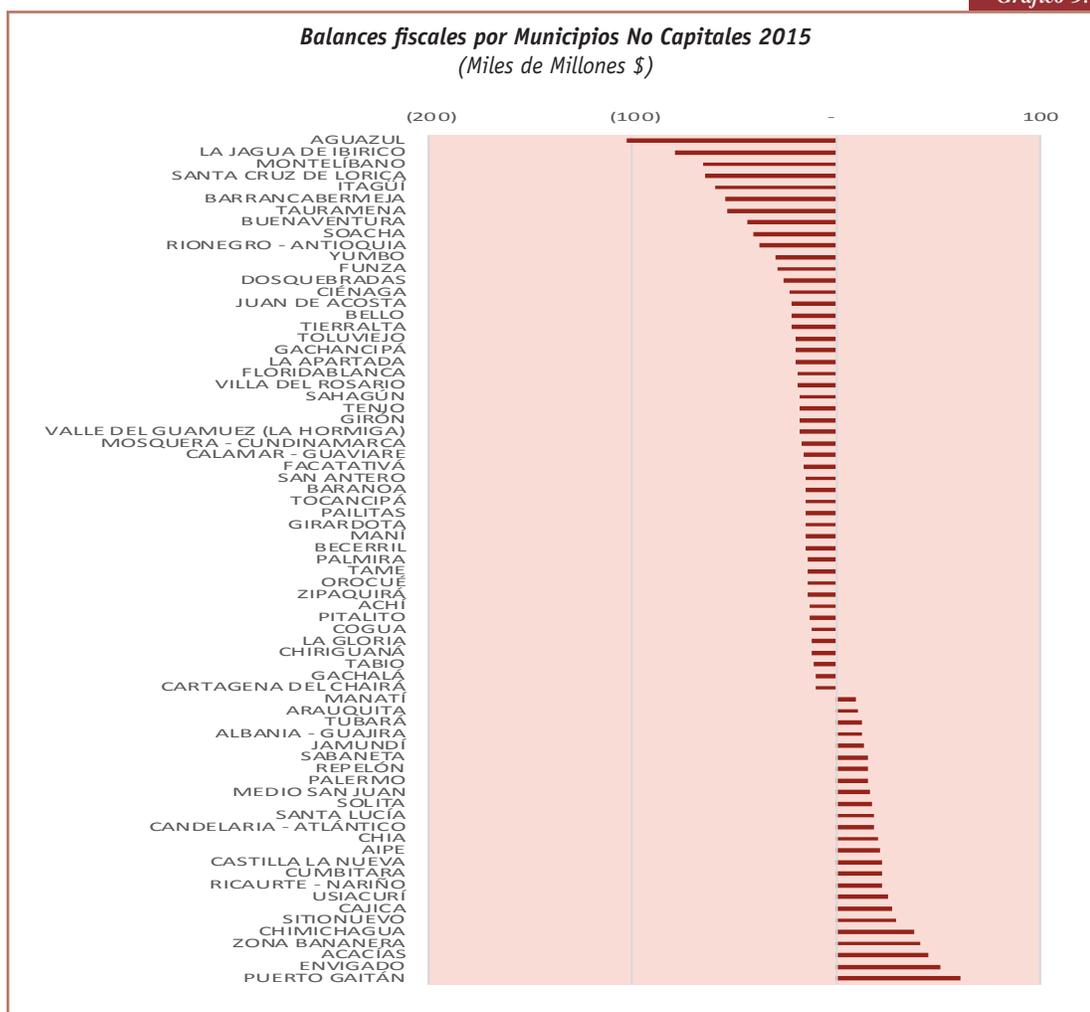
El resultado fiscal de los municipios no capitales fue deficitario en 2015

Los 1.007 municipios no capitales cerraron el 2015 con un déficit agregado de \$1,12 billones, que significó una diferencia de \$2,1 billones con respecto al 2014, cuando obtuvieron superávit por \$0,99 billones. Las cuentas marcadas con origen específico de regalías arrojaron un resultado superavitario por \$0,66 billones, mientras que las otras cuentas correspondientes a los demás recursos cerraron con déficit por \$1,78 billones (Anexo B.18). El déficit de 2015 se financió con recursos del crédito (\$142,1 mil millones), \$40,6 mil millones provenientes de las cuentas transitorias, la variación de otros activos y la venta de activos no financieros; y recursos del balance netos por \$932,4 mil millones (Anexo B.14).

En 2015 se presentó un déficit agregado por valor de \$2,49 billones en 603 municipios no capitales, entre los que se destacaron Aguazul, La Jagua de Ibirico, Montelíbano, Santa Cruz de Lorica, Itagüí, Barrancabermeja y Tauramena. En los restantes 404 casos el resultado fue superavitario y ascendió a \$1,38 billones, siendo Zona Bananera, Acacías, Envigado y Puerto Gaitán los casos en donde el superávit superó los \$40 mil millones (Gráfico 3.7).

En los municipios no capitales se observó un mayor crecimiento de la inversión en 2015 por el ciclo político (último año del período de gobierno de los mandatarios locales), que junto al comportamiento menos dinámico de los ingresos produjeron el cambio del resultado fiscal de positivo a negativo entre 2014 y 2015. En efecto, mientras que los ingresos aumentaron a una tasa del 9,1%, los gastos lo hicieron al doble (18,3%).

Gráfico 3.7



Fuente: CHIP-Cálculos CGR.

El esfuerzo tributario en los no capitales fue importante en la vigencia

En el incremento en 2015 de los ingresos de las ciudades no capitales tuvo un papel importante el esfuerzo tributario de estas entidades al aumentar el recaudo en 17,8%. Se destacaron las estampillas, la contribución del 5% sobre los contratos públicos y el impuesto de delineación y urbanismo, que crecieron 43%, 50,5% y 62,7%, respectivamente. Aunque el aumento relativo de los restantes ingresos tributarios no fue proporcionalmente tan grande como los mencionados, en casos como el de industria y comercio y predial crecieron 10,3% y 13,1% durante el último año (Anexo B.14). Por su parte, los ingresos de transferencia presentaron un crecimiento del 4%, explicado por el incremento del SGP en 13,6%, que alcanzó a ser contrarrestado por la disminución de 18,9% de los giros recibidos del SGR, debido a los efectos de la disminución de los precios del petróleo que redujo los recursos del sistema (Anexo B.14).

Al analizar el comportamiento de los ingresos en un período más amplio, el esfuerzo en la recaudación tributaria de los no capitales fue notorio a lo largo del período de

gobierno, pues estos ingresos aumentaron 63,8% (de \$3,73 billones en 2012 a \$6,11 billones en 2015). En términos reales, como porcentaje del PIB, ese comportamiento significó ganancias de 20 p.b. para los gobiernos municipales (de 0,56% en 2012 a 0,76% del PIB en 2015), aunque las entradas de los municipios no capitales siguen dependiendo en alto grado (71,2% en 2015 frente al 74,7% en 2014) de los recursos transferidos por otros niveles de gobierno (SGP y regalías).

Las inversiones dinamizaron el gasto de los municipios no capitales

El alza en los gastos de los municipios no capitales en el 2015 se originó en el incremento de 20,6% en los gastos de capital, como efecto de la dinamización de las inversiones por el ciclo político⁵⁹. De estas inversiones se destacaron las asociadas a la infraestructura (construcción, adquisición, mejoramiento y mantenimiento) con un crecimiento del 35,9%. En comparación con el producto interno, las inversiones de estos municipios ganaron 1,17 puntos porcentuales dentro del producto interno, al pasar de 2,48% en 2012 a 3,65% del PIB en 2015 (Anexo B.14).

Teniendo en cuenta el mayor dinamismo mostrado por los ingresos propios de estas entidades en comparación con el registrado por los ingresos por transferencias, la ampliación del gasto durante el período de gobierno fue financiada en buena medida con esfuerzo en la recaudación propia municipal, lo que mostró el esfuerzo positivo en fortalecer las arcas locales.

Sistema General de Regalías (SGR)

El Sistema General de regalías (SGR) cuenta con un presupuesto aprobado por \$17,5 billones⁶⁰ para el bienio 2015-2016, que bajo la coyuntura actual de bajos precios del petróleo muy seguramente no se alcanzará a cumplir, por lo que el gobierno aplazó en julio de 2015 apropiaciones del SGR por \$4,97 billones⁶¹.

Para el primer año del bienio (2015) el SGR presentó un excedente por \$673.743 millones resultado de un total de ingresos por \$7,7 billones, y de gastos por \$7,1 billones (Cuadro 3.1), de acuerdo con los cálculos de la CGR soportados en la información reportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la CGR.

Los detalles sobre el comportamiento del Sistema General de Regalías en la vigencia 2015 se analizarán en el informe, que acompaña al presente documento, elaborado por el Grupo Macro de Regalías de la Contraloría General de la República.

•• 59 Se presenta claramente un patrón en la ejecución de los recursos de acuerdo al ciclo político en los municipios no capitales. En el 2011, último año de gobierno de los penúltimos mandatarios, se incrementaron los gastos totales y de inversión en 13,9% y 14,5%, respectivamente. En el 2012, primer año de los nuevos alcaldes, estos rubros disminuyeron en 9,6% y 12,3%, respectivamente.

60 Ley 1744 de 2014.

61 Decreto 1450 de 2 de julio de 2015.

Cuadro 3.1

Sistema General de Regalías (Billones de \$)		
Concepto	2014	2015
I. Ingresos	9,6	7,7
Recaudo	9,4	7,3
Rendimientos entes territoriales	0,2	0,4
II. Gastos (giros)	8,1	7,1
Inversion*	5,2	4,5
FAE	1,7	1,5
FONPET	0,9	0,8
Funcionamiento	0,3	0,3
III. Balance (I - II)	1,5	0,7

*: Neta de reintegros.

Fuente: Grupo Macro para el SGR – CGR – MHCP.

Fondos

Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)

El Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) del Sistema General de Regalías – SGR que fue creado en 2012 mediante Acto Legislativo 05 de 2011 con el propósito de mantener estable el gasto público en el tiempo y contar con un mecanismo de ahorro⁶² para épocas de escasez, en la actualidad ha venido acumulando recursos principalmente por las regalías de hidrocarburos.

Cuadro 3.2

Ahorro Fondo de Ahorro y Estabilización*		
(Millones de \$)		
Vigencia	Giros en millones de pesos	Giros en millones de dólares
2012	1.717.410	820
2013 - 2014	2.980.405	1.674
2015	1.513.780	570
Total	6.211.597	3.065

*: Los giros son los recursos recibidos por el FAE por concepto de ahorro.

Fuente: Grupo Macro para el SGR – CGR – MHCP.

Durante el 2015 el FAE registró un ahorro por \$1,5 billones, equivalente en dólares a USD\$570 millones (Cuadro 3.2). De tal manera, con los recursos ahorrados desde el 2012 se acumuló a finales de 2015 un monto total de USD\$3.065 millones (\$6,2 billones).

•• 62 El portafolio de inversión de estos recursos ahorrados los administra el Banco de la República.

Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (en liquidación) (FAEP)

El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera que fue creado en 1995 con los propósitos exclusivos de ahorro fiscal y estabilización macroeconómica⁶³, en la actualidad se encuentra en proceso de liquidación a través de los desahorros que se deben realizar hasta agotar los recursos en el año 2019 según el Decreto 1849 de 2013.

Cuadro 3.3

Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera - Giros años 2014-2015 (Millones de \$)

	Ahorro	Desahorro	Flujo neto
2014	203	-627.615	-627.412
2015	0	-309.618	-309.618

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos, cálculos DEM.

Durante la vigencia de 2015 el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) cumpliendo el mandato de agotar los recursos, registró un desahorro neto equivalente en pesos⁶⁴ por \$309.618 millones (Cuadro 3.3), de los cuales, de acuerdo con el informe de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANI) el 67% se giró a los departamentos de Arauca y Casanare; y el 33% restante a cerca de 30 municipios⁶⁵.

A finales de 2015 el FAEP contaba con un saldo de US\$445,7 millones, equivalente aproximadamente \$1,4 billones⁶⁶.

Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), creado en 2007, adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cumple con la función de atenuar en el mercado interno, el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales⁶⁷.

Para el agregado de 2015, el FEPC registró un flujo neto negativo por \$502.279 millones, que fue inferior en 37% al de 2014 (Cuadro 3.4). Ello significó que los precios que se reconocieron en el mercado interno para los combustibles (gasolina motor y diésel), incluyendo los impuestos internos, estuvieron por debajo del precio referente de paridad internacional. Este resultado aunque sigue siendo negativo, es el más bajo de los últimos años, y significó que los precios de venta al público se subsidiaron en menor proporción durante la última vigencia por efecto de los menores precios de los hidrocarburos.

- 63 En el Fondo tenían ahorros Ecopetrol, los departamentos y municipios receptores de regalías y compensaciones monetarias y del Fondo Nacional de Regalías. A finales de 2015, sólo tienen ahorros los Departamentos de Arauca y Casanare, y los municipios de Arauca, Aguazul y Tauramena.
- 64 Datos originales reportados por la ANH en dólares. Cálculos DEM.
- 65 Agencia Nacional de Hidrocarburos, "Informe de Gestión 2015", enero de 2015.
- 66 Utilizando la tasa de cambio de fin de 2015.
- 67 Artículo 69, Ley 1151 de 2007.

Cuadro 3.4

Flujo Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

	Déficit (Billones \$)	% PIB
2012	-0,81	-0,12
2013	-0,95	-0,13
2014	-0,80	-0,11
2015	-0,50	-0,06

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es de precisar, que el costo de este subsidio lo asume el Gobierno Central Nacional, a través de crédito extraordinario de corto plazo que obtiene del Tesoro Nacional⁶⁸.

Fondo Nacional de Regalías en Liquidación (FNR-L)

El Fondo Nacional de Regalías que en la actualidad se encuentra en proceso de liquidación, tenía el objeto de manejar los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y municipios productores y portuarios con destino a la promoción de la minería, preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión como prioritarios en los Planes de Desarrollo.

Para 2015, de acuerdo con la información financiera reportada el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación (FNR-L)⁶⁹, se registró un excedente negativo por \$169.678 millones, resultado de unos ingresos totales por \$197.509 millones frente a unos pagos totales de \$367.187 millones (Cuadro 3.5).

Cuadro 3.5

Fondo Nacional de Regalías en Liquidación
Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental
(Millones de \$)

Cuenta	Conceptos	Período Anterior 31-dic-14	Período Actual 31-dic-15
	Ingresos Operacionales	671.054	210.353
41	Ingresos fiscales	108.067	46.872
47	Operaciones interinstitucionales	562.987	163.481
	Gastos Operacionales	1.521.714	360.972
5.1	De administración	829	213
5.2	De operación	12.080	10.870
5.3	Provisiones, depreciaciones y amortizaciones	232	0
5.4	Transferencias	200.130	112.294
5.7	Operaciones interinstitucionales	1.308.444	237.594
	Déficit (excedentes) operacionales	-850.659	-150.618
4.8	Otros ingresos	232	-12.844
5.8	Otros gastos	17.616	6.215
	Saldo Neto	-17.384	-19.060
	Excedentes	-868.044	-169.678

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

•• 68 Decreto 1880, 29 septiembre de 2014.

69 Con el Decreto 1912 del 2014 se amplió el plazo de liquidación del FNR en liquidación hasta el 30 de diciembre de 2017.

De los ingresos operacionales por \$210.353 millones, el 60% correspondió a las operaciones interinstitucionales en la cual los recursos principales son los recibidos del Tesoro Nacional (para cancelar los gastos de funcionamiento e inversión) de acuerdo con lo establecido en la Ley de presupuesto, y el 40% restante a los ingresos fiscales, que son los obtenidos por las regalías originadas en la explotación de recursos naturales no renovables; además lo que se obtiene por devoluciones y descuentos que representan saldos a favor de los entes territoriales de devoluciones por pagos en exceso. Los otros ingresos, que para 2015 fueron negativos en \$12.844 millones es el resultado neto de los ingresos financieros, ajuste por diferencia en cambio, y los ajustes de los ingresos de agencias anteriores.

En el caso de los gastos, el 98% correspondió a los de operación, en los cuales están los recursos transferidos por el FNR-L a los entes para financiar proyectos de inversión, y las operaciones interinstitucionales que principalmente son operaciones sin flujo de efectivo a entes territoriales de regalías indirectas y a entidades como los Ministerios de Vivienda y Educación, así como Inviás, entre otros.

Fondo Nacional del Café

Unos ingresos operacionales favorecidos principalmente por el aumento en los volúmenes producidos de café y la devaluación de la tasa de cambio que neutralizó la baja externa de las cotizaciones del grano, unido a una reducción en los gastos, permitieron al Fondo Nacional del Café (FoNC) presentar en 2015 un balance fiscal positivo.

La producción cafetera logró niveles históricos y el precio interno se mantuvo estable

El mercado cafetero colombiano se fortaleció en 2015 por un aumento de 17% en la cosecha cafetera, al pasar la producción de 12,1 millones de sacos en 2014 a 14,2 millones de sacos en 2015 (Anexo B.19), lo cual significó el logro de niveles históricos que no se alcanzaban hace más de veinte años. Este hecho, acompañado con el efecto positivo de la devaluación de la tasa de cambio, fortaleció el ingreso de los caficultores compensando así la caída de 22% en las cotizaciones del grano suave colombiano en el mercado externo, al bajar en promedio a US\$1,52 por libra en 2015. Así el precio interno se mantuvo en un promedio de \$716.821 por carga de café en 2015, lo que correspondió un aumento de 1,7% respecto al precio promedio de 2014.

Los ingresos del Fondo Nacional del Café se fortalecieron y los gastos bajaron

Teniendo en cuenta los efectos mencionados, los ingresos del FoNC aumentaron 13%, al pasar de \$2 billones a \$2,3 billones entre 2014 y 2015. La mayoría de los ingresos corrientes (77%) se sustentaron en las ventas de café al exterior, y los restantes por el recaudo de la contribución cafetera. Por su parte, los ingresos de capital que no alcanzaron a representar el 1% de los ingresos totales, mostraron una reducción de 78% respecto al año anterior, y en este rubro fundamentalmente ingresaron para 2015 recursos por intereses de cuentas de ahorro y ventas de café.

De otro lado, los gastos del FoNC mostraron una reducción de solo 2%, en esencia por la reducción en los gastos de funcionamiento e inversión, los cuales contrastaron con el aumento de los gastos de operación comercial (Anexo B.20). En este sentido, los de operación comercial que representaron el 80% del total de gastos, aumentaron en 21% al cerrar 2015 en \$1,6 billones como efecto de los mayores volúmenes comercializados, los de inversión (7% del total) bajaron 64,6% al pasar de \$392.882 millones en 2014 a \$139.180 millones en 2015 principalmente por la reducción de 92% en programas de subsidios al caficultor, y a renglones dirigidos a investigación, estudios y asistencia técnica que crecieron durante 2015 alrededor del 5%. Finalmente, los gastos de funcionamiento (12% de los gastos totales) bajaron 22%, producto principalmente del efecto de los precios en las operaciones de cobertura por las ventas de café, con lo que el egreso por estas operaciones bajó de \$169.863 millones en 2014 a \$89.273 millones en 2015.

En suma, los mayores ingresos y la baja dinámica del gasto mejoraron el balance fiscal del Fondo

Así las cosas, el Fondo Nacional del Café (FoNC) registró para 2015 un balance fiscal superavitario por \$246.452 millones (0,031% del PIB), que contrastó con el balance negativo presentado en 2014 por \$48.585 millones. Con estos recursos excedentarios se realizaron varias operaciones por el lado del financiamiento, así: a) pago de amortizaciones de deuda interna (para el pasivo pensional de la Flota Mercante Gran colombiana) por \$46.497 millones y amortizaciones de deuda externa por \$117.128 millones; y b) aumento en los saldos en las cuentas de ahorro y caja con los recursos restantes (\$82.827 millones) (Anexo B.20).

Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)

Los Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN), que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, agrupan aquellas entidades cuyo objeto misional está dirigido hacia un sector económico en particular. El resultado superavitario presentado al finalizar 2015 en los ESPN, resultó ligeramente inferior al obtenido un año atrás. Sin embargo continuó la dinámica en el crecimiento de los ingresos totales respecto a la vigencia 2014, especialmente en tributarios y aportes parafiscales, mientras que en menor medida se produjo en los ingresos de capital, producto de las actividades esenciales de este tipo de entidades. De otra parte, en los gastos totales se observó un incremento, en los relacionados con la inversión y las transferencias, a pesar que los demás gastos mantuvieron una tendencia creciente, sin mostrar marcadas variaciones en su desempeño.

Los ingresos corrientes: principales recursos en los Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)

Los ingresos de los ESPN⁷⁰ en el periodo 2011-2015, registraron una tendencia creciente, con excepción del año 2014, donde se presentó reducción en los no tributarios y aportes

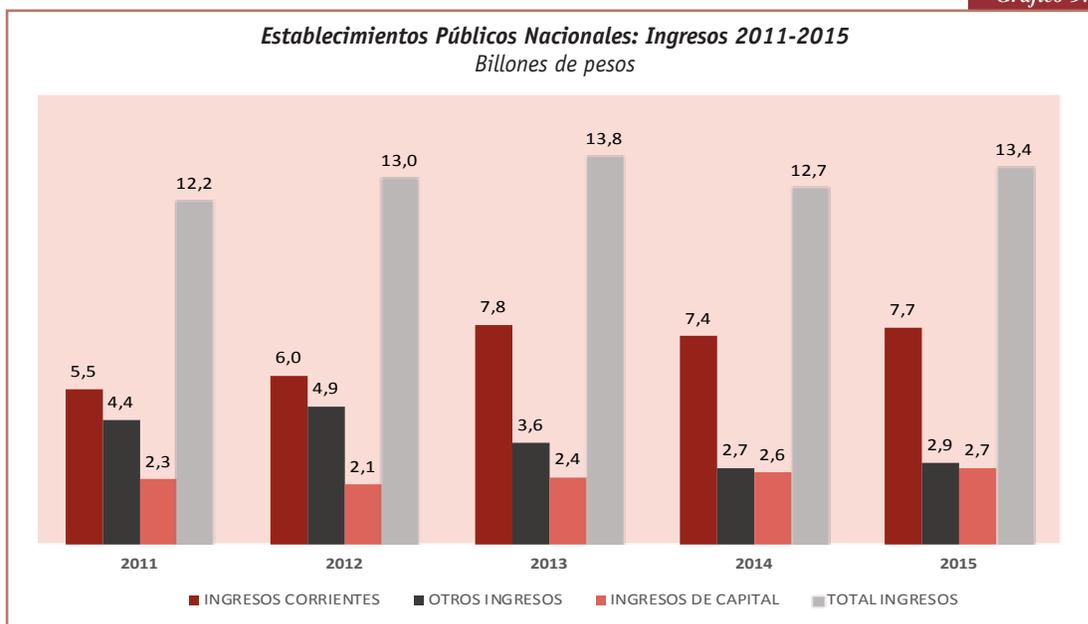
•• 70 Ver en el anexo A el listado completo de las ESPN incluidas en este informe.

parafiscales. En 2015 los ingresos (recaudos)⁷¹ totales de los establecimientos públicos nacionales alcanzaron \$13,4 billones, donde el 57,7% correspondieron a ingresos corrientes, el 21,8%, otros ingresos⁷² y el restante 20,5% ingresos de capital (Anexo B.21).

Los ESPN, que en 2015, presentaron mayor participación en los ingresos totales fueron: ICBF con 16,2%, SENA 11,5%, Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 9,7%, Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH- 8,8%, Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica civil 7,6% y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares con 6,7%; los que en conjunto concentraron el 60,5% del total de ingresos.

De los ingresos más destacados de los principales ESPN, se observó que en el ICBF, lo constituyeron los aportes parafiscales con \$1,9 billones, seguidos de recursos de capital \$0,3 billones e ingresos no tributarios \$0,01 billones; en este ente los recursos propios, principalmente parafiscales, financian los gastos de funcionamiento y los aportes de la Nación desarrollan exclusivamente proyectos de inversión; en el SENA, estuvieron constituidos por aportes parafiscales \$0,89 billones, ingresos no tributarios \$0,37 billones e ingresos de capital \$0,28 billones. Por parte del Fondo de Tecnologías de la Información, los ingresos se integraron por no tributarios con \$0,90 billones y recursos de capital por \$0,39 billones.

Gráfico 3.8



Fuente: CGR-CDEF- Elaboración DEM.

El incremento en el total de ingresos 2015 (\$0,7 billones), se estableció principalmente en las contribuciones parafiscales (7,8%), donde los recursos CREE⁷³ compensan la financiación

- 71 Distribuidos así: ingresos corrientes, estuvieron integrados en su totalidad por ingresos no tributarios, mientras que los otros ingresos estuvieron constituidos totalmente por aportes parafiscales. Además, los ingresos de capital estuvieron representados en su estructura en mayor proporción por excedentes financieros y rendimientos financieros.
- 72 Ítem que registra el valor de aportes parafiscales y fondos especiales; los fondos especiales no registran valor en los reportes y son ingresos creados y definidos por ley para prestación de un servicio público específico, o pertenecientes a fondos sin personería jurídica.
- 73 Por la entrada en vigencia el 1 de enero de 2013 de la Ley 1607/12, sobre reforma tributaria.

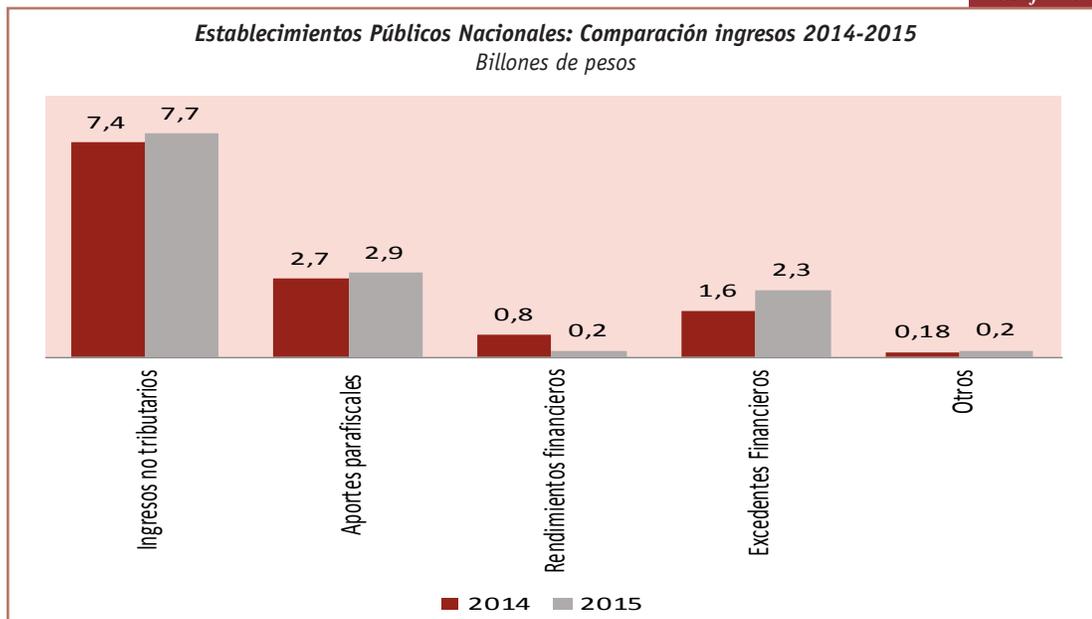
de los programas del SENA, ICBF, ESAP y el Sistema de Seguridad Social en Salud, pero ratificando la permanencia de dichas contribuciones que han apoyado tradicionalmente a los organismos citados; para el año 2015 en comparación con 2014 las correspondientes a SENA (6,6%), fueron las de mayor crecimiento, seguidas de ICBF, (6,3%) y ESAP (1,9%), aunque las de mayor monto en el total correspondieron a ICBF (\$1,9 billones).

Por su parte, los ingresos de capital crecieron en \$0,2 billones en 2015 (7,3%), producto principal de otros de capital (67,8% de aumento), donde se destacaron otros recursos del balance y las donaciones, igualmente los excedentes financieros contribuyeron a dicha situación por efecto de la liquidación y reasignaciones del CONPES a los ESPN; mientras que por otra parte, la colocación de recursos en el mercado de capitales para la obtención de rendimientos financieros no aportó los valores alcanzados en vigencias anteriores, al igual que la recuperación de cartera que vieron disminuidos su contribución al crecimiento (Anexo B.21).

Igualmente, se registró un incremento en los ingresos no tributarios (\$0,3 billones), correspondiente al 4,1% en su evolución, donde la venta de bienes y servicios, producto de la actividad de estos entes contribuyó al mismo, al igual que otros ingresos corrientes.

En síntesis, los ingresos totales se elevaron en los años analizados con la excepción ya comentada del año 2014, destacándose en el periodo los ingresos no tributarios, fuente principal de los ESPN, que sostuvieron una tendencia creciente, en conjunto con los de capital. Por otra parte, se observa que la entrada en vigencia de la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012) ha permitido el aumento en las contribuciones parafiscales debido a la introducción del CREE, aunque se observó que dichos incrementos de 2013 a 2015 han sido paulatinos sin superar el 7%, en promedio.

Gráfico 3.9



Fuente: SIF-cálculos DEM-CDEFP.

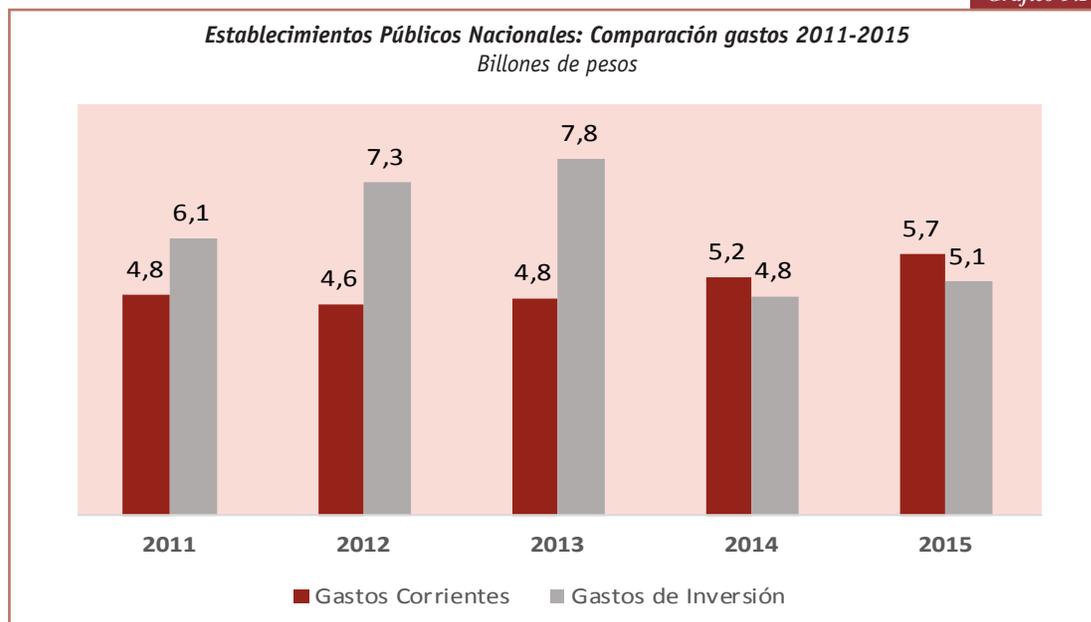
La aplicación de los recursos se centró en funcionamiento y hubo repunte en la inversión

La evolución de los gastos totales de los Establecimientos Públicos Nacionales-ESPN, presentó entre los años 2011 a 2015, una orientación progresiva, que al igual que en los ingresos tuvo su alteración en 2014, donde se presentó una baja, principalmente en inversión, debido a la priorización de esta en algunas entidades analizadas, recortes en infraestructura propia del sector y de algunos programas de capacitación del recurso humano. Entretanto, para 2015, se incrementó el gasto total, donde el funcionamiento y la inversión repuntaron (Anexo B.21).

Los gastos⁷⁴ de los ESPN en 2015 se situaron en \$10,8 billones, distribuidos en funcionamiento (53,1%) e inversión (46,9%); mientras que el servicio de la deuda no tuvo participación en el global (0,0%). Al interior de los gastos de funcionamiento la composición fue: transferencias (47,1%), seguido de gastos generales (34,9%) y gastos de personal (17,9%) (Anexo B.21).

Las entidades con mayor participación en los gastos totales registrados en 2015 fueron: ICBF con 13,8%, SENA 12,4%, Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 11,1%, Agencia Logística de las Fuerzas Militares 8,4%, Superintendencia de Notariado y Registro 6,7%, Agencia Nacional de Hidrocarburos 6,0%, y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil con 5,9%; estas entidades en conjunto representaron el 64,5% del total obligado de gastos.

Gráfico 3.10



Gastos corrientes: incluyen funcionamiento más intereses y comisiones de la deuda.

Fuente: SIF-cálculos DEM-CDEFP.

•• 74 Medidos por obligaciones

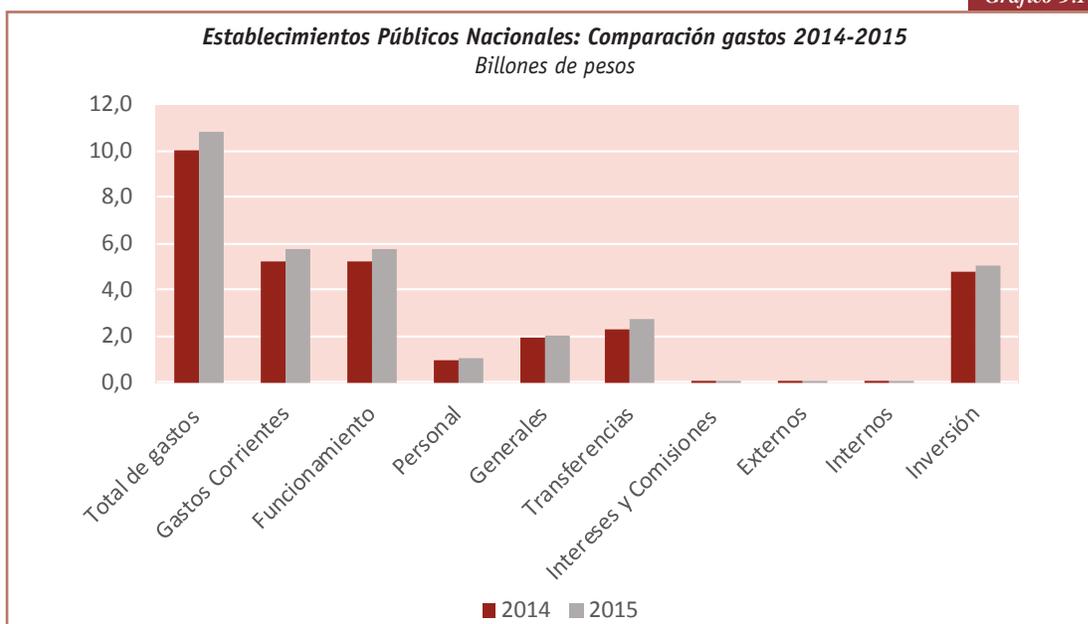
Al comparar los gastos totales 2015, de los ESPN, frente a los registrados en 2014, se presentó un incremento de \$0,8 billones, donde los rubros de funcionamiento e inversión, presentaron tendencia hacia al alza, en especial el último citado; particularmente dicha alza se observó en los valores totales registrados por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (125,5%), SENA (58,4%), Agencia Nacional de Hidrocarburos (39,7%) INVIAS (27,6%), Superintendencia de Notariado y Registro (22,6%), Agencia Logística de las Fuerzas Militares (6,3%) e ICBF (4,0%), entre otros; mientras que se encontró reducciones en el total de gastos, principalmente en el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (24,5%) y FONPOLICIA-gestión general (15,5%).

En cuanto a la inversión en 2015 se estableció que cinco entes concentraron el 79,6% donde, en orden de importancia, tenemos: SENA, la que se dirigió hacia los programas de capacitación y formación técnica, programas de empleo para jóvenes, desempleados, entre otros; ICBF, en proyectos de atención a familia, primera infancia, niñez y adolescencia; Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a ampliación y fortalecimiento de los programas de telecomunicaciones sociales, computadores para educar y capacitación del recurso humano del país para mejorar el uso y acceso a contenidos digitales, entre otros; INVIAS lo hizo en programas de mejoramiento y mantenimiento de la red vial nacional y hacia medios de transporte fluvial y marítimo y finalmente en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, en mantenimiento, adquisiciones y construcción de la infraestructura aeroportuaria del país, como los primordiales.

El incremento en los gastos corrientes se explicó, principalmente, por las erogaciones relacionadas en transferencias (\$0,4 billones) que mantuvieron su crecimiento, siendo las de mayor importancia las destinadas al sector público, especialmente los excedentes financieros transferidos a la Nación y las de previsión y seguridad social para bonos pensionales, mesadas, retiros, servicios médicos, entre otras. Igualmente los rubros de gastos generales y de personal presentaron evolución, dada la dinámica de este tipo de egresos.

En resumen, se observó un incremento en los gastos totales en los años analizados, donde se destacó el alza de la inversión, debido al fortalecimiento en los programas y acciones emprendidas y el direccionamiento de esta en los sectores que atañen a estos establecimientos.

Gráfico 3.11



Fuente: SIF-cálculos DEM-CDEFP.

El resultado fiscal 2015 fue superavitario aunque en menor proporción que en 2014

Al revisar los resultados fiscales 2011-2015 de los ESPN, se registraron valores superavitarios en todos los años, mostrando que el mayor incremento se dio en los años 2013 y 2014, con un valor total de \$1,4 billones (Cuadro 3.6). Para la vigencia 2015 y a partir de la reclasificación de cuentas, se estimó el balance de los Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN) que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN), donde se obtuvo un resultado fiscal que señaló un superávit de \$2,6 billones (0,3% del PIB (Cuadro 3.6), contribuyendo en la disminución del déficit agregado del SPNF.

Cuadro 3.6

Establecimientos Públicos Nacionales: resultados balances fiscales
Vigencias 2011-2015
(Billones de \$)

	2011	2012	2013	2014	2015
Balance Fiscal	1,6	1,1	1,2	2,6	2,6

Fuente: CDEYFP-DEM e Informes de Ley.
Valores positivos Superávit.
Valores negativos Déficit.

Si se compara este superávit obtenido en 2015 con el de 2014, se encontró que el mismo disminuyó ligeramente en \$0,04 billones y su proporción para esos años analizados respecto del PIB, bajó en 0,03 puntos porcentuales (Cuadro 3.6).

Establecimientos Públicos Territoriales (ESPT)

El número de entidades registradas bajo el clasificador de establecimientos públicos territoriales (ESPT), ámbito 27, en la base de datos de la Delegada de Economía y Finanzas Públicas de la Contraloría General de la República fue de 591 para el 2015. De este número de entidades, 551 (93,2%) reportaron información presupuestal, y de esta cifra se excluyeron para la realización de este estudio 216 entidades por dificultades de consistencia estadística en la información suministrada. El número final de entidades que hacen parte de este informe es de 335 (56,7%).

Dentro del grupo de ESPT se encuentra un variado tipo de entidades, entre las cuales podemos destacar a las agencias de cooperación, áreas metropolitanas, asociaciones, fondos, IPS, corporaciones, institutos, juntas municipales, asociaciones de municipios y de departamentos, unidades administrativas especiales y universidades.

El resultado financiero para el período en consideración mostró un cambio de signo, al pasar de \$0,71 billones de déficit en 2014 a \$0,8 billones de superávit en 2015. Considerando las cifras principales del balance (Anexo B.22), se observó que los ingresos crecieron en términos reales 13,8%. Esta cifra fue producto del incremento de los ingresos corrientes y dentro de estos, tanto de los ingresos tributarios con un aumento de 29,5%, como de los ingresos no tributarios con un crecimiento de 33,3%.

El comportamiento de los gastos se mostró menos dinámico que los ingresos, al aumentar cerca de un punto porcentual por debajo de la inflación. Dentro de los gastos, el rubro responsable de este menor dinamismo fue gastos de capital, con el mayor peso y un crecimiento de 3,6% nominal, con reducciones en dotaciones del 8,5% y aumento en Formación Bruta de Capital Fijo por 2,1%. El préstamo neto, pese a su poco peso específico dentro de las partidas del Balance, presentó un aumento de \$12,855 millones (20,4% nominal).

Un exámen ponderado al interior de las entidades que forman este grupo, indica mejor las causas de este comportamiento. En primer lugar, si se clasifican las entidades por ingresos del 2015, las primeras cinco⁷⁵ representan el 38,09% de los ingresos totales. Y una sola, el Fondo Financiero Distrital de Salud, con ingresos de \$1,67 billones, representa el 14,63% de los ingresos del grupo.

El incremento de los ingresos de un año al otro lo explican el Fondo Distrital de Salud de Bogotá, la Federación Nacional de Departamentos y el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín. En el caso del Fondo el crecimiento es explicado en su mayor parte por aportes y especialmente por aportes del Nivel Central Municipal (\$108,9 mil millones). En el caso de la Federación Nacional de Departamentos su incremento se debe al aumento de Otros Impuestos (\$116,9 mil millones de pesos), para el caso del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín su incremento lo motiva el rubro Ingresos Tributarios y dentro de este el concepto de Valorización (\$143, 6 mil millo-

• • 75 Estas cinco entidades son: Fondo Financiero Distrital de Salud, Universidad de Antioquia, Instituto de Desarrollo Urbano, Federación Nacional de Departamentos, Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones. De estas, entidades 3 pertenecen a entidades de Bogotá, mostrando el peso específico de la capital dentro del grupo de los Establecimientos Públicos Territoriales.

nes). Finalmente, el mayor crecimiento fue el obtenido por el Instituto de Desarrollo Urbano, con \$295,6 mil millones, resultado de ingresos por los conceptos de Multas, sanciones y otras multas y sanciones y de Otros ingresos no tributarios no especificados.

Al revisar el comportamiento por entidades en la sección de gastos, se evidencia que dos entes, el Instituto de Desarrollo Urbano y Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, presentaron importantes disminuciones que, sin embargo, no alcanzaron a contrarrestar en su totalidad el incremento en los gastos de las demás entidades. La reducción de estas dos entidades alcanza el 121,3% (\$726,6 mil millones), que se reparten de la siguiente manera: el Instituto redujo sus gastos en \$475,4 mil millones, explicados por la reducción en la Formación Bruta de capital Fijo, y más específicamente por la reducción del rubro de Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura que cayó en \$441,9 mil millones. Para el caso el Fondo de Prestaciones, cuya reducción de gastos fue de \$251,2 mil millones, \$248,4 mil millones fueron disminuciones en el rubro de Transferencias Corrientes de Previsión Social.

Empresas No Financieras

El resultado fiscal para las empresas no financieras (Nacionales y territoriales diferentes a las Empresas Sociales del Estado), estuvo enmarcado principalmente por un incremento del 90.84% en el déficit consolidado para 2015, pues pasó de \$4.1 billones en 2014 a \$7.9 billones en 2015, lo cual implicó un aumento del saldo negativo de \$3.8 billones. (Cuadro 3.7).

Cuadro 3.7

Balance Fiscal Consolidado por Tipos de Empresa (Billones de \$)				
Orden	Balance fiscal		Diferencia	
	2014	2015	\$ Billones	%
Nacional	-0,92	0,13	1,05	(114,0)
Territorial	-3,22	-8,04	(4,8)	149,31
Total	(4,1)	(7,9)	(3,8)	90,84

Fuente: Datamart, 2016 - Cálculos por compromisos.

Las empresas nacionales tuvieron un superávit fiscal de \$0.13 billones, explicado fundamentalmente por el mejor comportamiento de las empresas de hidrocarburos, como Oleoducto Central, Reficar y algunas electrificadoras, motivados por los mejores resultados en explotación bruta. Las empresas territoriales arrojaron un déficit fiscal de \$8.04 billones, que se explica, fundamentalmente, por la situación de EPM, Transmilenio, Metro de Medellín, quienes incrementaron sus gastos en infraestructura e inversiones (Anexo B.23).

Este resultado se debió, fundamentalmente, a que el crecimiento de los ingresos totales de las empresas no financieras consolidadas pasaron de \$42.27 billones a \$47.45 billones (12.25% entre 2014 y 2015), mientras que los gastos totales pasaron en el mismo periodo de \$50 billones a \$56.4 billones con una tasa de crecimiento del 12.79% (Anexo B.23), jalonados por la situación de las Empresas Públicas de Medellín –EPM–, quien aportó al déficit acumulado \$4.7 billones, producto de inversiones realizadas en infraestructura en el periodo analizado.

La variación de los ingresos se debe al crecimiento de los ingresos por explotación de las empresas el cual hubiera sido menor que en el periodo inmediatamente anterior, de no ser por el comportamiento de las empresas más grandes de servicios públicos, como EPM y del sector energía, como Isagén; mientras que, por el lado de los gastos, el efecto ha sido con tendencia a crecer entre periodos, especialmente en lo que tiene que ver con los gastos corrientes y de funcionamiento, que han venido teniendo una tendencia creciente entre periodos (Anexo B.23).

Las afectaciones por préstamo neto también decrecieron, pues pasaron de requerimientos por \$3.6 billones en 2014 a \$1.05 billones en 2015, caracterizada por la menor presión ejercida por las inversiones que realizó Reficar el año pasado, junto con algunas inversiones de otras empresas territoriales. Este peso se contrarrestó adicionalmente por el diferencial cambiario, que contribuyó en su incremento en el total de ingresos de capital, que permitió un menor esfuerzo del préstamo neto a nivel agregado (Anexo B.23).

En el Anexo B.24, se observa el déficit fiscal detallado por empresas, clasificadas de mayor a menor déficit fiscal, de las cuales las primeras cinco acumulan el 92.7% del total del déficit de empresas (\$7.3 billones), siendo la más representativa EPM con un total de \$4.71 billones, registrando un vertiginoso crecimiento de 346.03% respecto al periodo inmediatamente anterior. Se encuentra en menor escala los déficits producidos por la Empresa Generadora de Energía del Caribe con \$0.85 billones y la Empresa de Transporte del Tercer Milenio –Transmilenio– con \$0.76 billones, las cuales representan una contribución de 9.5% sobre el déficit total.

A nivel de detalle, se observa que los mayores ingresos registrados por empresa, los presentó EPM, cuyos ingresos para la vigencia 2015 fueron de \$8.53 billones, respecto a la vigencia 2014 que registró una cifra de \$7.21 billones, con un incremento del 18.28%. Este resultado es producto de la recuperación de cartera en los recursos de capital que ha tenido la empresa; mientras que Oleoducto Central se mostró más dinámico al crecer en sus ingresos en un 46.4% al pasar de \$2.86 billones en 2014 a \$4,19 billones, producto de la variación en cambio que afectó positivamente sus ingresos (Anexo B.25).

La Refinería de Cartagena –Reficar–, muestra una disminución en sus ingresos, producto de la caída en las exportaciones de refinados a países vecinos, lo cual repercutió en sus ingresos al pasar de \$3.96 billones a \$3.3 billones (16.9% menos que el año inmediatamente anterior). Isagén sufrió un efecto adverso en sus ingresos producto de la desvalorización de sus acciones, lo que repercute en los recursos percibidos por ingresos de capital (Anexo B.25).

Por el lado de los gastos, el total consolidado para empresas no financieras llegó a \$56,41 billones en 2015 (Anexo B.23 y B.26), 12.8% más que en la vigencia anterior, la cual llegó a \$56.41 billones. De este resultado, las primeras seis entidades se quedan con el 51,8% del total de gastos, siendo las más representativas, en su orden: EPM, con \$10.6 billones incrementándose en 27.01% respecto al periodo anterior; Refinería de Cartagena – Reficar-, quien a pesar de tener unos gastos de \$6.62 billones, los redujo en 15.1% respecto al periodo anterior, explicado fundamentalmente por la reducción en los gastos de construcción de infraestructura, así como por la reducción de los gastos de funcionamiento en operación comercial.

Esta situación revela, en el caso de EPM, el crecimiento en los pagos por deuda externa e interna, generados por un lado por los procesos de aumento en tasas de interés locales y por la devaluación y, por otro lado, debido al plan de inversiones que viene realizando la empresa en expansión de su operación comercial.

Empresas Sociales de Estado Territoriales (ESET)

En 2015 persistió el déficit fiscal en las Empresas Sociales del Estado, corroborando que los problemas de liquidez generados fundamentalmente por la cartera morosa no han sido superados y que vienen afectando la prestación del servicio esencial de salud por parte de las entidades territoriales. Esto, no obstante las acciones del Gobierno Nacional para mitigar tales dificultades desde el ámbito normativo y financiero.

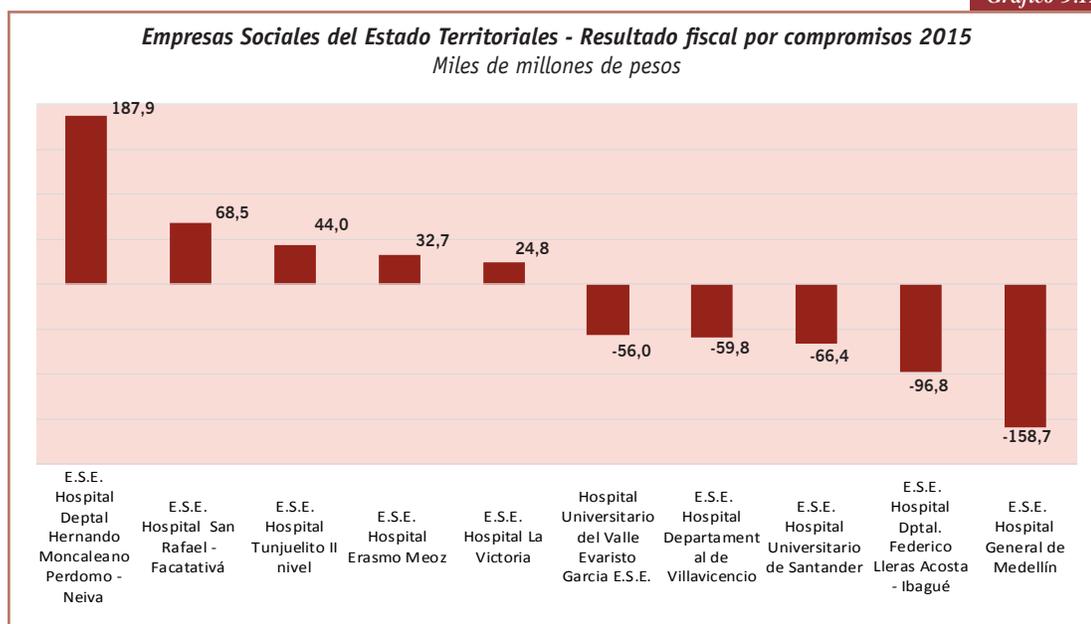
En el ejercicio 2015 las Empresas Sociales de Estado Territoriales (ESET) incrementaron el resultado fiscal deficitario por compromisos a \$1,3 billones (0,02% del PIB) que significó un incremento de 18,2% frente al periodo anterior, causado por una mayor evolución de los gastos versus los ingresos (Anexo B.27). Este desbalance fue cubierto con la redención de inversiones, recursos del balance y variación de caja, habida cuenta que el financiamiento de estas entidades con crédito interno y externo es mínimo.

La muestra 2014– 2015 cubrió 725 ESET, cuyos ingresos sumaron \$9,9 billones durante 2015, con variación de 5,3%, frente al ejercicio anterior. El 89,9% de los ingresos se clasificaron como corrientes, compuestos en su mayoría por ventas de servicios de salud y aportes del nivel central nacional, departamental y municipal, con un crecimiento de 7,2%. El restante 10,1% correspondió a ingresos de capital provenientes de recuperaciones de cartera por los servicios de salud prestados y no pagados en vigencias anteriores. Frente a 2014 el monto de estos recursos permaneció estable.

Durante el periodo en análisis los gastos totales ascendieron a \$11,2 billones (1,4% del PIB), observando un repunte en los gastos de capital, impulsados por la formación bruta de capital, fundamentalmente en infraestructura, la cual participó con el 3,8% de los gastos en la vigencia. Por su parte, los gastos de funcionamiento representaron el 92,0% de los gastos totales, con una reducción de 1,4 puntos porcentuales frente a su participación del ejercicio anterior, explicado por las estrategias de control de costos, incluida en los programas de saneamiento fiscal y financiero a los que se han sometido gran parte de las ESET.

En el resultado individual, la ESET con mayor déficit fiscal en 2015 –como consecuencia de la crisis del sector salud– fue la ESE Hospital General de Medellín con \$158,7 mil millones y, en segundo término, la ESE Hospital Departamental Lleras Acosta de Ibagué con \$96,9 mil millones. Por el contrario, entre las ESE que generaron superávit se encuentran el Hospital Departamental Hernando Moncaleano Perdomo de Neiva con \$187,9 mil millones y el Hospital San Rafael de Facatativá con \$68,5 mil millones (Grafica 3.12).

Gráfico 3.12



Fuente: Datamart. Cálculos CGR-DEM.

Banco de la República

En 2015 el Banco de la República obtuvo un resultado financiero operacional deficitario por \$395 mm, originado, esencialmente, en la reducción de los rendimientos obtenidos del portafolio en el cual se encuentran invertidas las reservas internacionales y en el aumento en los pagos por remuneración de los depósitos del Gobierno.

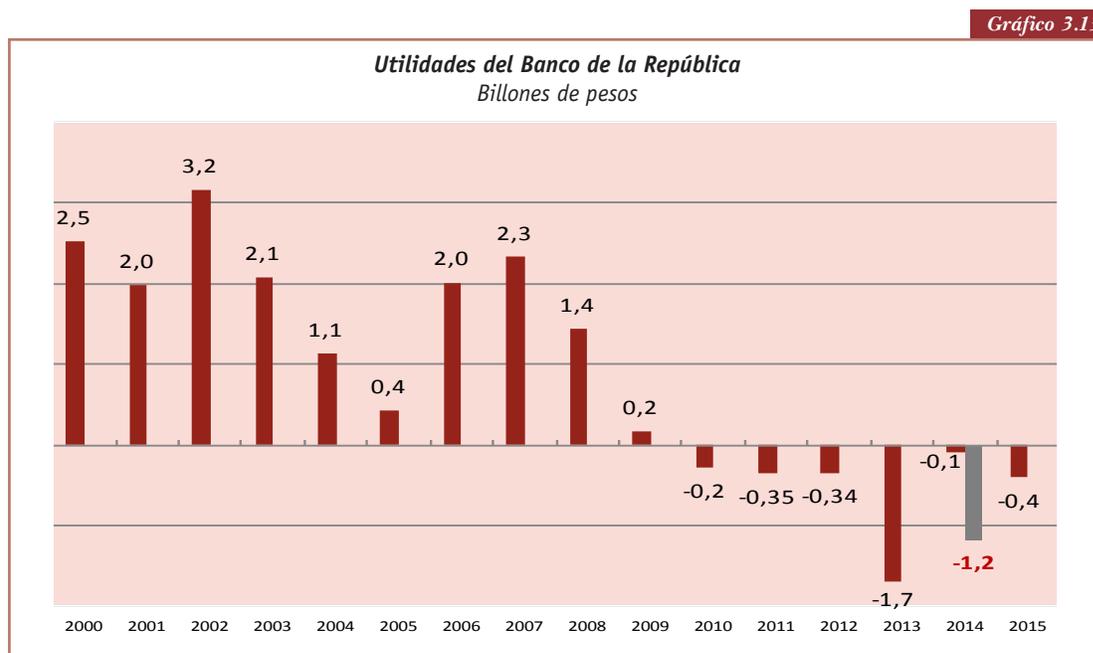
El Banco de la República presentó en 2015 un resultado financiero negativo por \$0.395 billones (0,05% del PIB), superior al registrado en 2014 por -\$0,094 billones (0,0% del PIB). Las pérdidas se originaron, esencialmente, en la reducción de los rendimientos obtenidos del portafolio en el cual se encuentran invertidas las reservas internacionales y en el aumento en los pagos por remuneración de los depósitos del Gobierno. Las pérdidas fueron atendidas por parte del GNC mediante la emisión de TES B.

Debe precisarse que, metodológicamente, estos resultados están influenciados por dos factores: la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera -NIIF- y la promulgación del Decreto 2386 de 2015⁷⁶ que modificaron el resultado original de 2014 cuya pérdida había ascendido a \$1.16 billones.

- 76 El Gobierno nacional modificó el tratamiento contable de las fluctuaciones cambiarias de las reservas internacionales. Hasta 2014, las fluctuaciones entre el peso y el Dólar se registraban en el patrimonio mientras que las fluctuaciones entre el Dólar y otras monedas se registraban en el estado de resultados. Con el Decreto 2386 determina que el tratamiento contable del ajuste en cambio del peso frente a las monedas en que éstas están representadas deben registrarse en el patrimonio del Banco. Esto significa un menor gasto en los resultados de 2015 por \$ 1.596.554 mm y en 2014 \$ 1.045.917 mm

Según la notas a los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2015: “Este cambio en la política contable de las fluctuaciones cambiarias de las reservas internacionales pretende que los estados financieros suministren información más fiable y relevante sobre los efectos de las transacciones, otros eventos o condiciones que afecten a la situación financiera, el rendimiento financiero o los flujos de efectivo de la entidad. Estos aspectos están relacionados con: i) la consistencia en el registro de las fluctuaciones cambiarias de las reservas internacionales en un solo componente de los estados financieros, patrimonio, lo cual elimina la asimetría del tratamiento contable, y ii) la reducción de la volatilidad en el estado de resultados, lo cual facilita su comprensión por parte de los usuarios y la proyección anual de los resultados.”⁷⁷

El gráfico 3.13 presenta la evolución de los resultados financieros del Banco desde el año 2000. Para el año 2014 se muestran ambos. Este resultado operacional negativo implica, para el Gobierno Nacional Central, trasladar al Banco de la República \$404 mm que incluyen el déficit operacional de 2015 (\$395 mm) y la inversión neta para actividad cultural (\$9 mm), según lo establecido en la reglamentación vigente.



Fuente: Banco de la República. Cálculos CGR.

Para atender las pérdidas generadas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió la Resolución 847 del 28 de marzo de 2016. En dicha resolución se establece “expedir títulos de tesorería (TES) clase B por un monto de cuatrocientos tres mil

•• 77 Banco de la República. Notas a los Estados Financieros 2015, p.26

seiscientos treinta y ocho millones quinientos cuatro mil ciento setenta y un pesos con cuarenta y cuatro centavos (\$403.638.504.171,44),” para efectos de atender la pérdida neta del año 2015 del Banco de la República.”⁷⁸

Específicamente, el resultado financiero negativo fue producto de un menor incremento de los ingresos del Banco frente a los gastos. Mientras los primeros se incrementaron por \$0,18 billones frente a 2014 (11.8%), los egresos subieron \$0.49 billones (29.8%). En los primeros se resalta el aumento en las operaciones activas de regulación monetaria a través del mecanismo REPO⁷⁹, (\$0.24 billones) por mayores necesidades de liquidez de los establecimientos financieros y una tasa de remuneración mayor a la de 2014 (Anexo B.28). También influyó en el aumento de los ingresos el comportamiento de la tasa de cambio COL\$/US\$ a través de la diferencia en cambio⁸⁰, que consiste en la diferencia entre ingresos y egresos sobre la valoración de activos diferentes a las Reservas Internacionales que registró un saldo positivo por \$0.27 billones

Dentro de los gastos, se destaca el descenso en los rendimientos de las Reservas Internacionales por \$0,17 billones (relacionado con la caída de las tasas de interés externas y la reducción en el precio de los bonos a fines de 2015) y los mayores gasto en depósitos remunerados con la DGCPTN⁸¹ por \$ 0,15 billones (Anexo B.28).

La rentabilidad del portafolio en el cual se encuentran invertidas las reservas internacionales se redujo de 0,51%, en promedio, para 2014 a 0,43% en 2015. En el cuadro 3.8 se muestra el comportamiento de los rendimientos de las R.I., aplicando la nueva normatividad, excluyendo el diferencial cambiario.

Cuadro 3.8

Rendimientos de las reservas internacionales. Banco de la República (Millones de \$)		
	2015	2014
Rendimientos del portafolio de inversión	400.774,2	480.018,9
Valoración del oro	-87.060,0	2.236,3
Otros	6.320,2	3.589,1
Total	320.034,4	485.844,3

Nota: se excluye el diferencial cambiario. Decreto 2386 de 2015

Fuente: Notas a los Estados Financieros del Banco de la República, 2015.

- • 78 Según lo establecido en el inciso 3° del artículo 46 del Decreto 111 de 1996 en el presupuesto deberán incluirse, cuando sea del caso las asignaciones necesarias para atender el déficit o las pérdidas del Banco de la República. El pago podrá hacerse con títulos emitidos por el Gobierno, en condiciones de mercado, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República. De conformidad con lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 31 del Decreto 2550 de 2015, la emisión de los bonos o títulos para atender las pérdidas del Banco de la República se realizará en condiciones de mercado y no implicará operación presupuestal alguna y solo debe presupuestarse para efectos de su redención.
- 79 Instrumento financiero que consiste en un pacto de recompra en el cual el Banco de la República provee liquidez comprando títulos a las entidades financieras, con el compromiso de éstas de comprar nuevamente el título después de un período fijo.
- 80 Se refiere a los ajustes en cambio sobre los activos en moneda extranjera diferentes a las reservas internacionales. El objetivo de esta cuenta es compatibilizar el valor de los activos en moneda extranjera con el tipo de cambio al final del ejercicio, de tal forma que si al aplicar el tipo de cambio al terminar el ejercicio aparecen diferencias (tanto positivas como negativas) habrá que realizar un asiento de ajuste.
- 81 Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional.

Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin)

El Fogafin⁸² registró en su balance cuasifiscal⁸³ de 2015 un déficit de \$10,1 miles de millones versus \$66,2 miles de millones de superávit en el año inmediatamente anterior. Este resultado fiscal fue generado por la ausencia de ingresos por transferencias del Gobierno y de comisiones en la administración del Seguro de Depósitos, que en 2014 representaron \$69,4 miles de millones y \$27,6 miles de millones, en su orden. Cabe anotar que las primeras tenían como destino, fundamentalmente, el cubrimiento de pensiones del Bancafé liquidado y, respecto a las comisiones, no fue necesario cobrarlas dado que el Fondo contaba con flujo de caja disponible para sufragar sus gastos (Anexo B.29).

En cuanto a los egresos, se observó decrecimiento del 44,6% en 2015 en consideración a que no hubo transferencias por pensiones del Bancafé liquidado, mientras que en 2014 giraron de las reservas del fondo Banca Pública \$39,3 miles de millones a Fiduprevisora para tal fin. No obstante, se devolvieron al Ministerio de Hacienda y Crédito Público \$5 mil millones, correspondiente al cierre del Fondo Aval Guardadores, acorde con determinación de la Ley 1753 de 2015, art. 267, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país. Así las cosas, se destacó el rubro de gastos corrientes en funcionamiento y administración por \$28,1 miles de millones con variación de 28,1% en el último periodo.

El balance fiscal de Fogafin, presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁸⁴, dio como resultado un superavitario por \$1,2 billones, dado que incluyen como ingresos los recaudos del Seguro de Depósito e ingresos de capital que están relacionados con las reservas técnicas de dicho Seguro⁸⁵, recursos que son de carácter privado.

El Seguro de Depósito, administrado por el Fogafin, disponía de Reservas Técnicas por \$14,9 billones al cierre del periodo 2015. Tal partida cubre el 4,5% de los depósitos asegurables, que sumaban \$331,6 billones, según el Fondo⁸⁶. Es de mencionar que el seguro ampara hasta \$20 millones del ahorro individual en cada establecimiento de crédito inscrito desde enero de 2009.

- 82 Creado luego de la crisis financiera de comienzos de la década de 1980 con la Ley 117 de 1985, el Fondo funge como Aseguradora, Fiduciaria y lleva a cabo el seguimiento a los procesos liquidatarios de entidades financieras.
- 83 Este es calculado con base en los Estados de Resultados y algunos datos del flujo de caja agrupados del Fondo como tal y de aquellos fondos que perciben recursos del presupuesto de la Nación, los cuales son: Banca Pública, Emergencia Económica, Garantía de Títulos y Cobertura de Tasas. Habida cuenta que los recursos del Seguro de Depósito son de origen privado, no forman parte de dicho balance.
- 84 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Viceministerio Técnico - Dirección General de Política Macroeconómica. Sector Público Consolidado, cifras 2015, publicado 01 de junio de 2016 y modificado en junio 9 de 2016. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-042325%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- 85 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Despacho del Viceministro Técnico. Metodología para el cálculo del balance del Sector Público. Oficio remitido a la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, radicado 2-2016-018888 de 25 de mayo de 2016.
- 86 Fogafin. (2016). Indicadores del Seguro de Depósitos. Recuperado el 10 de mayo de 2016 del sitio web del Fogafin: <https://www.fogafin.gov.co/Default/docs/default-source/qu%C3%A9-es-el-seguro-de-dep%C3%B3sitos-indicadores-del-seguro-de-dep%C3%B3sitos---122015.pdf?sfvrsn=2>.

Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) S.A.

Los cambios presentados en el mercado internacional del petróleo se reflejaron en 2015 con la fuerte caída de las cotizaciones de todos los crudos transados. Esta situación impactó a las empresas productoras de esta materia prima en el mundo y, en ese sentido, afectó las finanzas de Ecopetrol, empresa en la que el Estado tiene una participación accionaria de 88,5%.

La petrolera estatal ajustó su presupuesto proyectado para 2015, construido sobre un supuesto precio de referencia Brent de US\$60 por barril y una tasa de cambio de \$2.300 promedio año; mientras que los valores observados para este crudo se situaron en US\$53,6 por barril en promedio y la tasa de cambio promedio fue de \$2.743.

De un presupuesto definitivo por \$69,4 billones se terminó el 2015 con una ejecución presupuestal de recursos por \$60,8 billones; es decir una reducción de 16,2% frente a 2014. Estos menores ingresos obtenidos llevaron a la empresa a implementar recortes y ajustes en el gasto con el fin de suavizar los impactos en las finanzas y, por tanto, en el flujo de caja de la entidad.

Los ingresos operacionales en 2015 se compensaron con créditos y dividendos de las filiales

La caída de los precios de la canasta de crudos colombianos en la vigencia, fue la mayor explicación a la reducción de los ingresos por la venta de productos y servicios, que pasaron de \$59,5 billones en 2014 a \$45,8 billones en 2015. Sin embargo, los ingresos fueron en parte compensados con una tasa de cambio superior a la prevista y unos volúmenes exportados mayores, pues de 532.100 barriles promedio diario (bpd) exportados en 2014 se pasó a 537.300 bpd en 2015.

Así las cosas, los ingresos de Ecopetrol S.A. se complementaron con: a) ingresos de capital de recursos de crédito externo a través de colocaciones de bonos de deuda (\$8,4 billones); b) por desinversión de activos (\$1,4 billones), destacándose la venta de parte de acciones en entidades como la Empresa de Energía de Bogotá; y c) con recursos de rendimientos financieros, dividendos y otros ingresos de capital relacionados con las filiales y empresas en las que Ecopetrol tiene participación accionaria (\$2,6 billones).

Los menores recursos de Ecopetrol afectaron las finanzas públicas

Además de los efectos financieros y bursátiles que generó la baja en las cotizaciones de los precios del petróleo para Ecopetrol, se encuentran los que se transmiten a las finanzas públicas nacionales y territoriales. De un lado, y debido a que la reducción de los precios del petróleo tomó fuerza en los últimos meses de 2014, se vieron afectadas sus finanzas y, en esa medida, el pago de impuesto de renta en 2015, al igual que los dividendos generados y a distribuir para sus accionistas. La petrolera redujo los pagos correspondientes al impuesto de renta y dividendos en 45%, al bajar de \$16,7 billones en 2014 a \$9,1 billones en 2015, con afectación a los ingresos del Gobierno Nacional Central.

De otro lado, las transferencias de recursos de regalías que realiza Ecopetrol, que nutren en gran parte el Sistema General de Regalías y por ende a sus beneficiarios

que en la mayoría son los entes territoriales, se redujeron en 38%, al pasar de \$8,5 billones en 2014 a \$5,3 billones en 2015, afectando la disponibilidad de recursos para adelantar programas de inversión, principalmente.

La reducción en gastos para enfrentar la caída de ingresos

Durante 2015, y de acuerdo con el informe a la asamblea de accionistas, se generó un ahorro por \$2,2 billones, fruto de la implementación de una política de austeridad en el gasto que buscó optimizar el flujo de caja. En esta línea la entidad renegotió contratos, congeló erogaciones en funcionamiento y se centró en actividades prioritarias.

Al final, y con el efecto combinado de los ahorros y menores gastos vinculados por la baja en los precios (operación comercial, impuestos, regalías, entre otros), se registró una disminución de 16,9% en los desembolsos totales, al pasar de \$76,5 billones en 2014 a \$63,6 billones en 2015, sin incluir aquellos que corresponden al financiamiento, como lo son las amortizaciones de deuda y la disponibilidad inicial.

Así, las mayores reducciones en el gasto estuvieron en los de funcionamiento (37,6%) y en los de operación comercial, pues en el caso de la inversión los recursos ejecutados sólo disminuyeron en 1,6%, al totalizar \$16,8 billones en 2015 (Anexo B.30). De la inversión de la petrolera se destinó el 53% para los proyectos de producción, el 38% para inversión corporativa (principalmente aportes a las empresas subordinadas del Grupo Ecopetrol) y los recursos restantes en las demás áreas como exploración, refinación, transporte y suministro y mercadeo.

Con los ajustes en el gasto y el refuerzo en los ingresos Ecopetrol mejoró su balance fiscal

Al realizar la resta entre los ingresos y pagos presupuestales de Ecopetrol S.A., sin incluir en ninguno de estos rubros las operaciones que corresponden a movimientos financieros, se obtuvo un balance fiscal deficitario en \$13,8 billones (1,7% del PIB), correspondiente a unos ingresos de \$49,7 billones y gastos por \$63,6 billones. No obstante, ello significó reducción de \$1,5 billones, respecto del registro en 2014.

Este desbalance entre los ingresos y gastos de 2015 se financió con crédito externo por \$8,4 billones, a través de colocaciones de bonos de deuda; y con \$6,1 billones provenientes de los recursos de caja que se tenían de la vigencia anterior como disponibilidad inicial, más otros recursos de movimientos financieros de la entidad diferentes a créditos.

Finalmente, la petrolera realizó pagos de amortizaciones de deuda por \$774.361 millones, de los cuales el 87% correspondió a deuda externa (Anexo B.30).

Anexos

Anexo A Aspectos metodológicos

Antecedentes

La Contraloría General de la República (CGR) calcula el resultado fiscal siguiendo los lineamientos metodológicos del Fondo Monetario Internacional (FMI), según los cuales los ingresos y gastos presupuestarios deben reclasificarse entre ingresos y gastos no financieros (lo que se denomina “por encima de la línea”) e ingresos y gastos financieros (a lo que se refiere como “por debajo de la línea”).

En la práctica, el ejercicio consiste en utilizar la información de la ejecución presupuestal (o información financiera) que le reportan las entidades de los niveles nacional y territorial de gobierno, para construir el equilibrio de fuentes y usos. Tal equilibrio de fuentes y usos se logra a través de la cuenta de resultado presupuestal, que supone que todo déficit (superávit) presupuestario se financia (se invierte) con variaciones en el portafolio financiero de cada entidad.

Fuentes de Información

Las principales fuentes de información utilizadas fueron el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación, la Dirección del Tesoro Nacional (DTN), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP); además de la información financiera de balances y estados de resultados de entidades (por ejemplo, Banco de la República, fondos, Sistema General de Regalías, entre otros).

Entidades incluidas

No todas las 3.897 entidades públicas no financieras existentes en el clasificador institucional del Datamart de la CGR rindieron información para los años 2014 y 2015; pues algunas no lo hicieron para ningún año, otras lo hicieron sólo para uno de los dos años y otras más rindieron datos para ambos años, pero las cifras fueron o muy pequeñas o muy grandes en ambos años o en alguno de ellos.

Con el fin de hacer homogéneos y comparables los datos de los dos años analizados para el caso del Datamart, se adoptaron los siguientes criterios a fin de determinar las entidades a tener en cuenta para las mediciones y análisis de la Situación de las Finanzas Públicas:

1. Como primer criterio se realizó la siguiente depuración a la base de datos: Las entidades que no reportaron ingresos o gastos, para alguna o ambas vigenias (2014-2015), no fueron tenidas en cuenta. Tampoco se tuvieron en cuenta las entidades con ingresos o gastos superiores a los de Ecopetrol, ni las que reportaron ingresos o gastos inferiores a \$10 millones. En el primer caso, por considerar que valores superiores a los de Ecopetrol implican reportes equivocados; mientras que en el segundo caso, se consideró que entidades con datos por debajo de \$10 millones son irrelevantes para la medición y/o también son datos equivocados.
2. Con las entidades resultantes de la aplicación del primer criterio, se procedió a calcular la variación porcentual de ingresos y gastos entre 2014 y 2015. Determinadas las variaciones, se pasó a estimar el promedio y la mediana de los crecimientos y decrecimientos de ingresos y gastos, con sus correspondientes coeficientes de variación. Se comprobó que los coeficientes de variación de la mediana mostraron la menor variabilidad; por lo cual se escogió la mediana para el procedimiento de selección que se describe a continuación.
3. Se extrajeron, de la base de datos, las entidades con información considerada como atípica, al estar por debajo de la mediana más de dos desviaciones estándar (para los decrecimientos) y por encima de la mediana más dos desviaciones estándar (para los incrementos).

En el cuadro A.1 se muestran los resultados de aplicar los anteriores criterios para cada nivel de la administración con las cifras reportadas al Datamart.

Cuadro A.1

Niveles	Fuente de la Información	Total Entidades (1)	Número Entidades (2)	(2)/(1)
1 Gobierno Central (GC)	SIIF	239	233	97%
1.1 Gobierno Nacional Central	SIIF	169	169	100%
1.2 Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)	SIIF	70	64	91%
2 Gobierno Territoriales (GT)	Datamart CGR	1793	1.403	78%
2.1 Departamentos	Datamart CGR	32	31	97%
2.2 Capitales	Datamart CGR	31	30	97%
2.3 Municipios No Capitales	Datamart CGR	1071	1.007	94%
2.4 Establecimientos Públicos Territoriales	Datamart CGR	659	335	51%
3 Seguridad Social	Entidades	17	17	100%
4 Sistema General de Regalías (SGR)	MinHacienda	1	1	100%
5 Fondos		3	3	100%
5.1 Fondo Nacional de Regalías (en Liquidación)	DNP	1	1	100%
5.2 Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)	ANH	1	1	100%
5.3 Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC)	FEPC	1	1	100%
6 Fondo Nacional del Café (FoNC)	Federación Nacional de Cafeteros	1	1	100%
7 Empresas no Financieras	Datamart CGR	1840	1.215	66%
7.1 Nacionales	Datamart CGR	85	40	47%
7.2 Territoriales	Datamart CGR	797	450	56%
7.3 Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET)	Datamart CGR	958	725	76%
8 Sector Público No Financiero (SPNF) = 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7		3.894	2.873	74%
9 Balance Financiero		2	2	100%
9.1 Banco de la República	Banrepública	1	1	100%
9.2 Fogafin	Fogafin	1	1	100%

Continúa...

Cuadro A.1 (continuación)

Niveles	Fuente de la Información	Total Entidades (1)	Número Entidades (2)	(2)/(1)
10 Sector Público Consolidado = 8 + 9		3.896	2.875	74%
11 Ecopetrol	Ecopetrol	1	1	100%
12 Sector Público Ampliado (SPC + Ecopetrol) = 10 + 11		3.897	2.876	74%
Total Entidades		3.897	2.876	74%

Nota: (1) Corresponde al universo de entidades existente en el Datamart de la CGR, para los casos en que esa es la fuente de información.
Fuente: CGR-DEM.

Los ESPN incluidos en este informe son:

1	Agencia Logística de las Fuerzas Militares
2	Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH
3	Agencia Nacional de Infraestructura
4	Agencia Nacional de Minería - ANM
5	Agencia Nacional de Seguridad Vial
6	Agencia Nacional del Espectro - ANE
7	Archivo General de la Nación
8	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - Aunap
9	Autoridad Nacional de Television - ANTV
10	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares
11	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional
12	Club Militar de Oficiales
13	Comision Nacional del Servicio Civil
14	Conocimiento e Innovacion para la Justicia (CIJ)
15	Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
16	Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central
17	Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República
18	Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones
19	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
20	Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Salud
21	Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Pensiones
22	Fondo Rotatorio de la Registraduría
23	Fondo Rotatorio del DANE
24	Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores
25	Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil
26	Fonpolicía - Gestión General
27	Hospital Militar
28	Instituto Caro y Cuervo
29	Instituto Casas Fiscales del Ejercito
30	Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)
31	Instituto Colombiano de Antropología e Historia
32	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
33	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder en Liquidación
34	Instituto de Hidrología, Meteorología Y Estudios Ambientales- IDEAM

35	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas - IPSE-
36	Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC
37	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia
38	Instituto Nacional de Formación Teécnica Profesional de San Juan del Cesar
39	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
40	Instituto Nacional de Metrología - INM
41	Instituto Nacional de Salud - INS
42	Instituto Nacional de Vías
43	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - Invima
44	Instituto Nacional para Ciegos (INCI)
45	Instituto Nacional para Sordos (INSOR)
46	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC
47	Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez de Cali
48	Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional
49	Servicio Geológico Colombiano
50	Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA
51	Superintendencia de Industria y Comercio
52	Superintendencia de la Economía Solidaria
53	Superintendencia de Notariado y Registro
54	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
55	Superintendencia de Sociedades
56	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada
57	Superintendencia Financiera de Colombia
58	Superintendencia Nacional de Salud
59	Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil
60	Unidad Administrativa Especial Direccion de Impuestos y Aduanas Nacionales
61	Unidad Administrativa Especial Junta Central Contadores
62	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia
63	Unidad de Planeación Minero Energética - UPME
64	Unidad Nacional de Protección - UNP

Cálculo del Balance Fiscal

Gobierno Nacional

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

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

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

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

Gobiernos centrales territoriales

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

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

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

Para todas y cada una de las entidades que reportaron información para 2014 y/o 2015, se calculó el balance fiscal por encima de la línea (ingresos y gastos no financieros) y por debajo de la línea (ingresos y gastos financieros, incluido el resultado presupuestal) que bajo la metodología utilizada son idénticos en magnitud pero con signo contrario. Se incluyeron las cuentas del Sistema General de Regalías, tanto en ingresos como gastos.

Empresas nacionales y territoriales

Se utilizó una muestra de 490 entidades del CHIP - Datamart, de las 882 empresas nacionales y territoriales que reportan información al CHIP. De las empresas analizadas empresas, 40 son nacionales y 450 territoriales.

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

Empresas Sociales del Estado (ESET)

Se utilizó una muestra de 742 entidades con información del Datamart. Para el cálculo de gastos se utilizan los compromisos, ya que las empresas no calculan el momento presupuestal de obligaciones.

Fogafin

El balance cuasi fiscal se elaboró con base en los estados de resultados y algunos datos

del flujo de caja de la entidad y de los Fondos que maneja. Este balance no incluye los recaudos de primas del Seguro de Depósitos, debido a que no son recursos públicos.

Banco de la República

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

Ecopetrol

Se utilizó como fuente de información la reportada en el CHIP e información financiera de la empresa como balances contables y estados de resultados.

El balance fiscal se calcula a partir de una reclasificación de la información de ejecución presupuestal, para el momento de compromisos (las empresas industriales no utilizan el concepto de obligaciones), con el objetivo de separar los rubros que corresponden a operaciones de financiamiento financiero de los demás, tanto en ingresos como en gastos.

En ingresos, se contabilizan los relacionados con la actividad operacional (corrientes y de capital). Los ingresos que obedecen a operaciones de financiamiento, como desembolsos de crédito, colocación de bonos o venta de activos financieros, se reclasifican en la parte de financiamiento.

En los gastos, sólo se trasladan a la parte de financiamiento, los que corresponden a amortizaciones de deuda y las compras de activos financieros. La variación de disponibilidad inicial y final se clasifica en la parte de financiamiento, como variación de caja y cuentas de ahorro.

Seguridad Social

Se calculó el balance con base en información financiera recibida directamente de las entidades del sector⁸⁷. La metodología de cálculo comprende una reclasificación de las cuentas de los ingresos y de los gastos registrados por compromisos. Los sectores analizados fueron pensiones, salud y riesgos laborales.

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

Anexo B

Cuadros, gráficos y estadísticas

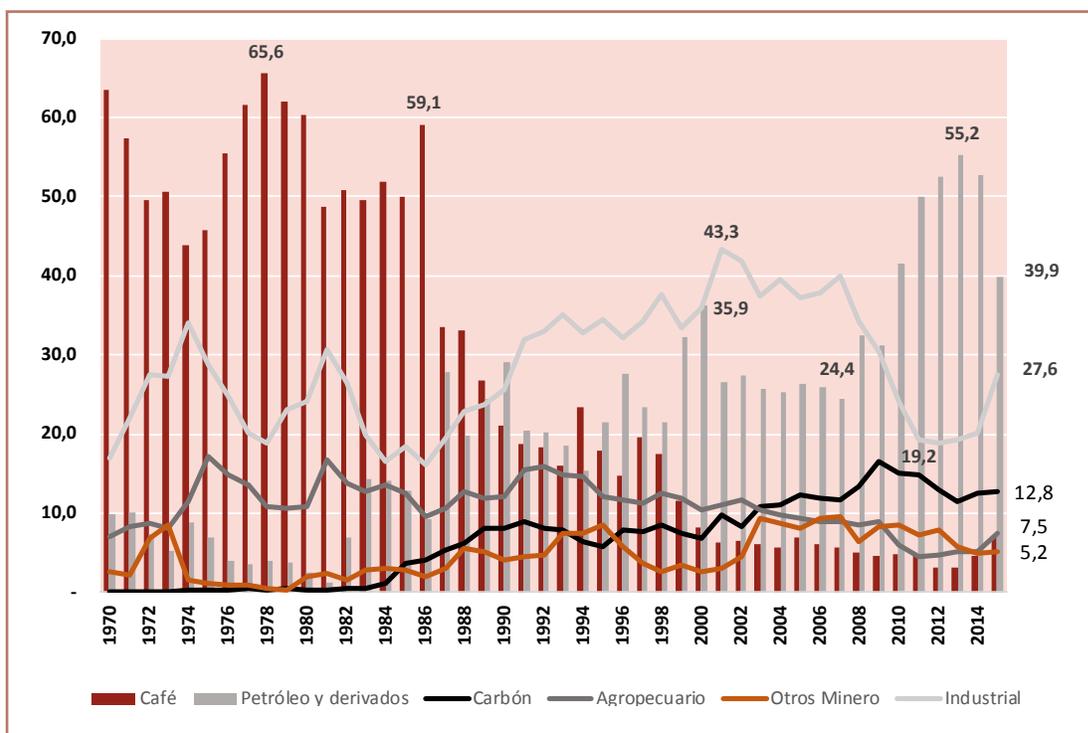
Anexo B.1

Ingresos Gobierno Nacional Central, 2014-2015

Concepto	Miles de Millones \$		Porcentajes del PIB	
	2014	2015	2014	2015
1. Ingresos totales	124.816	128.666	16,5	16,1
1.1. Ingresos corrientes de la Nación	107.661	116.665	14,2	14,6
1.1.1. Ingresos tributarios (2)	107.627	116.376	14,2	14,5
1.1.1.1. Impuestos directos	53.148	57.991	7,0	7,2
1.1.1.1.1. Renta y complementarios (Dian)	36.324	38.737	4,8	4,8
1.1.1.1.1.1. Cuotas Impuesto Renta	8.808	10.199	1,2	1,3
1.1.1.1.1.2. Retención Impuesto Renta	27.516	28.538	3,6	3,6
1.1.1.1.2. Impuesto al Patrimonio (Dian)	4.365	132	0,6	0,0
1.1.1.1.3 Impuesto seguridad democrática (SIIF)	0	1	0,0	0,0
1.1.1.1.4 Impuesto sobre la Renta para la Equidad - CREE (3)(Dian)	12.459	13.933	1,6	1,7
1.1.1.1.5 Impuesto a la riqueza (Dian)	-	5.188	-	0,6
1.1.1.2. Impuestos indirectos	54.480	58.386	7,2	7,3
1.1.1.2.1. Aduanas y recargos (Dian)	4.200	4.644	0,6	0,6
1.1.1.2.2. Impuesto al valor agregado (IVA) (Dian)	38.814	41.552	5,1	5,2
1.1.1.2.2.1. IVA Interno	25.057	27.620	3,3	3,4
1.1.1.2.2.1.1 Declaraciones (Incluye otros sin clasificar para iva)	21.116	23.214	2,8	2,9
1.1.1.2.2.1.2 Retención	3.940	4.406	0,5	0,6
1.1.1.2.2.2. IVA Externo	13.757	13.933	1,8	1,7
1.1.1.2.3. Timbre nacional (Dian)	-	112	-	0,0
1.1.1.2.4. Timbre nacional sobre salidas al exterior (SIIF)	197	219	0,0	0,0
1.1.1.2.5. Transacciones financieras (Dian)	6.456	6.772	0,9	0,8
1.1.1.2.6. Impuesto Nacional al consumo (Dian)	1.767	1.689	0,2	0,2
1.1.1.2.7. Impuesto Nacional a Gasolina y ACPM (Dian)	2.981	3.296	0,4	0,4
1.1.1.2.8. Resto Indirectos (Oro y platino y turismo)	65	101	0,0	0,0
1.1.2. Ingresos no tributarios	34	288	0,0	0,0
1.1.2.1. Tasas, multas y contribuciones	34	288	0,0	0,0
1.2. Otros Ingresos	2.125	1.968	0,3	0,2
1.2.1. Fondos Especiales (4)	2.112	1.949	0,3	0,2
1.2.2. Rentas parafiscales (5)	13	18	0,0	0,0
1.3. Ingresos de Capital	15.030	10.033	2,0	1,3
1.3.1. Rendimientos financieros	1.015	298	0,1	0,0
1.3.2. Excedentes financieros ent. Desc. Nacionales	12.005	5.737	1,6	0,7
1.3.3. Otros ingresos de capital (6)	2.010	3.998	0,3	0,5

Fuente: DIAN, DTN; SIIF; Cálculos CGR.

Principales exportaciones, 1970-2015
Participación %



Faltante de recursos en 2015, antes de Ley 1739 de 2014
(Miles de millones de \$)

Concepto	2013	2014	2015
Patrimonio	4.275	4.266	
GMF	5.898	6.365	3.375
Ingresos Minero Petroleros	24.325	19.092	14.985
Renta Petroleo	9.066	4.132	3.628
CREE Petroleo	1.067	3.405	2.301
Dividendos Ecopetrol	13.193	10.770	8.400
Renta Minera	813	398	411
CREE Minero	186	387	245
Gestión DIAN*	1.505	2.830	5.188
Resto**	83.741	97.420	105.774
Total	119.744	129.973	129.322
Requerido Regla Fiscal	119.744	129.973	141.822
Diferencia	0	0	12.500

*2013: Reporte de DIAN: Consistente con la meta DIAN de enero de 2014.

*2015: Toma como base 2014 y crece con PIB nomina 2015.

** Incluye resto de tributarios, no tributarios, Fondos Especiales y Recursos de capital diferentes a dividendos de Ecopetrol.

Fuente: Exposición de motivos proyecto de ley 1739 de 2014, Viceministro Técnico, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Anexo B.4

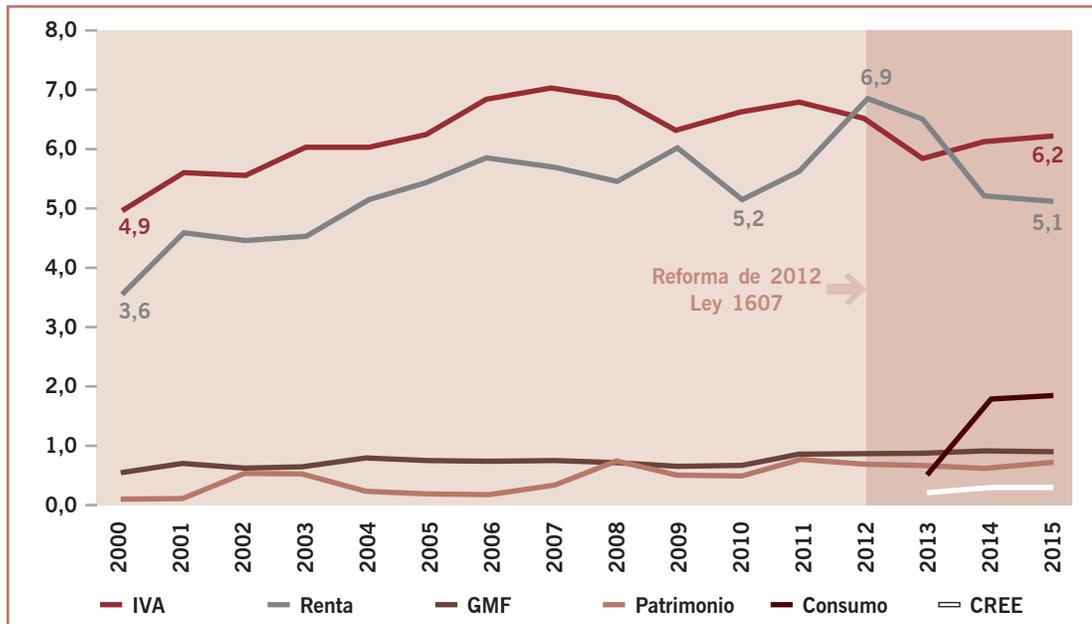
Recaudo estimado del proyecto de ley de reforma
(Billones constantes de 2015)

Propuesta	2015	2016	2017	2018
Impuesto a la riqueza de las personas jurídicas	6,0	6,0	6,0	6,0
Impuesto a la riqueza de las personas naturales	0,2	0,2	0,2	0,2
Sobretaza del CREE (3%)	2,5	2,7	2,9	3,1
Eliminación devolución de dos puntos de IVA	0,4	0,4	0,5	0,5
GMF al 4 por mil	3,4	3,6	3,9	4,2
Total	12,5	12,9	13,5	14
Total %PIB	1,51	1,46	1,40	1,35

Fuente: DIAN, Supuestos macroeconómicos MFMP-2014.

Anexo B.5

Principales impuestos recaudo DIAN, 2000-2015
% PIB



Fuente: DIAN.

Gastos Gobierno Nacional Central, 2014-2015

Concepto	Miles de millones			Participaciones		% PIB	
	2014	2015	2015-2014	2014	2015	2014	2015
2.1. Funcionamiento	102.229,4	105.045,3	2.815,9	70,52	68,92	13,50	13,12
2.1.1. Gastos de personal	16.999,0	18.038,9	1.039,9	11,73	11,84	2,24	2,25
2.1.2. Gastos generales	5.801,3	5.531,1	-270,2	4,00	3,63	0,77	0,69
2.1.3. Transferencias corrientes	78.728,0	80.795,3	2.067,3	54,31	53,01	10,39	10,09
01. SGP	27.928,3	29.736,9	1.808,6	19,27	19,51	3,69	3,71
02. Pensiones	28.398,3	25.007,3	-3.391,0	19,59	16,41	3,75	3,12
03. Transferencias Salud (no SGP)	3.839,0	7.310,1	3.471,1	2,65	4,80	0,51	0,91
Recursos CREE - Salud	3.289,8	6.771,9	3.482,1	2,27	4,44	0,43	0,85
04. Contribuciones a la nomina	3.630,1	4.013,4	383,3	2,50	2,63	0,48	0,50
05. Población vulnerable	3.344,2	3.313,0	-31,1	2,31	2,17	0,44	0,41
Recursos CREE - ICBF	2.970,3	2.910,0	-60,3	2,05	1,91	0,39	0,36
06. Universidades	2.337,9	2.452,6	114,7	1,61	1,61	0,31	0,31
07. Menores tarifas eléctricas	1.641,0	1.829,9	188,9	1,13	1,20	0,22	0,23
08. Transferencias educación (no SGP)	1.894,2	1.664,2	-230,0	1,31	1,09	0,25	0,21
Recursos CREE - SENA	1.614,9	1.362,8	-252,1	1,11	0,89	0,21	0,17
09. Magisterio	1.460,0	1.615,5	155,4	1,01	1,06	0,19	0,20
10. Transferencias de previsión y seguridad social	824,5	850,3	25,8	0,57	0,56	0,11	0,11
11. Sentencias y conciliaciones	919,6	704,7	-214,9	0,63	0,46	0,12	0,09
12. Atención al conflicto	755,7	704,5	-51,2	0,52	0,46	0,10	0,09
13. Fondo de Seguridad y Convivencia ciudadana	244,1	230,3	-13,8	0,17	0,15	0,03	0,03
14. Transferencias territoriales	233,3	227,4	-5,9	0,16	0,15	0,03	0,03
15. Cesantías	275,7	199,0	-76,7	0,19	0,13	0,04	0,02
16. Capitalización del sector privado	59,5	191,3	131,8	0,04	0,13	0,01	0,02
17. Atención de desastres y emergencias	159,5	147,5	-12,0	0,11	0,10	0,02	0,02
18. ISS	103,8	81,8	-22,0	0,07	0,05	0,01	0,01
19. Organismos internacionales	80,6	68,2	-12,4	0,06	0,04	0,01	0,01
20. Resto de transferencias	589,9	439,7	-150,3	0,41	0,29	0,08	0,05
21. Cuota de auditaje y contribución	2,0	0,1	-2,0	0,00	0,00	0,00	0,00
22. Programas de vivienda	6,6	7,5	0,9	0,00	0,00	0,00	0,00
2.1.4. Transferencias de capital	686,1	661,6	-24,5	0,47	0,43	0,09	0,08
2.1.5. Gastos de comercialización y producción	15,0	18,5	3,4	0,01	0,01	0,00	0,00
2.2. Inversión	24.988	27.969	2.981,3	17,24	18,35	3,30	3,49
2.2.01. Defensa y seguridad	1.906,8	1.474,2	-432,7	1,32	0,97	0,25	0,18
2.2.02. Industria y comercio	221,4	212,7	-8,7	0,15	0,14	0,03	0,03
2.2.03. Salud	1.510,8	2.892,9	1.382,1	1,04	1,90	0,20	0,36
2.2.04. Comunicaciones	4,0	3,7	-0,3	0,00	0,00	0,00	0,00
2.2.05. Energía	586,8	522,3	-64,5	0,40	0,34	0,08	0,07
2.2.06. Transporte	6.183,6	5.521,9	-661,7	4,27	3,62	0,82	0,69
2.2.07. Educación	1.718,9	2.271,8	552,9	1,19	1,49	0,23	0,28
2.2.08. Justicia	643,3	524,0	-119,3	0,44	0,34	0,08	0,07
2.2.09. Medio Ambiente	203,6	243,0	39,4	0,14	0,16	0,03	0,03
2.2.10. Gobierno	2.457,3	3.327,5	870,2	1,70	2,18	0,32	0,42

Continúa...

Anexo B.6 (continuación)

Concepto	Miles de millones			Participaciones		% PIB	
	2014	2015	2015-2014	2014	2015	2014	2015
2.2.11. Agropecuario	2.374,5	2.033,1	-341,4	1,64	1,33	0,31	0,25
2.2.12. Saneamiento básico	341,2	197,5	-143,6	0,24	0,13	0,05	0,02
2.2.13. Trabajo y seguridad social	54,2	103,3	49,2	0,04	0,07	0,01	0,01
2.2.14. Vivienda	2.262,5	2.536,6	274,1	1,56	1,66	0,30	0,32
2.2.15. Asistencia a la comunidad	3.950,8	5.063,2	1.112,5	2,73	3,32	0,52	0,63
2.2.16. Pago de reservas	502,0	578,4	76,4	0,35	0,38	0,07	0,07
2.2.17. Economía solidaria	5,0	5,5	0,6	0,00	0,00	0,00	0,00
2.2.18. Minería	49,8	61,1	11,3	0,03	0,04	0,01	0,01
2.2.19. Desarrollo territorial y urbano	11,2	396,1	385,0	0,01	0,26	0,00	0,05
2.3. Deuda	17.750,3	19.391,7	1.641,4	12,24	12,72	2,34	2,42
2.3.1. Intereses, comisiones y gastos de deuda pública externa	3.983,9	4.980,2	996,3	2,75	3,27	0,53	0,62
2.3.2. Intereses, comisiones y gastos de deuda pública interna	13.766,5	14.411,6	645,1	9,50	9,46	1,82	1,80
Total general	144.967,4	152.406,0	7.438,6	100,0	100,0	19,1	19,0

Nota: En este cálculo del Magisterio no se incluyen las cuentas que van por SGP y por Pensiones

Fuente: SIIF; Cálculos CGR.

Anexo B.7

Giros a pensiones, 2014-2015
(Miles de millones de \$)

Concepto	2014	2015	Diferencia
Fopep	7.556	7.644	88
Prima media - Colpensiones	11.013	7.114	-3.898
Asignaciones de retiro	3.481	3.699	218
Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio	2.213	2.060	-153
Mesadas pensionales	1.820	1.893	72
Bonos pensionales	1.007	1.262	256
Fonpet	877	965	88
Concurrencia Nación pasivo pensional	275	287	12
Aportes de pensiones	63	61	-1
Cuotas partes pensionales	21	14	-7
Fondo pensionados empresas productoras Choco	3	6	3
Puertos de Colombia	1	1	0
Gastos de administración	2	0	-1
Bienestar social del pensionado	0	0	-0
ISS	68	-	-68
Fogafin	68	-	-68
Total girado por concepto de pensiones	28.466	25.007	-3.459

Fuente: SIIF; Cálculos CGR.

Anexo B.8

Giros de inversión, 2014-2015
(Miles de millones de \$)

Concepto	2014	2015	Diferencia	2014%	2015%
2.2.06. Transporte	6.184	5.522	-662	24,7	19,7
2.2.15. Asistencia a la comunidad	3.951	5.063	1.112	15,8	18,1
2.2.10. Gobierno	2.457	3.328	870	9,8	11,9
2.2.03. Salud	1.511	2.893	1.382	6,0	10,3
2.2.14. Vivienda	2.263	2.537	274	9,1	9,1
2.2.07. Educación	1.719	2.272	553	6,9	8,1
2.2.11. Agropecuario	2.374	2.033	-341	9,5	7,3
2.2.01. Defensa y seguridad	1.907	1.474	-433	7,6	5,3
2.2.16. Pago de reservas	502	578	76	2,0	2,1
2.2.08. Justicia	643	524	-119	2,6	1,9
2.2.05. Energía	587	522	-64	2,3	1,9
2.2.19. Desarrollo territorial y urbano	11	396	385	0,0	1,4
2.2.09. Medio Ambiente	204	243	39	0,8	0,9
2.2.02. Industria y comercio	221	213	-9	0,9	0,8
2.2.12. Saneamiento básico	341	198	-144	1,4	0,7
2.2.13. Trabajo y seguridad social	54	103	49	0,2	0,4
2.2.18. Minería	50	61	11	0,2	0,2
2.2.17. Economía solidaria	5	6	1	0,0	0,0
2.2.04. Comunicaciones	4	4	-0	0,0	0,0
Total Inversión	24.988	27.969	2.981	100,0	100,0

Fuente: SIF; Cálculos CGR.

Anexo B.9

Pago de intereses de deuda interna en títulos valores, 2013-2015
(Miles de millones de \$)

Crédito	2013	2014	2015	2014-2013	2015-2013
Títulos de Tesorería TES B	10.976,6	11.733,1	12.052,0	756,5	318,9
Bonos para la seguridad	0,01	0,01	0,01	-0,0	-0,0
B V C Universidades	2,6	15,0	4,2	12,4	-10,8
Bonos de solidaridad para la paz	1,0	0,7	0,6	-0,3	-0,1
Títulos de Tesorería TES B - UVR	1.978,9	2.020,8	2.281,5	41,9	260,7
Cuentas inactivas	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,0
Títulos de Reducción de Deuda TRD	-	-	83,1	0,0	83,1
Cesión Findeter	0,02	0,01	0,02	-0,0	0,0
	11.343,8	13.769,6	14.421,6	2.425,9	651,9

Fuente: CGR.

Anexo B.10

Composición institucional Seguridad Social

Pensiones			
Pensiones ahorro específico		Pago pensiones	
<ul style="list-style-type: none"> Fondo de Solidaridad Pensional Patrimonio Autónomo Telecom Fondo de Pensiones Territoriales -Fonpet Patrimonio Autónomo Ecopetrol Garantía Pensión Mínima Privada 		<ul style="list-style-type: none"> Colpensiones Fondo del Congreso Fondo de Pensiones Públicas - FOPEP Caja de previsión de las comunicaciones-Caprecom Fondo del Magisterio - Fomag Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales Caja Fuerzas Militares Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Pensiones otras instituciones con recursos de GNC 	
Salud			
Financiación sistema	Destinación recursos	Beneficiarios de la entidad	Entidad prestadora de servicios
Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud - FOSYGA	<ul style="list-style-type: none"> Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Caja Fuerzas Militares 	<ul style="list-style-type: none"> Fomag Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales 	Caprecom
Riesgos laborales			
Aseguradora			
Positiva			

Fuente: Entidades y Fondos.

Anexo B.11

Resultado fiscal desagregado Seguridad Social
(Billones de \$)

	Pensiones		Salud		Riesgos		Total	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
1. Ingresos totales	52,55	54,08	19,36	20,81	1,19	1,14	73,09	76,03
1.1 Ingresos corrientes	43,21	44,24	18,84	19,86	0,74	0,83	62,79	64,93
1.1.1 Ingresos aportes Nación y cotizaciones	42,50	44,01	17,81	19,37	0,74	0,80	61,04	64,18
1.1.1.1 Aportes Nación	28,97	30,20	7,28	7,52	-	-	38,16	37,73
1.1.1.2 Cotizaciones	6,42	7,42	-	-	0,74	0,80	7,16	8,22
1.1.1.3 Recursos propios	2,35	3,10	-	-	-	-	2,35	3,10
1.1.1.4 Otras fuentes	4,76	3,29	10,53	11,85	-	-	13,37	15,14
1.1.2 Ingresos de Explotación	0,02	0,00	-	-	-	-	0,02	0,00
1.1.3 Otros Ingresos Corrientes	0,69	0,23	1,03	0,50	-	0,03	1,72	0,75
1.2 Ingresos de capital	9,33	9,84	0,52	0,94	0,45	0,32	10,30	11,10
1.2.1 Rendimientos	4,46	3,40	0,52	0,92	0,45	0,32	5,43	4,64
1.2.2 Devolución de aportes	4,83	6,37	-	-	-	-	4,83	6,37
1.2.3 Recuperación de cartera	0,04	0,07	-	0,02	-	-	0,04	0,08
2. Gastos totales	46,82	51,75	21,87	21,21	1,07	0,90	69,76	73,86
2.1 Gastos de funcionamiento	46,52	51,73	20,08	19,00	0,51	0,34	67,10	71,07
2.1.1 Personal	0,17	0,37	0,06	0,05	0,06	0,06	0,29	0,49
2.1.2 Generales	0,13	0,19	0,02	0,03	0,08	0,12	0,23	0,35
2.1.3 Transferencias	46,21	51,16	19,99	18,92	0,38	0,16	66,58	70,23
2.2 Gastos de operación	0,27	0,01	1,78	2,21	0,56	0,56	2,61	2,78
2.3 Intereses, Comisiones y gastos (Deuda)	-	-	0,01	-	-	-	0,01	-
2.4 Gastos de inversión	0,03	0,01	0,00	-	-	-	0,03	0,01
3. Préstamo neto	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Déficit o superávit (4)=(1)-(2)-(3)	5,73	2,33	-2,51	-0,40	0,12	0,24	3,34	2,16

1/ El monto Fondo de Garantía de Pensión mínima- FGPM - incluyó ingresos corrientes y de capital y su valor total se registró en ingresos corrientes.

Fuente: Entidades y Fondos sector seguridad Social. Cálculo DEM.

Balance fiscal Departamentos 2015

Concepto	\$ Millones		Variaciones		% PIB	
	2014	2015	Abs.	%	2014	2015
Ingresos	26.407.984	26.387.205	(20.778)	-0,1%	3,49%	3,29%
Ingresos corrientes	25.209.349	25.018.186	(191.163)	-0,8%	3,33%	3,12%
Tributarios	6.205.065	6.765.263	560.197	9,0%	0,82%	0,84%
Impoconsumo (lic. Vinos y cerv.)	2.678.915	2.726.595	47.681	1,8%	0,35%	0,34%
Sobretasa gasolina motor	323.177	364.769	41.592	12,9%	0,04%	0,05%
Estampillas	929.317	1.161.352	232.034	25,0%	0,12%	0,15%
Registro y anotación	847.287	971.425	124.139	14,7%	0,11%	0,12%
Cigarrillos y tabaco	445.597	421.322	(24.275)	-5,4%	0,06%	0,05%
Vehículos automotores	526.083	517.034	(9.049)	-1,7%	0,07%	0,06%
Contribución del 5% sobre contratos	144.153	255.798	111.645	77,4%	0,02%	0,03%
Juegos de suerte y azar	220.581	238.847	18.267	8,3%	0,03%	0,03%
Otros	89.956	108.120	18.164	20,2%	0,01%	0,01%
No tributarios	962.171	927.615	(34.556)	-3,6%	0,13%	0,12%
Tasas, multas y contribuciones	269.846	314.655	44.809	16,6%	0,04%	0,04%
Otros	692.325	612.960	(79.365)	-11,5%	0,09%	0,08%
Transferencias y aportes	18.042.113	17.325.308	(716.804)	-4,0%	2,38%	2,16%
Transferencias funcionamiento	566.364	353.029	(213.335)	-37,7%	0,07%	0,04%
Transferencias inversión - SGP	9.578.268	9.502.006	(76.262)	-0,8%	1,26%	1,19%
Transferencias inversión - Regalías	5.673.785	5.052.602	(621.183)	-10,9%	0,75%	0,63%
Transferencias inversión - Partic.	659.593	676.597	17.004	2,6%	0,09%	0,08%
Transferencias inversión - Nivel central	1.522.184	1.699.910	177.726	11,7%	0,20%	0,21%
Transferencias inversión - Nivel departamental	33.948	5.704	(28.244)	-83,2%	0,00%	0,00%
Transferencias inversión - Nivel municipal	7.971	35.460	27.490	344,9%	0,00%	0,00%
Ingresos de capital	1.198.634	1.369.019	170.385	14,2%	0,16%	0,17%
Recuperaciones de cartera	34.863	31.306	(3.556)	-10,2%	0,00%	0,00%
Reintegros	120.210	260.324	140.114	116,6%	0,02%	0,03%
Rendimientos por op. Financieras	438.495	443.885	5.390	1,2%	0,06%	0,06%
Utilidades y excedentes fros.	397.999	479.633	81.633	20,5%	0,05%	0,06%
Otros	207.067	153.871	(53.196)	-25,7%	0,03%	0,02%
Gastos	(23.986.308)	(26.808.853)	(2.822.545)	11,8%	-3,17%	-3,35%
Gastos corrientes	(4.376.722)	(5.138.108)	(761.386)	17,4%	-0,58%	-0,64%
Gastos de funcionamiento	(4.376.722)	(5.138.108)	(761.386)	17,4%	-0,58%	-0,64%
Gastos de personal	(765.603)	(829.880)	(64.277)	8,4%	-0,10%	-0,10%
Gastos generales	(317.228)	(337.925)	(20.698)	6,5%	-0,04%	-0,04%
Transferencias corrientes	(2.938.910)	(3.554.154)	(615.245)	20,9%	-0,39%	-0,44%
Transferencias corrientes al nivel nacional	(560.084)	(465.954)	94.130	-16,8%	-0,07%	-0,06%
Transferencias corrientes al nivel departamental	(190.788)	(228.340)	(37.552)	19,7%	-0,03%	-0,03%
Transferencias corrientes al nivel municipal	(21.121)	(33.690)	(12.569)	59,5%	0,00%	0,00%
Transferencias para previsión social	(1.180.422)	(1.169.546)	10.876	-0,9%	-0,16%	-0,15%
Transferencias SGR	(534.063)	(1.119.280)	(585.217)	109,6%	-0,07%	-0,14%
Otras transferencias	(452.431)	(537.344)	(84.913)	18,8%	-0,06%	-0,07%
Otros	(210.723)	(231.787)	(21.064)	10,0%	-0,03%	-0,03%
Servicio de la deuda	(144.259)	(184.362)	(40.103)	27,8%	-0,02%	-0,02%
Deuda interna	(135.342)	(130.947)	4.395	-3,2%	-0,02%	-0,02%
Deuda externa	(8.917)	(53.415)	(44.498)	499,0%	0,00%	-0,01%
Gastos de capital	(19.609.585)	(21.670.745)	(2.061.159)	10,5%	-2,59%	-2,71%
Formación bruta de capital fijo	(5.238.233)	(6.787.553)	(1.549.320)	29,6%	-0,69%	-0,85%
Infraestructura	(5.238.233)	(6.787.553)	(1.549.320)	29,6%	-0,69%	-0,85%
Construcción	(2.853.868)	(3.829.125)	(975.257)	34,2%	-0,38%	-0,48%
Adquisición	(62.334)	(73.254)	(10.919)	17,5%	-0,01%	-0,01%
Mejoramiento y mantenimiento	(2.322.031)	(2.885.175)	(563.144)	24,3%	-0,31%	-0,36%

Continúa...

Anexo B.12 (continuación)

Concepto	\$ Millones		Variaciones		% PIB	
	2014	2015	Abs.	%	2014	2015
Otros	(14.371.352)	(14.883.191)	(511.839)	3,6%	-1,90%	-1,86%
Dotación	(1.341.832)	(1.171.219)	170.613	-12,7%	-0,18%	-0,15%
Recurso humano	(11.095.838)	(11.642.533)	(546.695)	4,9%	-1,46%	-1,45%
Investigación y estudios	(455.366)	(382.655)	72.710	-16,0%	-0,06%	-0,05%
Administración del Estado	(222.208)	(237.976)	(15.767)	7,1%	-0,03%	-0,03%
Subsidios	(629.226)	(675.952)	(46.727)	7,4%	-0,08%	-0,08%
Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(613.337)	(767.817)	(154.479)	25,2%	-0,08%	-0,10%
Gastos operativos inversión SGR	(13.545)	(5.040)	8.505	-62,8%	0,00%	0,00%
Préstamo neto	(227)	(11.770)	(11.543)	5094,2%	0,00%	0,00%
Obtención	(2.152)	(808)	1.344	-62,5%	0,00%	0,00%
Concesión	1.925	(10.962)	(12.887)	-669,3%	0,00%	0,00%
Balance	2.421.449	(433.418)	(2.854.867)	-117,9%	0,32%	-0,05%
Financiamiento	(2.421.449)	433.418	2.854.867	-117,9%	-0,32%	0,05%
Crédito externo neto	228.173	368.181	140.008	61,4%	0,03%	0,05%
Crédito interno neto	(236.697)	(27.259)	209.438	-88,5%	-0,03%	0,00%
Recursos del balance (+)	4.149.412	4.744.005	594.593	14,3%	0,55%	0,59%
Cuentas transitorias	108.306	(69.002)	(177.309)	-163,7%	0,01%	-0,01%
Ingresos de terceros (+)	928.740	992.821	64.081	6,9%	0,12%	0,12%
Pagos a terceros (-)	(820.433)	(1.061.823)	(241.390)	29,4%	-0,11%	-0,13%
Variación otros activos	(380)	-	380	-100,0%	0,00%	0,00%
Ventas de activos no financieros (+)	14.355	61.411	47.056	327,8%	0,00%	0,01%
Variación de portafolio	(6.684.619)	(4.643.918)	2.040.701	-30,5%	-0,88%	-0,58%

Fuente: CGR-DCEF Elaboración DEM.

Balance fiscal Capitales 2015

Concepto	\$Millones		Variaciones		%PIB	
	2014	2015	Abs.	%	2014	2015
Ingresos	28.827.891	29.570.833	742.942	2,6%	3,81%	3,69%
Ingresos corrientes	24.641.281	26.695.108	2.053.827	8,3%	3,25%	3,33%
Tributarios	11.299.745	12.597.816	1.298.071	11,5%	1,49%	1,57%
Industria y Comercio	4.686.095	5.102.478	416.383	8,9%	0,62%	0,64%
Predial Unificado	3.775.377	4.257.905	482.528	12,8%	0,50%	0,53%
Sobretasa Gasolina Motor	743.533	802.033	58.500	7,9%	0,10%	0,10%
Estampillas	248.485	337.990	89.505	36,0%	0,03%	0,04%
Circulación y Tránsito	498.166	488.227	(9.939)	-2,0%	0,07%	0,06%
Alumbrado Público	326.766	414.108	87.342	26,7%	0,04%	0,05%
Contribución del 5% sobre contratos	164.486	252.160	87.674	53,3%	0,02%	0,03%
Avisos y Tableros	152.359	161.337	8.978	5,9%	0,02%	0,02%
Delineación y Urbanismo	240.679	198.259	(42.420)	-17,6%	0,03%	0,02%
Otros	463.799	583.319	119.520	25,8%	0,06%	0,07%
No tributarios	1.550.337	1.438.853	(111.484)	-7,2%	0,20%	0,18%
Tasas, multas y contribuciones	1.309.628	1.228.315	(81.313)	-6,2%	0,17%	0,15%
Otros	240.709	210.538	(30.171)	-12,5%	0,03%	0,03%
Transferencias y aportes	11.791.198	12.658.438	867.240	7,4%	1,56%	1,58%
Transferencias funcionamiento	218.031	235.943	17.912	8,2%	0,03%	0,03%
Transferencias inversión - SGP	7.969.931	8.677.177	707.246	8,9%	1,05%	1,08%
Transferencias inversión - Regalías	434.743	405.351	(29.392)	-6,8%	0,06%	0,05%
Transferencias inversión - Partic.	161.718	160.414	(1.304)	-0,8%	0,02%	0,02%
Transferencias inversión - Nivel central	2.801.660	2.922.339	120.679	4,3%	0,37%	0,36%
Transferencias inversión - Nivel departamental	123.192	127.557	4.365	3,5%	0,02%	0,02%
Transferencias inversión - Nivel municipal	81.923	129.657	47.735	58,3%	0,01%	0,02%
Ingresos de capital	4.186.610	2.875.725	(1.310.885)	-31,3%	0,55%	0,36%
Recuperaciones de cartera	86.343	31.055	(55.288)	-64,0%	0,01%	0,00%
Reintegros	116.302	95.447	(20.855)	-17,9%	0,02%	0,01%
Rendimientos por op. Financieras	456.854	527.776	70.922	15,5%	0,06%	0,07%
Utilidades y excedentes fros.	1.609.247	1.979.166	369.919	23,0%	0,21%	0,25%
Otros	1.917.863	242.281	(1.675.582)	-87,4%	0,25%	0,03%
Gastos	(28.275.536)	(30.706.618)	(2.431.082)	8,6%	-3,73%	-3,83%
Gastos corrientes	(4.617.610)	(6.389.134)	(1.771.524)	38,4%	-0,61%	-0,80%
Gastos de funcionamiento	(4.617.610)	(6.389.134)	(1.771.524)	38,4%	-0,61%	-0,80%
Gastos de personal	(1.356.365)	(1.457.382)	(101.017)	7,4%	-0,18%	-0,18%
Gastos generales	(515.175)	(555.514)	(40.339)	7,8%	-0,07%	-0,07%
Transferencias corrientes	(2.474.457)	(4.024.919)	(1.550.462)	62,7%	-0,33%	-0,50%
Transferencias corrientes al nivel nacional	(92.050)	(95.272)	(3.221)	3,5%	-0,01%	-0,01%
Transferencias corrientes al nivel departamental	(65)	(342)	(277)	426,1%	0,00%	0,00%
Transferencias corrientes al nivel municipal	(1.246.430)	(2.738.916)	(1.492.487)	119,7%	-0,16%	-0,34%
Transferencias para previsión social	(546.696)	(568.048)	(21.352)	3,9%	-0,07%	-0,07%
Transferencias SGR	(98.808)	(101.517)	(2.709)	2,7%	-0,01%	-0,01%
Otras transferencias	(490.408)	(520.824)	(30.416)	6,2%	-0,06%	-0,07%
Otros	(2.170)	(2.895)	(725)	33,4%	0,00%	0,00%
Servicio de la deuda	(269.443)	(348.423)	(78.980)	29,3%	-0,04%	-0,04%
Deuda interna	(166.955)	(236.393)	(69.438)	41,6%	-0,02%	-0,03%
Deuda externa	(102.488)	(112.031)	(9.543)	9,3%	-0,01%	-0,01%
Gastos de capital	(23.657.926)	(24.317.484)	(659.558)	2,8%	-3,12%	-3,04%
Formación bruta de capital fijo	(4.779.642)	(4.622.786)	156.856	-3,3%	-0,63%	-0,58%
Infraestructura	(4.779.642)	(4.622.786)	156.856	-3,3%	-0,63%	-0,58%
Construcción	(3.061.214)	(2.422.802)	638.412	-20,9%	-0,40%	-0,30%
Adquisición	(93.257)	(152.067)	(58.810)	63,1%	-0,01%	-0,02%
Mejoramiento y mantenimiento	(1.625.171)	(2.047.917)	(422.746)	26,0%	-0,21%	-0,26%

Continúa...

Anexo B.13 (continuación)

Concepto	\$Millones		Variaciones		%PIB	
	2014	2015	Abs.	%	2014	2015
Otros	(18.878.283)	(19.694.698)	(816.414)	4,3%	-2,49%	-2,46%
Dotación	(2.668.712)	(2.136.841)	531.871	-19,9%	-0,35%	-0,27%
Recurso humano	(11.364.006)	(12.029.966)	(665.960)	5,9%	-1,50%	-1,50%
Investigación y estudios	(296.994)	(252.304)	44.690	-15,0%	-0,04%	-0,03%
Administración del Estado	(445.533)	(428.917)	16.616	-3,7%	-0,06%	-0,05%
Subsidios	(3.765.898)	(4.441.885)	(675.986)	18,0%	-0,50%	-0,55%
Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(336.097)	(371.063)	(34.966)	10,4%	-0,04%	-0,05%
Gastos operativos inversión SGR	(1.044)	(33.723)	(32.679)	3131,4%	0,00%	0,00%
Préstamo neto	(123.146)	(139.736)	(16.591)	13,5%	-0,02%	-0,02%
Obtención	(4.970)	(8.166)	(3.196)	64,3%	0,00%	0,00%
Concesión	(118.176)	(131.571)	(13.395)	11,3%	-0,02%	-0,02%
Balance	429.209	(1.275.522)	(1.704.730)	-397,2%	0,06%	-0,16%
Financiamiento	(429.209)	1.275.522	1.704.730	-397,2%	-0,06%	0,16%
Crédito externo neto	97.751	(309.619)	(407.370)	-416,7%	0,01%	-0,04%
Crédito interno neto	69.672	127.024	57.352	82,3%	0,01%	0,02%
Recursos del balance (+)	3.166.868	4.209.341	1.042.473	32,9%	0,42%	0,53%
Cuentas transitorias	66.137	4.070	(62.067)	-93,8%	0,01%	0,00%
Ingresos de terceros (+)	481.333	567.259	85.926	17,9%	0,06%	0,07%
Pagos a terceros (-)	(415.196)	(563.189)	(147.992)	35,6%	-0,05%	-0,07%
Variación otros activos	(10.861)	(19.836)	(8.975)	82,6%	0,00%	0,00%
Ventas de activos no financieros (+)	8.845	38.620	29.775	336,6%	0,00%	0,00%
Variación de portafolio	(3.827.620)	(2.774.077)	1.053.543	-27,5%	-0,51%	-0,35%

Fuente: CGR-DCEF Elaboración DEM.

Balance fiscal - No capitales 2015

Concepto	\$Millones		Variaciones		%PIB	
	2014	2015	Abs.	%	2014	2015
Ingresos	25.683.132	28.022.230	2.339.098	9,1%	3,39%	3,50%
Ingresos corrientes	24.981.701	26.842.206	1.860.505	7,4%	3,30%	3,35%
Tributarios	5.189.746	6.112.324	922.578	17,8%	0,69%	0,76%
Industria y Comercio	1.671.147	1.843.542	172.395	10,3%	0,22%	0,23%
Predial Unificado	1.390.389	1.573.185	182.796	13,1%	0,18%	0,20%
Sobretasa Gasolina Motor	477.738	539.597	61.859	12,9%	0,06%	0,07%
Estampillas	454.351	649.779	195.428	43,0%	0,06%	0,08%
Circulación y Tránsito	18.464	16.951	(1.513)	-8,2%	0,00%	0,00%
Alumbrado Público	332.022	342.785	10.762	3,2%	0,04%	0,04%
Contribución del 5% sobre contratos	225.381	339.113	113.732	50,5%	0,03%	0,04%
Avisos y Tableros	127.490	136.899	9.409	7,4%	0,02%	0,02%
Delineación y Urbanismo	181.213	294.837	113.624	62,7%	0,02%	0,04%
Otros	313.271	377.667	64.396	20,6%	0,04%	0,05%
No tributarios	603.172	773.454	170.282	28,2%	0,08%	0,10%
Tasas, multas y contribuciones	536.018	650.979	114.961	21,4%	0,07%	0,08%
Otros	67.154	122.475	55.321	82,4%	0,01%	0,02%
Transferencias y aportes	19.188.783	19.956.428	767.645	4,0%	2,53%	2,49%
Transferencias funcionamiento	1.543.395	1.551.950	8.554	0,6%	0,20%	0,19%
Transferencias inversión - SGP	8.370.463	9.510.209	1.139.747	13,6%	1,11%	1,19%
Transferencias inversión - Regalías	2.729.992	2.212.873	(517.120)	-18,9%	0,36%	0,28%
Transferencias inversión - Partic.	21.444	25.676	4.231	19,7%	0,00%	0,00%
Transferencias inversión - Nivel central	5.650.856	5.471.675	(179.181)	-3,2%	0,75%	0,68%
Transferencias inversión - Nivel departamental	814.984	1.118.200	303.215	37,2%	0,11%	0,14%
Transferencias inversión - Nivel municipal	57.648	65.847	8.198	14,2%	0,01%	0,01%
Ingresos de capital	701.432	1.180.024	478.592	68,2%	0,09%	0,15%
Recuperaciones de cartera	63.357	19.013	(44.344)	-70,0%	0,01%	0,00%
Reintegros	83.526	252.734	169.207	202,6%	0,01%	0,03%
Rendimientos por op. Financieras	217.161	254.298	37.137	17,1%	0,03%	0,03%
Utilidades y excedentes fros.	62.483	83.146	20.664	33,1%	0,01%	0,01%
Otros	274.904	570.834	295.930	107,6%	0,04%	0,07%
Gastos	(24.713.506)	(29.239.137)	(4.525.631)	18,3%	-3,26%	-3,65%
Gastos corrientes	(3.748.576)	(3.961.288)	(212.711)	5,7%	-0,49%	-0,49%
Gastos de funcionamiento	(3.748.576)	(3.961.288)	(212.711)	5,7%	-0,49%	-0,49%
Gastos de personal	(1.423.224)	(1.585.231)	(162.006)	11,4%	-0,19%	-0,20%
Gastos generales	(613.617)	(674.394)	(60.776)	9,9%	-0,08%	-0,08%
Transferencias corrientes	(1.557.384)	(1.523.503)	33.881	-2,2%	-0,21%	-0,19%
Transferencias corrientes al nivel nacional	(95.525)	(109.460)	(13.935)	14,6%	-0,01%	-0,01%
Transferencias corrientes al nivel departamental	(16.561)	(24.479)	(7.918)	47,8%	0,00%	0,00%
Transferencias corrientes al nivel municipal	(67.507)	(87.491)	(19.984)	29,6%	-0,01%	-0,01%
Transferencias para previsión social	(261.502)	(259.793)	1.709	-0,7%	-0,03%	-0,03%
Transferencias SGR	(656.058)	(526.439)	129.619	-19,8%	-0,09%	-0,07%
Otras transferencias	(460.231)	(515.841)	(55.610)	12,1%	-0,06%	-0,06%
Otros	(19.759)	(17.164)	2.595	-13,1%	0,00%	0,00%
Servicio de la deuda	(134.592)	(160.997)	(26.405)	19,6%	-0,02%	-0,02%
Deuda interna	(126.813)	(141.054)	(14.241)	11,2%	-0,02%	-0,02%
Deuda externa	(7.779)	(19.942)	(12.164)	156,4%	0,00%	0,00%
Gastos de capital	(20.964.929)	(25.277.849)	(4.312.920)	20,6%	-2,77%	-3,16%
Formación bruta de capital fijo	(6.416.938)	(8.720.715)	(2.303.778)	35,9%	-0,85%	-1,09%
Infraestructura	(6.416.938)	(8.720.715)	(2.303.778)	35,9%	-0,85%	-1,09%
Construcción	(3.443.396)	(4.711.732)	(1.268.335)	36,8%	-0,45%	-0,59%
Adquisición	(131.533)	(199.909)	(68.376)	52,0%	-0,02%	-0,02%
Mejoramiento y mantenimiento	(2.842.009)	(3.809.074)	(967.066)	34,0%	-0,38%	-0,48%

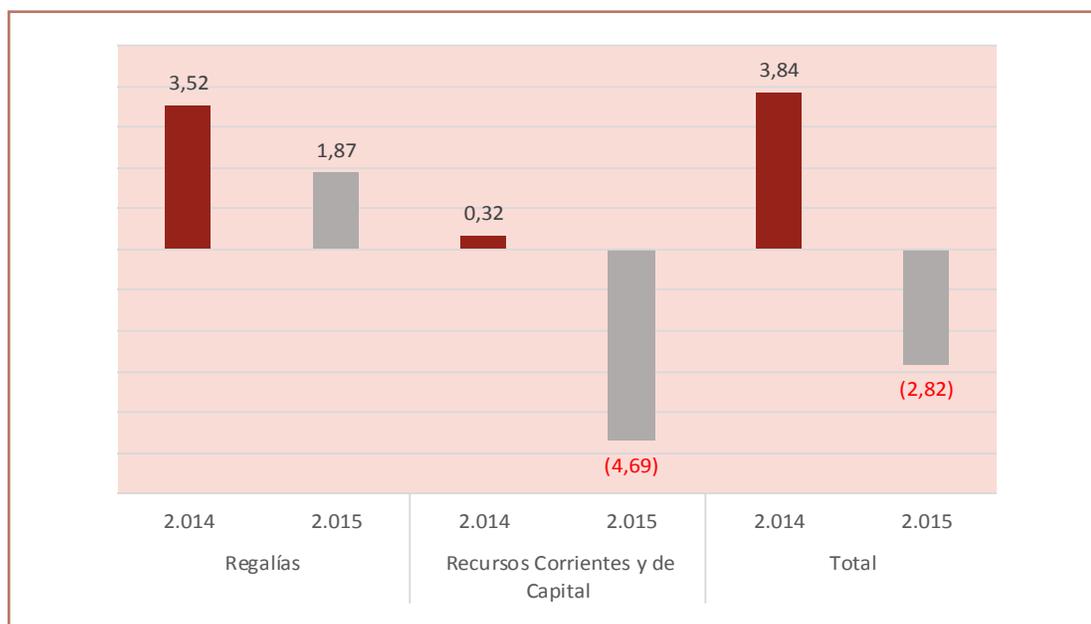
Continúa...

Concepto	\$Millones		Variaciones		%PIB	
	2014	2015	Abs.	%	2014	2015
Otros	(14.547.992)	(16.557.134)	(2.009.142)	13,8%	-1,92%	-2,07%
Dotación	(885.315)	(1.064.385)	(179.071)	20,2%	-0,12%	-0,13%
Recurso humano	(11.848.364)	(13.434.970)	(1.586.606)	13,4%	-1,56%	-1,68%
Investigación y estudios	(264.369)	(310.691)	(46.322)	17,5%	-0,03%	-0,04%
Administración del Estado	(246.355)	(266.531)	(20.176)	8,2%	-0,03%	-0,03%
Subsidios	(927.034)	(1.078.109)	(151.075)	16,3%	-0,12%	-0,13%
Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(313.285)	(328.072)	(14.787)	4,7%	-0,04%	-0,04%
Gastos operativos inversión SGR	(63.271)	(74.377)	(11.106)	17,6%	-0,01%	-0,01%
Préstamo neto	18.165	101.839	83.674	460,6%	0,00%	0,01%
Obtención	(28.654)	81.377	110.031	-384,0%	0,00%	0,01%
Concesión	46.819	20.462	(26.357)	-56,3%	0,01%	0,00%
Balance	987.792	(1.115.067)	(2.102.860)	-212,9%	0,13%	-0,14%
Financiamiento	(987.792)	1.115.067	2.102.860	-212,9%	-0,13%	0,14%
Crédito externo neto	12.850	97.918	85.068	662,0%	0,00%	0,01%
Crédito interno neto	143.536	44.142	(99.393)	-69,2%	0,02%	0,01%
Recursos del balance (+)	4.255.748	4.620.062	364.314	8,6%	0,56%	0,58%
Cuentas transitorias	27.249	13.739	(13.510)	-49,6%	0,00%	0,00%
Ingresos de terceros (+)	145.291	120.187	(25.103)	-17,3%	0,02%	0,02%
Pagos a terceros (-)	(118.041)	(106.448)	11.593	-9,8%	-0,02%	-0,01%
Variación otros activos	(315)	3.133	3.449	-1094,0%	0,00%	0,00%
Ventas de activos no financieros (+)	27.169	23.732	(3.437)	-12,6%	0,00%	0,00%
Variación de portafolio	(5.454.030)	(3.687.660)	1.766.370	-32,4%	-0,72%	-0,46%

Fuente: CGR-DCEF Elaboración DEM.

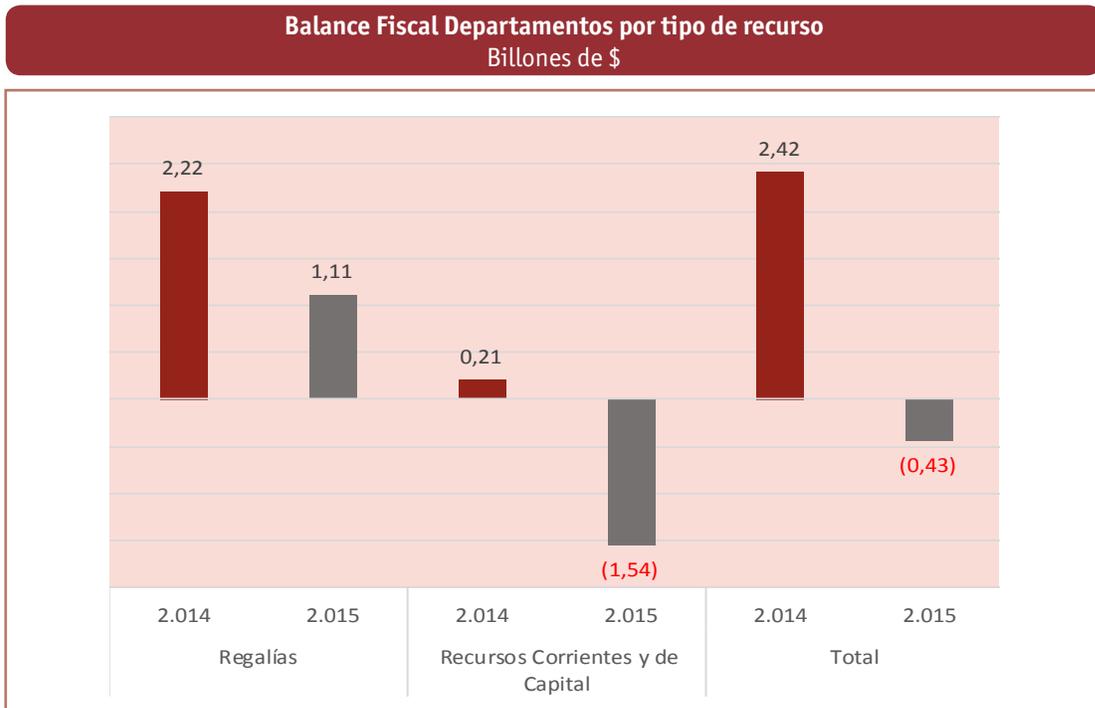
Balance Fiscal Entidades Territoriales por tipo de recurso

Billones de \$



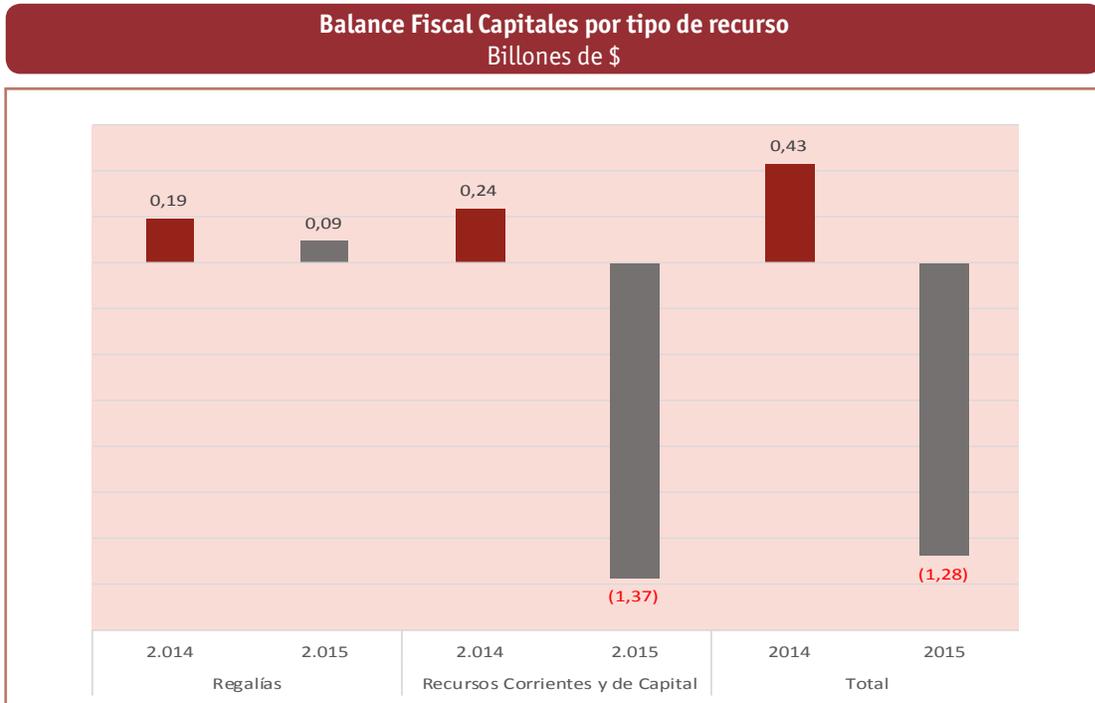
Fuente: CHIP-Cálculos CGR.

Anexo B.16



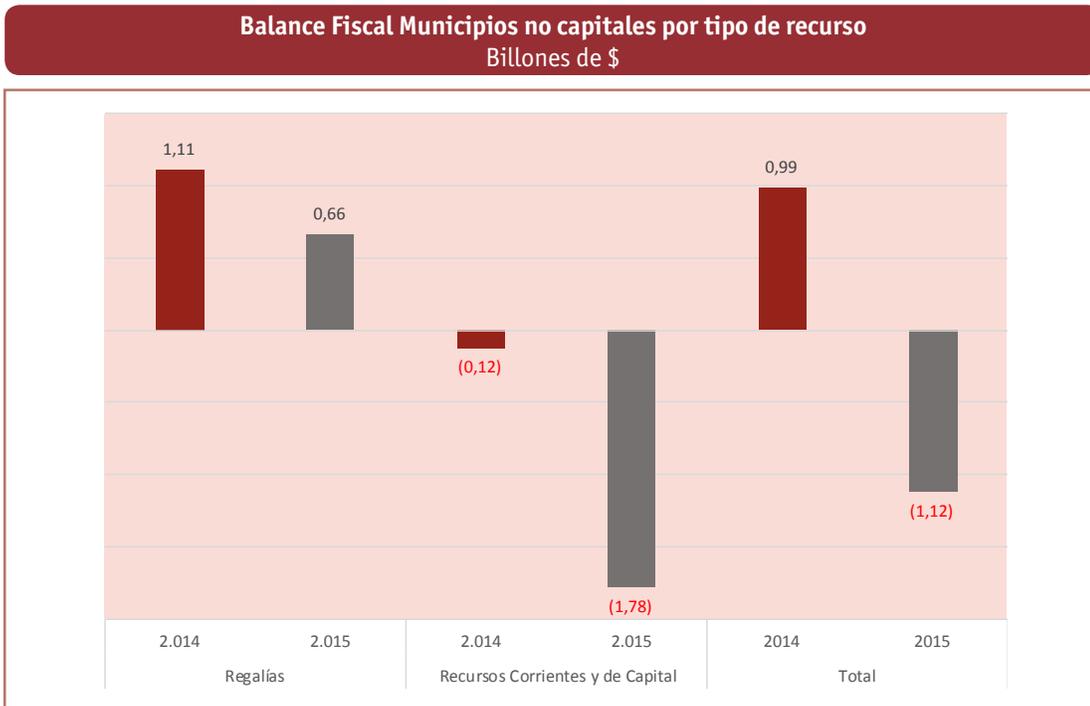
Fuente: CHIP-Cálculos CGR.

Anexo B.17



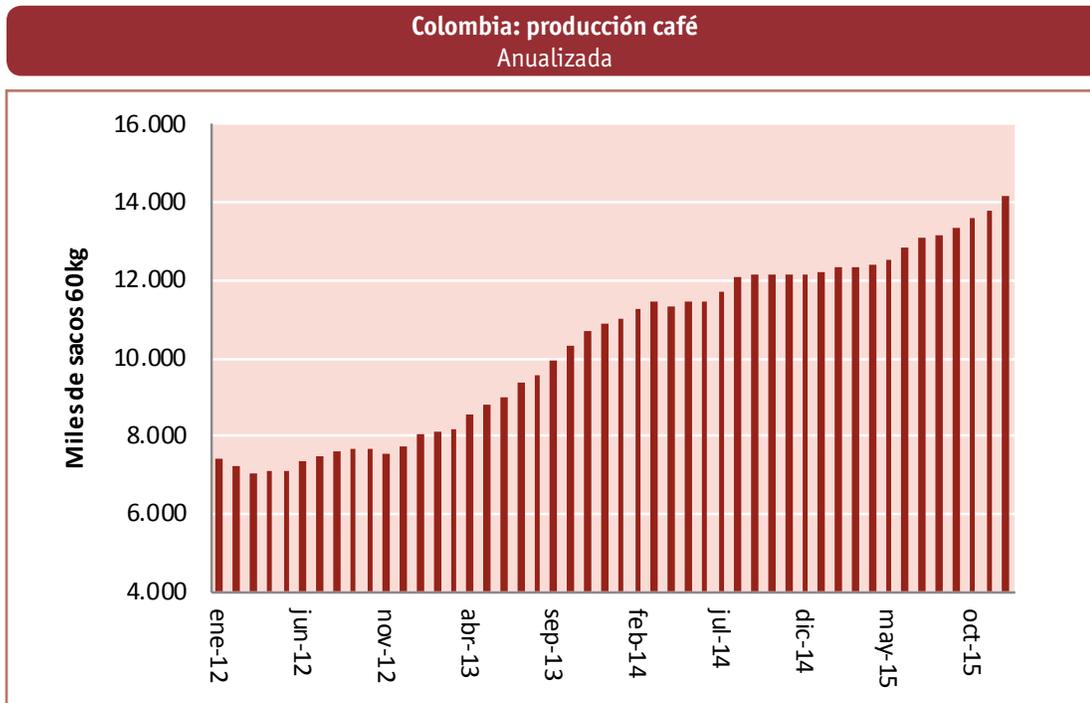
Fuente: CHIP-Cálculos CGR.

Anexo B.18



Fuente: CHIP-Cálculos CGR.

Anexo B.19



Fuente: CHIP-Cálculos CGR.

Anexo B.20

Fondo Nacional del Café: Balance fiscal
 (Millones de \$)

Concepto	2014	2015
Ingresos totales	1.996.618	2.251.332
Ingresos corrientes	1.993.456	2.250.648
Ingresos de capital	3.163	684
Gastos Totales	2.045.203	2.004.880
Gastos de funcionamiento	300.626	234.145
Gastos de operación	1.329.174	1.608.444
Intereses, Comis. y Gastos (Deuda)	22.521	23.112
Gastos de inversión	392.882	139.180
Préstamo Neto		
Déficit o Superávit	-48.585	246.452
% PIB	-0,006	0,031
Financiamiento	48.585	-246.452
Financiamiento externo neto	-64.600	-117.128
Desembolsos	0	0
Amortizaciones	64.600	117.128
Financiamiento interno neto	-44.039	-46.497
Desembolsos		
Amortizaciones	44.039	46.497
Movimiento activos financieros neto	79.973	0
Variación caja y cuentas	77.250	-82.827

Fuente: Fondo Nacional del Café. Cálculos DEM.

Anexo B.21

Balance Fiscal de los Establecimientos Públicos Nacionales
 Ejecución por obligaciones⁽¹⁾ 2014-2015 - Billones de \$

Concepto	2014	2015	Variación Absoluta	Variación Relativa (%)	% PIB	
					2014	2015
1. Ingresos totales	12,7	13,4	0,7	5,5	1,7%	1,7%
1.1. Ingresos corrientes	7,4	7,7	0,3	4,1	1,0%	1,0%
1.1.1. Ingresos tributarios	0	0	0	0,0	0,0%	0,0%
1.1.1.1. Impuestos directos	0	0	0	0,0	0,0%	0,0%
1.1.1.2. Impuestos indirectos	0	0	0	0,0	0,0%	0,0%
1.1.2. Ingresos no tributarios	7,4	7,7	0,3	4,1	1,0%	1,0%
1.2. Otros Ingresos	2,7	2,9	0,2	7,8	0,4%	0,4%
1.2.1. Fondos Especiales	0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
1.2.2. Aportes parafiscales	2,7	2,9	0,2	7,8	0,4%	0,4%
1.3. Ingresos de Capital	2,6	2,7	0,2	7,3	0,3%	0,3%
1.3.1. Rendimientos financieros	0,8	0,2	-0,6	-71,9	0,1%	0,0%
1.3.2. Excedentes financieros	1,6	2,3	0,7	45,2	0,2%	0,3%
1.3.3. Reintegros y recursos no apropiados	0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
1.3.4. Recuperación de Cartera	0,1	0,1	0,0	-34,5	0,0%	0,0%
1.3.5. Otros de capital	0,1	0,1	0,1	67,8	0,0%	0,0%
2. Gastos Totales	10,0	10,8	0,8	8,1	1,3%	1,4%
2.1. Gastos Corrientes	5,2	5,7	0,5	10,3	0,7%	0,7%
2.1.1. Funcionamiento	5,2	5,7	0,5	10,3	0,7%	0,7%
2.1.1.1. Gastos de personal	1,0	1,0	0,0	3,1	0,1%	0,1%
2.1.1.2. Gastos generales*	1,9	2,0	0,1	3,5	0,3%	0,3%
2.1.1.3. Transferencias	2,3	2,7	0,4	19,3	0,3%	0,3%
2.1.2. Intereses y Comisiones de Deuda	0,0	0,0	0,0	-6,1	0,0%	0,0%
2.1.2.1. Externos	0,0	0,0	0,0	2,2	0,0%	0,0%
2.1.2.2. Internos	0,0	0,0	0,0	-7,3	0,0%	0,0%
2.2. Gastos de Inversión	4,8	5,1	0,3	5,6	0,6%	0,6%
3. Déficit (-)/Superávit (+) (1-2)	2,6	2,6	0,0	-1,7	0,3%	0,3%

(1) Comprende las realizadas sobre la Vigencia actual

* Incluye gastos de comercialización

Fuente: SIIF, Cálculos CDEFP-CGR.

Balance financiero por obligaciones ESPT
Miles de millones de \$

	2014	2015	Variación porcentual
1. Ingresos	10,081	11,468	13,75
1.1 Ingresos corrientes	9,373	10,786	15,08
1.1.1 Tributarios	0,962	1,246	29,52
1.1.2 No tributarios	2,233	2,976	33,27
1.1.2.1 Tasas, Multas y Contribuciones	0,098	0,335	241,25
1.1.2.2 Ventas (bienes , servicios, operaciones comerciales)	1,420	1,624	14,31
1.1.2.3 Otros Ingresos No Tributarios	0,714	1,017	42,35
1.1.3 Transferencias y aportes	6,176	6,563	6,26
1.1.4 Rentas parafiscales / contribuciones parafiscales	0,002	0,002	10,39
1.4 Ingresos de capital	0,709	0,681	(3,86)
1.4.2 Rendimientos de Cartera ¹	0,689	0,663	(3,76)
1.4.3 Otros recursos de capital	0,020	0,018	(7,36)
2. Gastos	(10,862)	(11,461)	5,51
2.1 Gastos corrientes	(4,674)	(5,050)	8,05
2.1.1 Gastos de personal	(1,799)	(1,908)	6,08
2.1.2 Gastos generales	(0,631)	(0,895)	41,95
2.1.3 Transferencias corrientes	(2,183)	(2,185)	0,09
2.1.4 Otros gastos ²	(0,039)	(0,034)	(11,34)
2.1.5 Servicio de la deuda	(0,023)	(0,027)	19,43
2.2 Gastos de capital	(6,188)	(6,411)	3,60
2.2.1 Formación Bruta de Capital Fijo	(2,361)	(2,410)	2,09
2.2.2 Dotación	(1,385)	(1,268)	(8,49)
2.2.3 Recurso Humano	(1,034)	(1,144)	10,62
2.2.4 Otros Gastos de Capital ³	(1,408)	(1,589)	12,88
3. Préstamo neto	0,063	0,076	20,40
3.1 Préstamos	0,057	0,070	23,16
3.2 Inversión	0,006	0,006	(4,15)
4. Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)+(3)	(0,718)	0,082	(111,49)
5. Financiamiento	0,718	(0,082)	(111,49)
5.1 Crédito externo neto	0,002	(0,004)	(322,96)
5.1.1 Sector Bancario	0,004	0,001	(67,74)
5.1.2 Gobiernos Neto	(0,002)	(0,003)	99,77
5.1.5 Otros Neto	(0,000)	(0,002)	370,09
5.2 Crédito interno neto	0,069	(0,114)	(263,72)
5.2.1 Sector Bancario	0,196	0,030	(84,49)
5.2.2 Bonos y Títulos Neto	(0,123)	(0,142)	15,76
5.2.5 Otros Neto	(0,003)	(0,002)	(54,31)
5.3 Variación de activos	1,877	2,101	11,92
5.5 Diferencia en Caja (portafolio) ⁴	(1,231)	(2,066)	67,87

1. Rendimientos de Cartera, incluye: Otras Recuperaciones de Cartera, Reintegros, Rendimientos por Operaciones Financieras, Donaciones, Diferencial Cambiario y Utilidades y Excedentes.

2. Otros Gastos: incluye gastos de producción y comercialización y Otros gastos de funcionamiento.

3. Otros Gastos de Capital, incluye: Investigación y Estudio, Admón. del Estado, Subsidio, Saneamiento y Ajuste Fiscal.

4. Diferencial de Caja, incluye Reservas.

Fuente: SIF, Cálculos CDEFP-CGR.

Resultado Fiscal Consolidado Empresas No Financieras
(Billones de \$)

Concepto	2014	2015	Variación	
			\$	%
1. Ingresos	42,27	47,45	5,18	12,25
1.1 Ingresos corrientes	38,33	43,00	4,68	12,20
1.1.1. No tributarios	35,64	39,39	3,75	10,53
1.1.2 Transferencias y aportes	2,95	4,32	1,37	46,40
1.2 Ingresos de capital	3,95	4,45	0,51	12,80
1.2.1 Aportes de capital	0,00	0,00	(0,0)	(95,1)
1.2.2 Diferencial cambiario	0,02	0,42	0,39	1.624,95
1.2.3 Donaciones	0,01	0,00	(0,0)	(100,0)
1.2.4 Otros recuperaciones de cartera	0,98	1,74	0,76	76,93
1.2.5 Reintegros	0,00	0,01	0,00	102,85
1.2.6 Rendimientos por operaciones financieras	2,86	2,16	(0,7)	(24,4)
1.2.7 Utilidades y excedentes financieros	0,07	0,12	0,06	87,29
2. Gastos	(50,0)	(56,4)	(6,4)	12,79
2.1 Gastos corrientes	(34,2)	(38,8)	(4,6)	13,41
2.1.1 Gastos de funcionamiento	(34,2)	(38,8)	(4,6)	13,41
2.2 Gastos de capital	(15,8)	(17,6)	(1,8)	11,46
2.2.1 Formación bruta de capital fijo	(12,4)	(13,6)	(1,2)	9,36
2.2.2 Otros	(3,4)	(4,0)	(0,6)	19,19
3. Prestamo neto	3,60	1,05	(2,5)	(70,8)
3.1 Inversión	1,40	3,44	2,04	145,42
3.1.1 Capitalizaciones	1,39	3,43	2,03	146,05
3.1.2 Otros	0,01	0,01	0,00	28,64
3.2 Préstamos	2,20	(2,4)	(4,6)	(208,6)
3.2.1 Recuperación de cartera	2,20	(2,4)	(4,6)	(208,6)
Deficit o superávit (1)-(2)-(3)	(4,1)	(7,9)	(3,8)	90,84

Fuente: Datamart, 2016. Cálculos por compromisos.

Resultado Fiscal Consolidado medido por mayor déficit Fiscal por Empresa**

Empresa	Situación fiscal (billones \$)		Diferencia	
	2014	2015	\$	%
Empresas Públicas de Medellín	1,06	4,71	3,65	346,03
E.S.P. Generadora y Comercializadora de Energía del Caribe S.A.	0,35	0,85	0,50	143,49
Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A.	0,86	0,76	-0,10	(12,2)
E.S.P. Gestion Energética S.A.	0,55	0,56	0,02	2,81
Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburra Ltda.	0,20	0,45	0,25	123,47
Interconexion Electrica S.A.	-0,22	0,45	0,67	(305,3)
E.S.P. Gecelca 3 S.A.S.	0,28	0,43	0,15	53,37
E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	0,38	0,41	0,04	9,56
E.S.P. EPM Bogota Aguas S.A.	0,30	0,39	0,09	29,28
Instituto de Desarrollo del Meta	0,24	0,32	0,07	30,57
Empresa Metropolitana para la Seguridad	0,19	0,18	-0,01	(4,4)
Electrificadora Santander S.A. - E.S.P.	0,11	0,16	0,05	50,39
E.S.P. Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.	-0,23	0,15	0,39	(166,1)
Isagen S.A.	0,55	0,15	-0,39	(71,9)
Centrales Eléctricas de Norte de Santander S.A. - E.S.P.	0,09	0,13	0,04	38,39
Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. -E.S.P.-	0,12	0,12	0,00	3,96
Servicios Postales Nacionales S.A.	0,10	0,12	0,01	11,62
E.S.P. Empresa de Servicios Públicos del Meta	-0,03	0,11	0,13	(479,4)
Metroplus S.A.	0,10	0,08	-0,02	(19,6)
Empresa de Transporte Masivo de Cali S.A.	0,13	0,07	-0,06	(42,8)
Electrificadora del Meta S.A. - E.S.P.	0,03	0,06	0,03	73,31
E.S.P. Empresa de Telecomunicaciones de Bucaramanga S.A.	0,03	0,05	0,02	62,97
E.S.P. Empresas Públicas de Cundinamarca S.A.	0,23	0,05	-0,18	(79,1)
Empresas Municipales de Cali E.I.C.E E.S.P.	0,28	0,05	-0,23	(82,9)
Industria Militar	0,07	0,04	-0,03	(36,3)

** Signo negativo indica superávit.

Fuente: Datamart, 2016. Cálculos por compromisos.

Empresas No Financieras con mayores ingresos
Billones de \$

Empresa	Ingresos		Diferencia	
	2014	2015	\$	%
Empresas Públicas de Medellín	7,21	8,53	1,32	18,28
Oleoducto Central S.A.	2,86	4,19	1,33	46,44
Refinería de Cartagena S.A.	3,96	3,29	(0,7)	(16,9)
Isagen S.A.	2,31	2,83	0,51	22,23
Polipropileno del Caribe S.A.	1,65	2,22	0,57	34,94
Empresas Municipales de Cali E.I.C.E. E.S.P.	1,84	1,92	0,09	4,74
E.S.P. Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.	2,03	1,78	(0,2)	(12,1)
E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	1,84	1,74	(0,1)	(5,2)
E.S.P. Generadora y Comercializadora de Energía del Caribe S.A.	1,38	1,50	0,13	9,09
Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A.	0,95	1,48	0,54	56,62
E.S.P. Transportadora de Gas del Interior S.A.	1,00	1,25	0,25	25,08
Interconexión Eléctrica S.A.	0,93	1,00	0,07	7,70
Electrificadora Santander S.A. - E.S.P.	0,81	0,95	0,13	16,10
E.S.P. Empresa de Energía de Bogotá S.A.	1,64	0,69	(0,9)	(57,9)
Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda.	0,67	0,65	(0,0)	(3,2)
Oleoducto de Colombia S.A.	0,42	0,61	0,19	46,18
Central Hidroeléctrica de Caldas S. A. - E.S.P.	0,50	0,60	0,09	17,92
Instituto de Desarrollo del Meta	0,38	0,59	0,21	55,34
Centrales Eléctricas de Norte de Santander S.A. - E.S.P.	0,48	0,51	0,03	6,70
Industria Militar	0,48	0,46	(0,0)	(3,1)
Electrificadora del Huila S. A. - E.S.P.	0,38	0,42	0,04	11,48
Empresa Multipropósito de Urrá S.A.	0,27	0,36	0,10	35,97
Electrificadora del Meta S. A. - E.S.P.	0,34	0,36	0,02	5,18
Centrales Eléctricas de Nariño S. A. - E.S.P.	0,32	0,33	0,01	2,74
E.S.P. Empresa de Servicios Públicos del Meta	0,15	0,31	0,16	108,91
Resto Entidades	7,49	8,87	1,38	18,43
Total	42,27	47,45	5,18	12,25

Fuente: Datamart, 2016. Cálculos por compromisos.

Anexo B.26

Empresas No Financieras con mayores gastos

Billones de \$

Empresa	Gastos		Diferencia	
	2014	2015	\$	%
Empresas Publicas de Medellín	8,00	10,16	2,16	27,01
Refinería de Cartagena S.A.	7,79	6,62	-1,18	(15,1)
Isagén S.A.	2,86	2,98	0,12	4,18
Oleoducto Central S.A.	1,66	2,74	1,08	65,38
E.S.P. Generadora y Comercializadora de Energía del Caribe S.A.	1,70	2,33	0,64	37,43
Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A.	1,81	2,24	0,43	23,79
E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	2,23	2,17	-0,06	(2,7)
Polipropileno del Caribe S.A.	1,61	2,09	0,48	30,18
Empresas Municipales de Cali E.I.C.E. E.S.P.	2,12	1,97	-0,15	(6,9)
E.S.P. Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.	1,80	1,94	0,14	8,00
Interconexion Electrica S.A.	0,80	1,49	0,68	85,19
Electrificadora Santander S.A. - E.S.P.	0,92	1,11	0,19	20,37
Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda.	0,87	1,09	0,23	26,29
Instituto de Desarrollo del Meta	0,62	0,91	0,28	45,63
E.S.P. Gestión Energética S.A.	0,74	0,80	0,06	8,35
Central Hidroeléctrica de Caldas S. A. - E.S.P.	0,62	0,72	0,09	15,18
Centrales Eléctricas de Norte de Santander S.A. - E.S.P.	0,57	0,64	0,07	11,77
E.S.P. Transportadora de Gas del Interior S.A.	0,86	0,62	-0,24	(28,1)
Industria Militar	0,55	0,51	-0,04	(6,6)
E.S.P. Gecelca 3 S.A.S.	0,28	0,43	0,15	53,37
Electrificadora del Meta S. A. - E.S.P.	0,38	0,42	0,05	12,38
E.S.P. Empresa de Servicios Públicos del Meta	0,12	0,42	0,30	243,50
E.S.P. EPM Bogotá Aguas S.A.	0,30	0,39	0,08	26,93
Servicios Postales Nacionales S.A.	0,39	0,38	-0,00	(1,1)
Oleoducto de Colombia S.A.	0,27	0,38	0,11	38,56
Resto Entidades	10,14	10,85	0,71	7,00
Total	50,01	56,41	6,40	12,79

Fuente: Datamart, 2016. Cálculos por compromisos.

Anexo B.27

Empresas Sociales del Estado Territoriales - Balance fiscal por compromisos

Billones de \$

Concepto	2014	2015	Variación
Ingresos	9,4	9,9	5,3%
Ingresos Corrientes	8,3	8,9	7,2%
No Tributarios	7,6	8,0	5,3%
Transferencias y Aportes	0,7	0,9	28,6%
Ingresos de Capital	1,0	1,0	0,0%
Gastos	10,5	11,2	6,7%
Gastos Corrientes	9,8	10,3	5,1%
Gastos de Capital	0,7	0,9	28,6%
Préstamo Neto	-	0,1	n.r.
Balance	(1,1)	(1,3)	18,2%

Fuente: CGR, Cálculos DEM, sobre cifras del Datamart DCET. // n.r.: no representativo.

Anexo B.28

Banco de la República – Estado de resultados a 31 de diciembre de 2014 -2015
Billones de \$

	dic-14	dic-15
Ingresos		
Intereses y rendimientos	0,667	0,724
Reservas Internacionales	0,486	0,320
Operaciones activas de regulación monetaria	0,181	0,404
Inversiones TES	0,044	0,029
Operaciones REPO	0,137	0,375
Otras operaciones	0,000	0,000
Comisiones	0,137	0,154
Diferencia en cambio	0,465	0,475
Moneda emitida y metales preciosos	0,187	0,308
Otros ingresos	0,062	0,037
Total de Ingresos	1,518	1,698
Egresos		
Intereses y rendimientos	0,881	1,089
Depósitos remunerados Gobierno Nacional	0,424	0,572
Operaciones pasivas de regulación monetaria	0,457	0,517
Depósitos de contracción monetaria	0,014	0,007
Depósitos de control monetario Gobierno Nacional	0,443	0,510
Otras operaciones	0,000	0,000
Gastos de administración de las Reservas Internacionales	0,026	0,036
Comisión de compromiso crédito flexible FMI	0,027	0,030
Diferencias en cambio	0,042	0,206
Costo de emisión de especies monetarias	0,149	0,219
Costos emisión de Billetes	0,074	0,088
Costos de emisión moneda metálica	0,064	0,120
Distribución de especies monetarias	0,010	0,011
Beneficios y gastos de empleados	0,341	0,366
Gastos generales	0,070	0,078
Impuestos	0,010	0,010
Seguros	0,005	0,005
Contribuciones y afiliaciones	0,002	0,003
Gastos Culturales	0,010	0,010
Deterioro, depreciaciones y amortizaciones	0,032	0,034
Otros gastos	0,018	0,007
Total de egresos	1,613	2,093
Resultado del ejercicio	-0,094	-0,395
Otro resultado integral del período	-0,012	-0,097
Resultado integral total	-0,106	-0,492

Fuente: Estados de Resultados. Banco de la República.

Anexo B.29

Balance cuasifiscal de Fogafin

Billones de \$

Concepto	2014	2015	Variación	
			\$	%
I. Ingresos totales	0,146	0,034	-0,112	-76,6
a) Ingresos corrientes	0,077	0,034	-0,043	-55,4
Comisiones por administración del Seguro de Depósito	0,028	-	-0,028	-100,0
Ingresos operacionales	0,048	0,032	-0,015	-31,9
Ingresos no operacionales	0,002	0,002	0,000	14,1
b) Transferencias recibidas del Gobierno	0,069	-	-0,069	-100,0
Para pensiones del Bancafé liquidado	0,068	-	-0,068	-100,0
Otras transferencias	0,002	-	-0,002	-100,0
II. Egresos totales	0,080	0,044	-0,036	-44,6
a) Gastos corrientes	0,041	0,039	-0,002	-4,4
Funcionamiento y administración	0,022	0,028	0,006	28,1
Gastos operacionales y otros	0,019	0,011	-0,008	-41,7
b) Transferencias al Gobierno	0,000	0,005	0,005	n.r.
c) Transferencias para cubrir Pensiones de Bancafé liquidado	0,039	-	-0,039	-100,0
III. Déficit o superávit cuasifiscal	0,066	-0,010	-0,076	-115,3
% del PIB	0,00	0,00		

Notas:

a) Este es el balance cuasifiscal agrupado, que comprende todos los Fondos financiados con recursos de presupuesto de la Nación.

b) n.r.: no representativa.

Fuente: FOGAFÍN. Cálculos CGR.

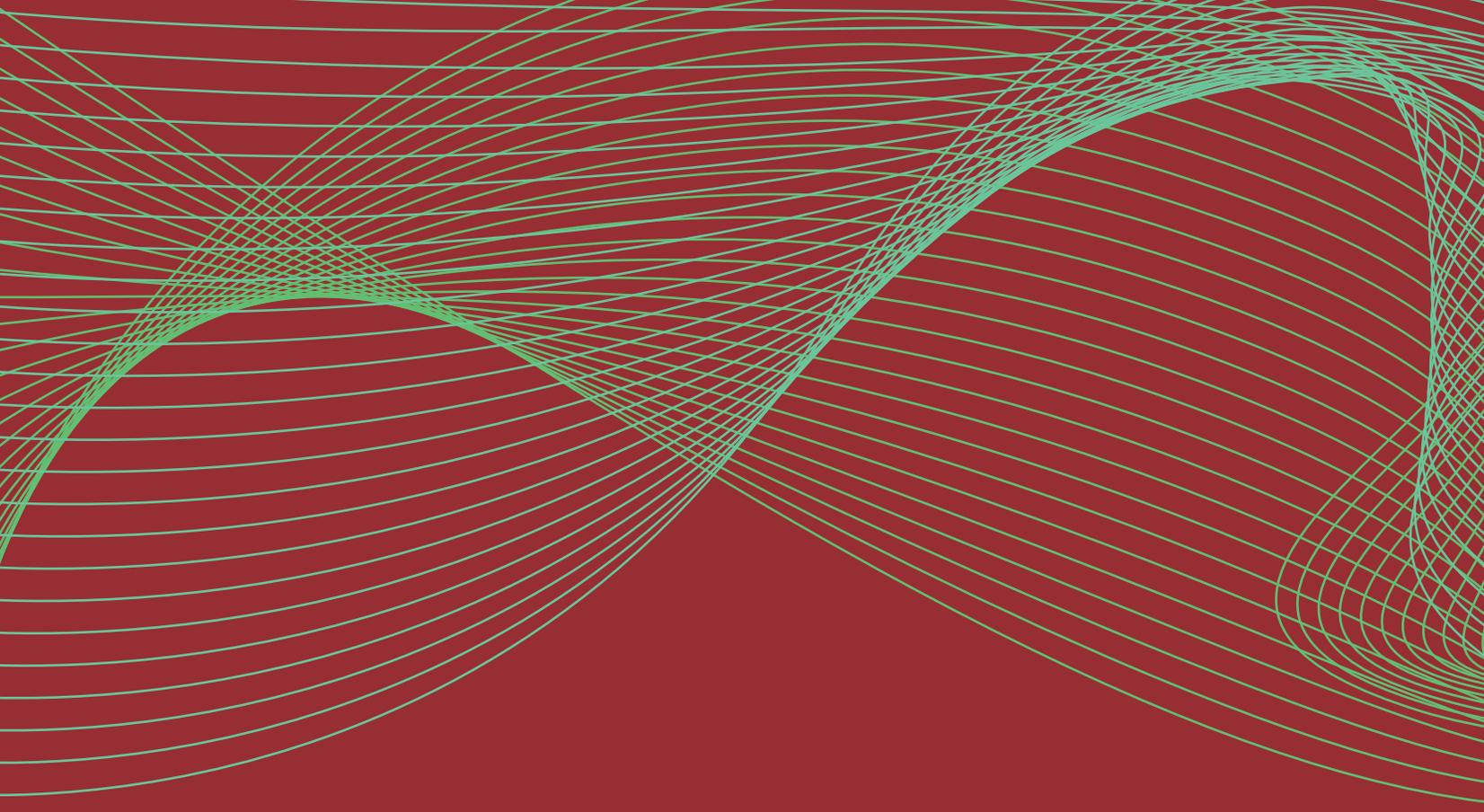
Anexo B.30

Balance fiscal de Ecopetrol - compromisos

Billones de \$

Concepto	2014	2015	Variación anual
Ingresos Totales	61,2	49,7	-18,7
Ingresos corrientes	59,5	45,8	-23,0
Ingresos de capital	1,7	4,0	131,2
Gastos Totales	76,5	63,6	-16,9
Gastos de funcionamiento	20,8	13,0	-37,6
Gastos de operación	37,8	32,2	-14,8
Intereses, Comis.y Gastos (Deuda)	0,9	1,6	79,7
Gastos de inversión	17,0	16,8	-1,6
Déficit o Superávit (implic)	-15,3	-13,8	-9,7
% PIB	-2,02	-1,73	
Financiamiento	15,3	13,8	-9,7
Financiamiento externo neto	6,3	7,8	23,8
Desembolsos	6,3	8,4	33,2
Amortizaciones	0,1	0,7	959,1
Financiamiento interno neto	0,0	-0,1	15.665
Desembolsos	0,0	0,0	
Amortizaciones	0,0	0,1	15.665
Variación caja y cuentas	9,0	6,1	-31,9

Fuente: Ecopetrol S.A.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA