



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Situación de las

**Finanzas**

del Estado

**2016**





*Situación*

**de las Finanzas del Estado**

**2016**



## CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Edgardo José Maya Villazón  
Contralor General de la República

Gloria Amparo Alonso Másmela  
Vicecontralora General de la República

Juan Carlos Thomas Bohórquez  
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

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

Andrés Bernal Morales  
Contralor Delegado para el sector Agropecuario

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

José Antonio Soto Murgas  
Contralor Delegada 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

Diego Alvarado Ortiz  
Contralor Delegada para el Medio Ambiente

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

Julio Andrés Ossa Santamaría  
Contralor Delegada para Participación Ciudadana

Lisbeth Triana Casas  
Directora Oficina de Planeación

Victoria Eugenia Díaz Acosta  
Directora de Oficina de Sistemas e Informática

Adriana Herrera Beltrán  
Directora Oficina de Control Interno

Jesualdo Villero Pallares  
Director Oficina de Control Disciplinario

Ivan Darío Torres Guaque  
Director Oficina Jurídica

Tania Violeta Vargas Luna  
Directora del Centro de Estudios Fiscales

Rossana Payares Altamiranda  
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Luisa Fernanda Morales Noriega  
Gerente del Talento Humano

Alfredo Vargas  
Gerente Administrativo y Financiero

Álvaro Ruiz Castro  
Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Claudia Cristina Serrano Evers  
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción

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



••• **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

Juan Carlos Thomas Bohórquez  
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Dirección del Informe:  
Juan Carlos Thomas Bohórquez

Alejandro José Ovalle Gont  
Director de Estudios Macroeconómicos

Participaron en la elaboración de este informe:

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

Asesoría Técnica:  
Antonio Hernández Gamarra

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Rossana Payares Altamiranda  
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Edición y diagramación:  
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Portada  
Grupo de Diseño-CGR

Contraloría General de la República  
Carrera 69 # 44 - 35  
Teléfonos: 5187000  
Bogotá D.C., Colombia  
Junio 2017  
[www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

# Tabla de contenido

Presentación.....	9
Introducción.....	13
<b>I. Entorno macroeconómico externo e interno y su influencia en el resultado fiscal de 2016.....</b>	<b>15</b>
1.1 Crecimiento en 2016: el más bajo de los últimos años.....	15
1.1.1 El crecimiento de 2016 se soportó principalmente en el sector financiero ...	16
1.1.2 El consumo perdió fuerza y la inversión disminuyó en términos reales durante 2016.....	17
1.2 En 2016 el precio del petróleo continuó a la baja aun cuando la OPEP acordó fortalecerlo a finales de año.....	18
1.3 El bajo precio del petróleo presionó al alza la tasa de cambio.....	20
1.4 La caída en las importaciones suavizó el déficit externo en 2016.....	21
1.5 Aunque la inflación se redujo en 2016 no se cumplió la meta.....	22
1.6 La política monetaria contraccionista aumentó las tasas de interés.....	23
1.7 La tasa de desempleo se mantuvo y la informalidad no cedió.....	24
1.8 A raíz de los cambios de las principales variables se ajustaron los supuestos macroeconómicos y fiscales.....	28
<b>II. La situación fiscal del Estado en el 2016: balance consolidado.....</b>	<b>29</b>
2.1 Evolución reciente del déficit fiscal del Sector Público Consolidado (2009-2015).....	29
2.2 El balance fiscal del Estado en 2016.....	30
2.2.1 Balance del Sector Público No Financiero (SPNF).....	31
2.2.2 Sector Público Financiero.....	33
2.3 Financiamiento del déficit fiscal del Estado.....	33
2.4 Resultado fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2016.....	36
2.4.1 El déficit del GNC en 2016 siguió en aumento.....	37
2.4.2 Los ingresos del GNC mantuvieron una tendencia a la baja en 2016.....	38
2.4.3 Los gastos del GNC se mantuvieron al alza en 2016.....	42
2.4.4 El financiamiento del déficit del GNC en 2016.....	54
<b>III. Balances fiscales sectoriales.....</b>	<b>57</b>
3.1 Seguridad Social.....	57
3.1.1 La institucionalidad del aseguramiento en Colombia.....	57
3.1.2 Al cierre de 2016 el Sector Seguridad Social fue superavitario.....	58
3.1.3 Los ingresos de mayor participación en el sector provinieron de la Nación...	59
3.1.4 Los gastos del sector son destinados principalmente para el pago de pensiones.....	60

3.1.5 Retos del sistema de seguridad social.....	61
3.2 Gobiernos Centrales Territoriales.....	66
3.2.1 El balance fiscal de los Gobiernos Centrales Territoriales: de déficit en 2015 a superávit en 2016.....	66
3.2.2 Los ingresos de los Gobiernos Centrales Territoriales disminuyeron en 2016 por efecto de las regalías.....	67
3.2.3 La menor inversión explica la disminución de los gastos de los Gobiernos Centrales Territoriales en 2016.....	68
3.2.4 El resultado fiscal de los departamentos fue positivo en 2016.....	69
3.2.5 El balance de las capitales pasó de negativo a positivo en el 2016.....	72
3.2.6 Los municipios no capitales registraron superávit en 2016.....	75
3.3 Sistema General de Regalías (SGR).....	79
3.4 Fondos.....	80
3.4.1 Fondos de regalías del régimen anterior.....	80
3.4.2 Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).....	81
3.4.3 Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC).....	82
3.4.4 Fondo Nacional del Café (FoNC).....	83
3.5 Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN).....	85
3.5.1 Comportamiento de los ingresos de los ESPN en 2016.....	86
3.5.2 Comportamiento de los gastos de los ESPN en 2016.....	89
3.6 Establecimientos Públicos Territoriales (ESPT).....	92
3.7 Empresas no financieras.....	95
3.8 Empresas Sociales de Estado Territoriales (ESET).....	98
3.8.1 Institucionalidad.....	98
3.8.2 Un balance fiscal negativo en 2016 para las ESET.....	99
3.8.3 Se mantiene el crecimiento de la cartera adeudada a las ESET.....	101
3.9 Banco de la República.....	101
3.10 Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín).....	106
<b>IV.Anexos.....</b>	<b>109</b>
Anexo A	
Aspectos metodológicos.....	111
Cálculo del Balance Fiscal.....	114
Anexo B	
Cuadros.....	117

## Tabla de gráficos

Gráfico 1-1. Crecimiento economía colombiana (%).....	16
Gráfico 1-2. Crecimiento del PIB real por ramas de actividad económica.....	17
Gráfico 1-3. Precios internaciones del petróleo.....	19
Gráfico 1-4. Tasa Representativa del Mercado (TRM).....	20
Gráfico 1-5. Inflación total y sin alimentos.....	22
Gráfico 1-6. Tasa de intervención (%).....	23
Gráfico 1-7. Tasa de crecimiento anual de la cartera bruta real y calidad (%).....	24
Gráfico 1-8. Tasa de desempleo (%).....	25
Gráfico 2-1. Resultado fiscal del Estado 2009-2015.....	30
Gráfico 2-2. Déficit y variación deuda bruta del sector público.....	33
Gráfico 2-3. Otros mecanismos de financiación del GNC.....	35
Gráfico 3-1. Balance Fiscal Gobiernos.....	66
Gráfico 3-2. Gobiernos Centrales Territoriales – Ingresos.....	67
Gráfico 3-3. Gobiernos Centrales Territoriales.....	68
Gráfico 3-4. Gobiernos Centrales Territoriales – Gastos.....	68
Gráfico 3-5. Departamentos – Ingresos.....	70
Gráfico 3-6. Departamentos – Balance Fiscal 2016.....	72
Gráfico 3-7. Municipios Capitales – Ingresos.....	73
Gráfico 3-8. Municipios capitales – Gastos.....	74
Gráfico 3-9. Municipios Capitales – Balance Fiscal.....	75
Gráfico 3-10. Municipios No Capitales – Ingresos.....	76
Gráfico 3-11. Municipios No Capitales – Gastos.....	77
Gráfico 3-12. Municipios No Capitales – Principales Superavitarios 2016.....	78
Gráfico 3-13. Municipios No Capitales – Principales Deficitarios 2016.....	79
Gráfico 3-14. Colombia - Producción café.....	84
Gráfico 3-15. Establecimientos Públicos Nacionales – Ingresos .....	88
Gráfico 3-16. Establecimientos públicos nacionales – Gastos.....	90
Gráfico 3-17. Establecimientos Públicos Nacionales – Gastos.....	92
Gráfico 3-18. Utilidades del Banco de la República.....	102
Gráfico 3-19. Tasa de interés LIBOR (%).....	102
Gráfico 3-20. Rendimiento del portafolio de inversiones.....	103

## Tabla de cuadros

Cuadro 1-1. Balance oferta y demanda de petróleo.....	19
Cuadro 1-2. Actualización principales supuestos macroeconómicos 2016.....	26
Cuadro 1-3. Principales supuestos fiscales, 2016.....	27

*Situación de las* Finanzas del Estado

Cuadro 2-1. Resultado fiscal Sector Público Consolidado (SPC).....	31
Cuadro 2-2. Balance fiscal del Gobierno Nacional Central.....	38
Cuadro 2-3. Ingresos tributarios del GNC.....	40
Cuadro 2-4. Ingresos de capital.....	41
Cuadro 2-5. Gastos del Gobierno Nacional Central.....	42
Cuadro 2-6. Nómina del Gobierno Nacional Central.....	44
Cuadro 2-7. Transferencias corrientes del GNC.....	45
Cuadro 2-8. Sistema General de Participaciones 2013-2016.....	46
Cuadro 2-9. Transferencias a pensiones.....	47
Cuadro 2-10. Transferencias para salud (no SGP).....	47
Cuadro 2-11. Afiliados Fosyga.....	48
Cuadro 2-12. Inversión en el GNC.....	49
Cuadro 2-13. Ejecución de la inversión en los sectores de transporte, agropecuario y vivienda. 2013-2016.....	50
Cuadro 2-14. Inversión en el Sector Agropecuario.....	52
Cuadro 2-15. Inversión en vivienda.....	53
Cuadro 2-16. Pago de intereses.....	54
Cuadro 2-17. Financiamiento del GNC.....	55
Tabla 3-1 Composición institucional Seguridad Social.....	58
Cuadro 3-1. Resultado fiscal Seguridad Social.....	59
Cuadro 3-2. Sistema General de Regalías.....	80
Cuadro 3-3. Balance Fondos Regalías Régimen Anterior.....	81
Cuadro 3-4. Fondo de Ahorro y Estabilización.....	82
Cuadro 3-5. Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles.....	82
Cuadro 3-6. FoNC: Balance fiscal.....	83
Cuadro 3-7. Balance Fiscal de los Establecimientos Públicos Nacionales ejecución por obligaciones.....	86
Cuadro 3-8. Establecimientos Públicos Nacionales: Ingresos.....	87
Cuadro 3-9. Establecimientos públicos nacionales - Gastos totales.....	91
Cuadro 3-10. Balance Financiero Estapúblicos Territoriales - (por obligaciones).....	94
Cuadro 3-11. Balance Financiero 2016 por Compromisos.....	95
Cuadro 3-12. Balance Financiero Empresas Nacionales Compromisos.....	96
Cuadro 3-13. Balance Financiero Empresas Territoriales.....	97
Cuadro 3-14. Resultados fiscal ESET.....	100
Cuadro 3-15. Banco de la República – Estado de resultados.....	105
Cuadro 3 16. Balance cuasifiscal de Fogafín.....	106
Anexos	
Cuadro 1. Anexo A. Número de entidades incluidas en el informe.....	112
Cuadro 2. Anexo A: Diferencias metodológicas cálculos déficit presupuestal y fiscal.....	116
Cuadro 1. Anexo B: Gobiernos Centrales Territoriales - Balance Fiscal.....	119
Cuadro 2. Anexo B: Departamentos - Balance Fiscal.....	122
Cuadro 3. Anexo B Municipios Capitales - Balance Fiscal.....	124
Cuadro 4. Anexo B: Municipios No Capitales - Balance Fiscal.....	126

## 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 Certificación de la Situación de las Finanzas del Estado de la vigencia 2016, 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 2016 estuvo marcada por los vaivenes del entorno internacional. Particularmente, se mantuvo la tendencia en la reducción de los precios del petróleo que afectó las finanzas públicas, a través de menores impuestos, distribución de utilidades y liquidación de regalías. Por otra parte, y como reflejo de lo anterior, se siguió en la senda de la devaluación del peso frente al dólar, que se manifestó en un mayor servicio y saldo de la deuda pública. Otro factor determinante del desempeño fiscal fue la disminución del crecimiento económico que tuvo efectos directos en las finanzas públicas a través del menor dinamismo de los recaudos tributarios.

En este contexto, el balance del Sector Público Consolidado colombiano durante 2016 arrojó un déficit equivalente a 3,2% del PIB, menor al 3,5% del PIB presentado en 2015. Este resultado estuvo determinado, fundamentalmente, por el balance fiscal deficitario del Sector Público No Financiero (SPNF) que ascendió a 3,2% del PIB, mientras que el Sector Financiero, compuesto por el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), contribuyó con un monto cercano al equilibrio y equivalente a 0,01% del PIB.

El balance del SPNF se descompone en un déficit del GNC de 4,0% del PIB y en un balance fiscal positivo de 0,8% del PIB, en el neto de los demás sectores y empresas, que mitigó este resultado. En ese agregado presentaron superávit los gobiernos centrales territoriales, la seguridad social, el Sistema General de Regalías (SGR) y los establecimientos públicos nacionales. Por su parte, presentaron déficit las empresas no financieras y algunos fondos relacionados con el sector de hidrocarburos y minas.

En el caso del GNC el déficit presentado en 2016 fue mayor en 1 punto porcentual frente al de 2015 producto de un menor crecimiento de los ingresos, especialmente los de capital, por contraste con unos gastos crecientes. Dada la debilidad de los ingresos del GNC, se tramitó a finales de 2016 una reforma tributaria con la justificación de superar los graves problemas estructurales del sistema tributario nacional. Sin embargo, de acuerdo con lo aprobado, la reforma apuntó más a un incremento en el corto plazo del recaudo que a los objetivos inicialmente anunciados. El incremento del IVA, la reducción de la tarifa de renta a las empresas y la creación de nuevos tributos, como al carbono, comenzaron a tener efectos en el re-

caudo tributario en 2017. Hasta lo observado en 2016 la debilidad de la estructura impositiva se tradujo, como veremos más adelante, en una menor participación del recaudo comparado con el PIB lo que presiona por nuevas reformas tributarias en un escenario de posconflicto.

Por contraste, el mejor comportamiento de las finanzas territoriales se debió principalmente al ciclo político regional, donde 2016 fue el primer año de gobierno en el cual se elaboraron los planes de desarrollo, lo que demoró la ejecución presupuestal, principalmente en inversión. Los ingresos de los gobiernos locales y regionales se vieron afectados por las transferencias, particularmente las provenientes de las regalías, dado el impacto de los precios del petróleo en el valor de su producción. Estas entidades siguieron mostrando una gran dependencia para financiar sus planes de gastos e inversión, de las transferencias del nivel central (SGP), así como de los recursos del SGR.

El sector de la seguridad social mostró en 2016 un resultado superavitario, mayor al de la vigencia anterior, generado en el subsector de pensiones generado por el aumento de las afiliaciones al régimen de prima media de personas trasladadas desde fondos privados.

Los establecimientos públicos nacionales mostraron un superávit para la vigencia 2016, prácticamente igual al registrado en 2015, explicado por el comportamiento dinámico 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 del SGR, aunque se observó un superávit en la vigencia, éste resultó ser inferior al de 2015, en virtud del menor crecimiento de los ingresos de regalías, esto como resultado de la caída en el valor de la producción de hidrocarburos.

Por su parte, las empresas no financieras territoriales presentaron, aun cuando en menor grado que en 2015, un balance deficitario que se explicó, por una parte, en el comportamiento de las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) dados los problemas de liquidez enfrentados fundamentalmente por la cartera morosa; y de otra parte, a que algunas empresas nacionales, como la Refinería de Cartagena (Reficar), entraron a operar de manera definitiva en 2016, contribuyendo al buen comportamiento de los ingresos y a mejorar la posición fiscal respecto al año inmediatamente anterior.

Para el caso del Sector Financiero, se destaca que después de varios años de generar pérdidas, que debieron ser asumidas por el presupuesto nacional, el Banco de la República presentó un superávit como resultado de tasas de interés externas e internas elevadas, los mayores saldos de TES y la suspensión de compras de divisas en el mercado cambiario.

Los retos fiscales enfrentados por las autoridades económicas durante 2016 siguen presentes en 2017, dado que los precios del petróleo no se han recuperado, la tasa de cambio sigue siendo volátil y el crecimiento económico no parece despegar a pesar de los anuncios del Gobierno Nacional. Esta combinación de factores ha llevado al Estado a replantear sus metas fiscales en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2017) y en el Plan Financiero, al pasar de una proyección de déficit del GNC para 2017 de 3,3% a 3,6% del PIB, con consecuencias sobre los niveles de endeudamiento interno y externo.

En este contexto, se hace necesario el establecimiento de una política fiscal que busque generar sistemáticamente finanzas públicas sostenibles, con crecimiento económico y bienestar social en el escenario actual de desaceleración económica. A su vez, se espera que la comisión de gasto público\* genere, y que el Gobierno Nacional las adopte, las recomendaciones necesarias para fortalecer la eficiencia y eficacia del gasto y, de esta manera, dirigirlo a producir impactos en materia de bienestar y crecimiento.

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 indudablemente contribuirá al fortalecimiento de las finanzas nacionales y territoriales, reducir el déficit fiscal y garantizar una deuda pública sostenible.

---

\*Comisión ad honorem creada por Ley 1819 de 2016 (reforma tributaria estructural) para que realice el estudio integral del gasto público y de la inversión pública en Colombia. Las conclusiones y recomendaciones las deberá entregar a finalizar la vigencia 2017.



## Introducción

El informe de la Situación de las Finanzas del Estado 2016, preparado por la Contraloría General de la República (CGR), se compone, además de la presentación inicial, de tres capítulos donde se examinan los hechos más relevantes de las finanzas públicas colombianas y una sección de anexos con los principales aspectos metodológicos del informe y cuadros de estadísticas fiscales.

En el primer capítulo se presenta una visión global del entorno macroeconómico externo e interno y los efectos sobre los resultados económicos y el balance fiscal para los últimos años, en particular, para la vigencia 2016.

En el segundo capítulo se muestra el resultado del desempeño fiscal del Estado, considerando los sectores y entidades que hacen parte del Sector Público Consolidado (SPC). Incluye una sección de financiamiento en la que se presenta la forma y estrategias con las que el sector público consiguió los recursos para cubrir el déficit fiscal, constituidos principalmente con deuda externa e interna.

En este capítulo además se analiza el desempeño fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC), dado que es el componente más importante del SPC, tanto en términos de recursos como de déficit. En las secciones de este acápite se presenta el resultado del balance fiscal para 2016, se analizan los ingresos desde una perspectiva de mediano plazo para determinar su evolución y los gastos en general, los giros de transferencias y la ejecución de la inversión. Adicionalmente, se incluye el detalle del financiamiento que realizó el GNC durante 2016 con el fin de cubrir los recursos del déficit fiscal.

En el tercer capítulo se analizan en detalle los balances fiscales de los restantes sectores y/o entidades que componen el SPC mostrando 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 SPC se basa en los manuales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y corresponde a una reclasificación de la información de ejecución presupuestal, con el objetivo de separar los rubros que corresponden a operaciones de financiamiento 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, exceptuando los recursos de crédito considerados como financiamiento. El ingreso total se clasifica en corriente (ingresos tributarios y no tributarios) y de capital.
- Gasto total y préstamo neto: tiene en cuenta todos los gastos con fines operacionales (gasto corriente) y fines de inversión (gasto de capital), excluyendo los pagos por amortizaciones de créditos. El préstamo neto es el monto de los préstamos otorgados y obtenidos entre las entidades del sector público no financiero. En este concepto se incluyen solo los préstamos vinculados a objetivos de política económica o social (no comprenden los préstamos por motivos de liquidez u obtención de beneficios).
- Resultado o balance fiscal (déficit o superávit): el balance corresponde a la diferencia entre ingreso y gasto total, sin tener en cuenta las operaciones de financiamiento<sup>1</sup>. 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 déficit, lo cual se conoce como “por debajo de la línea”.

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

---

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

## I. Entorno macroeconómico externo e interno y su influencia en el resultado fiscal de 2016

La Contraloría General de la República (CGR), al analizar la situación fiscal del Estado en 2016 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 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 Colombia, como en otros países, el resultado de las finanzas públicas tiene un vínculo muy estrecho con la actividad económica, la producción de bienes y servicios genera el soporte de sus ingresos básicos: los impuestos. Además, el mismo sector público contribuye al crecimiento económico por medio del gasto, principalmente a través de sus inversiones.

Desde finales de 2014 la caída de los precios internacionales del petróleo generó efectos nocivos que se reflejaron, de un lado, en la pérdida de dinámica de la actividad económica y, de otro, en el deterioro de los ingresos fiscales del Gobierno Nacional Central (GNC), a través del menor pago de impuestos y de la caída en los ingresos de capital vía dividendos. En los gobiernos territoriales también se presentó una reducción de los ingresos explicada por la caída de las regalías minero energéticas.

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

### 1.1 Crecimiento en 2016: el más bajo de los últimos años

Colombia presentó en 2016 un crecimiento económico de 2%, el más bajo de los últimos seis años (Gráfico 1-1), debido a los efectos del menor aporte del sector minero energético (principalmente hidrocarburos), la débil reactivación de la economía mundial y el comportamiento de otras variables que afectaron la demanda interna, como el aumento de las tasas de interés, que redujeron el consumo y la inversión.



Fuente: DANE.

Con la abrupta caída de los precios del petróleo desde mediados de 2014, materializada en una desaceleración del ritmo de crecimiento económico durante 2015 y 2016, quedó al descubierto la vulnerabilidad del modelo de crecimiento económico del país, que unido al aumento de la tasa de interés por parte de la autoridad monetaria con el fin de anclar las expectativas de inflación, limitó la dinámica del consumo y la inversión.

Finalmente, aun cuando al final de la vigencia se haya registrado un mayor déficit, el gasto público en 2016 en términos reales, por la restricción impuesta por la caída de la renta petrolera, fue menos dinámico que en los últimos años y en ese sentido contribuyó en menor medida a impulsar la demanda agregada

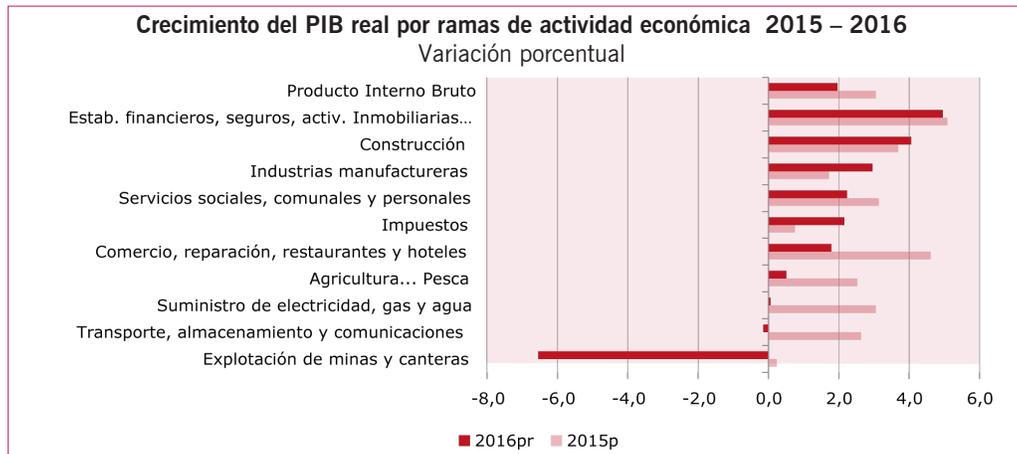
### 1.1.1 El crecimiento de 2016 se basó principalmente en el sector financiero

El crecimiento de la economía colombiana durante 2016 se soportó principalmente en el buen resultado del sector financiero, asociado a la actividad de intermediación y su mayor participación dentro de la economía; y el de la industria manufacturera, por el efecto positivo del incremento en la producción de la Refinería de Cartagena (Reficar). Es importante precisar que de no contabilizar la refinación del petróleo en la actividad manufacturera, el crecimiento de la industria apenas habría sido de 0,5%.

De esta manera, gracias a la variación presentada en los sectores Financieros (5% anual), la Construcción (4,1%) y la Industria (3%), se salvó el crecimiento total de la economía, pues estos comportamientos explicaron cerca del 83% del crecimiento de 2016.

En contraposición, el bajo crecimiento obedeció a la contracción del sector Minas y Canteras (6,5%), debido a la reducción de la producción de petróleo crudo y gas; y del sector de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (0,1%); además de la baja dinámica de las otras ramas de actividad económica (Gráfico 1-2).

Gráfico 1-2



Fuente: DANE.

### 1.1.2 El consumo perdió fuerza y la inversión disminuyó en términos reales durante 2016

Desde el punto de vista del gasto<sup>2</sup>, la desaceleración de la economía en 2016 se manifestó en una menor dinámica de la demanda interna, con una variación de sólo 0,3% respecto al año anterior, debido a la caída de la inversión en 4,5%. Como hecho relevante vale mencionar que no se presentaba una variación negativa desde la crisis de 2009, además el crecimiento de 2% en el consumo total fue uno de los más bajos de los últimos años.

La menor inversión se asoció a los efectos de la caída de los precios de los commodities, principalmente el petróleo, y la pérdida de dinámica del consumo generada por el encarecimiento del crédito para los hogares y las empresas a través del aumento de las tasas de interés.

El aporte negativo del comercio exterior neto recibido por la economía durante de los últimos años se redujo en 2016, debido a la contracción de las importaciones (6,2%) y a la baja dinámica de las exportaciones que continuaron contrayéndose debido al shock petrolero, registrando para ese mismo año una variación de -0,9%.

2. También denominado demanda agregada, que se compone de demanda interna (consumo e inversión), y comercio exterior neto (exportaciones menos importaciones).

Las exportaciones dirigidas hacia los países emergentes y en vía de desarrollo fueron las que más se resintieron, principalmente las dirigidas a países latinoamericanos, que durante este año tuvieron bajos crecimientos o atravesaron crisis como Brasil y Argentina<sup>3</sup>.

Así mismo, las ventas externas a los países europeos se redujeron durante 2016 como consecuencia del bajo dinamismo de sus economías. No obstante, como un buen augurio y reflejo de la recuperación de la economía estadounidense, las exportaciones hacia ese país dejaron de reducirse y registraron un leve crecimiento de 0,2%, así como las dirigidas a Japón que aumentaron 2,5% en la vigencia analizada.

En síntesis, el resultado agregado de la economía mostró un bajo crecimiento asociado a la reducción casi generalizada en la dinámica de la mayoría de ramas de actividad económica (destacándose la caída en el sector minero energético), que se tradujo en un menor ingreso nacional y que se plasmó en las finanzas públicas al afectar el recaudo tributario del GNC, las regalías para los gobiernos locales, además de efectos indirectos a otros sectores públicos que se analizarán en capítulos posteriores.

## **1.2 En 2016 el precio del petróleo continuó a la baja aun cuando la OPEP acordó fortalecerlo a finales de año**

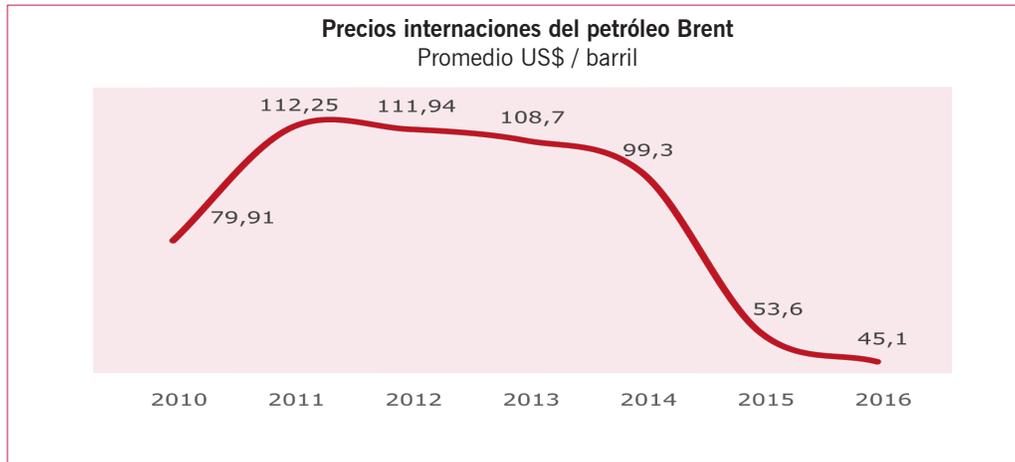
La cotización promedio para la referencia Brent<sup>4</sup> disminuyó 15,9% durante 2016, al pasar de USD 53,6 por barril en 2015 a USD 45,1 en 2016. El mercado del petróleo continuó ajustándose después del fuerte cambio generado a mediados de 2014, por lo que la variación de los precios fue menos pronunciada en comparación con lo mostrado en la vigencia inmediatamente anterior (Gráfico 1-3).

---

3. De acuerdo con La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Argentina tuvo un crecimiento negativo del 2% y Brasil del 3,6% durante 2016.

4. En los últimos años, la canasta de crudos colombianos en promedio ha tenido un diferencial negativo, que ha oscilado entre los US\$10 y US\$9 por barril, con el referente Brent.

Gráfico 1-3



Fuente: PEMEX

Los fundamentales de este mercado se han equilibrado gradualmente en la medida en que el exceso de oferta se redujo con respecto a la demanda mundial de crudo. Mientras que en 2015 se dio una sobreoferta de 2,1 millones de barriles diarios (mbd), para 2016 ésta disminuyó a 1,2 mbd (Cuadro 1-1).

Cuadro 1-1

Concepto	2014	2015	2016	Variación	
				2015 /2014	2016 /2015
(a) Demanda mundial de petróleo	91,4	93,2	94,4	1,9%	1,3%
Oferta No OPEC	55,7	57,9	57,1	3,9%	-1,2%
Oferta OPEC	36,7	37,4	38,5	2,0%	3,0%
(b) Oferta mundial de petróleo	92,4	95,3	95,7	3,1%	0,4%
Diferencia (b)-(a)	0,9	2,1	1,2	127,0%	-41,1%

Fuente: OPEC, monthly oil market report.

Esta situación, en medio de un mercado muy volátil, se presentó por la reducción en la oferta de crudo no OPEP y por la disminución de la producción de crudos de EE.UU., que pasó de 14,0 mbd en 2015 a 13,6 mbd en 2016; además de la menor producción en América Latina, donde se destacaron las declinaciones en producción de Brasil y Colombia .

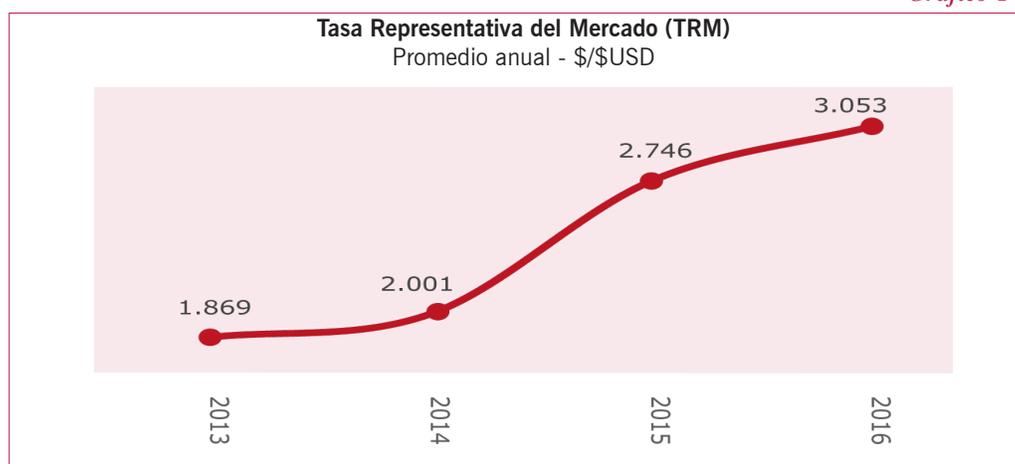
5. OPEC Monthly Oil Market Report – February 2017.

Así mismo, y a pesar del alto nivel de inventarios de petróleo crudo, su ritmo de acumulación se desaceleró. Mientras que en 2015 aumentaron en 2,2 mbd, en 2016 fue de 1,1 mbd.

### 1.3 El bajo precio del petróleo presionó al alza la tasa de cambio

La tendencia reciente del dólar en Colombia ha estado ligada al comportamiento los precios del petróleo. Durante 2016 el tipo de cambio (pesos por dólar) registró un proceso de devaluación nominal de 11%, al pasar de un promedio de \$2.746 en 2015 a \$3.053 en 2016 (Gráfico 1-4).

*Gráfico 1-4*



*Fuente:* Banco de la República.

No obstante, para diciembre de 2016, como reflejo de los resultados de las elecciones presidenciales en Estados Unidos y el repunte del precio del crudo, se presentó una ligera revaluación del peso respecto al dólar de 4,7%.

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

La Contraloría General de la República (CGR) analiza con mayor detalle los efectos de la tasa de cambio en los recursos de financiamiento del sector público en su informe sobre la Situación de la Deuda Pública 2016.

## 1.4 La caída en las importaciones suavizó el déficit externo en 2016

En los últimos años, el ahorro externo se ha dirigido principalmente a cubrir el desahorro neto público, más conocido como déficit fiscal, generado principalmente por el efecto negativo de las bajas cotizaciones del petróleo en los ingresos del sector público. En 2015 se registró un déficit fiscal de 3,1% del PIB y de la cuenta corriente de 6,4% del PIB, con lo cual, dadas las definiciones propias de la contabilidad macroeconómica, el 48% del ahorro externo se destinó a cubrir el desbalance público y 52% el privado.

Los resultados de 2016, con un déficit público consolidado de 3,2% del PIB y de la cuenta corriente de 4,4%, indicaron, de un lado, que el desbalance público aumentó ligeramente en comparación con el 2015 y, de otro, que el déficit externo también se redujo, reflejando que la situación de intercambio comercial con el resto del mundo, aunque siguió siendo en neto negativa, mejoró y requirió de menor ahorro externo para cubrir los faltantes, tanto del sector público como del sector privado.

El resultado en la cuenta corriente durante 2016 se explicó por la reducción del déficit en la balanza comercial en USD 3.709 millones, al pasar de USD 13.970 millones en 2015 a USD 10.261 millones en 2016, causada principalmente por una disminución de 17% en los bienes importados, la continuidad en la difícil situación de las exportaciones con una variación anual de -13,4% y la disminución del déficit de las rentas factoriales de 11%. Este último ítem asociado a un aumento de los ingresos por rendimientos de inversiones y la caída de los egresos asociados a menores rentas y dividendos girados por las empresas.

Así mismo, dicho resultado se vio favorecido por un aumento de 7,6% en las transferencias corrientes, al pasar de USD 5.251 millones en 2015 a USD 5.649 millones en 2016, principalmente por el aumento de 4,8% en los ingresos por remesas de trabajadores.

El desbalance mencionado de la cuenta corriente se cubrió con el neto de activos y pasivos financieros registrados en la cuenta financiera de la balanza de pagos, entre los cuales se destacó durante 2016 el aumento del 15,9% en la inversión extranjera directa que llegó a USD 13.593 millones gracias a los aportes de capital extranjero en el sector eléctrico, al pasar de USD 274 millones en 2015 a USD 3.630 millones en 2016, fundamentalmente por los recursos de la venta de Isagen. Esta situación permitió compensar la caída neta de la inversión en 13% en el resto de sectores, que bajó de USD 11.458 millones en 2015 a USD 9.963 millones en 2016.

De igual manera ingresaron USD 8.906 millones a través de inversión de portafolio, de los cuales el 80% correspondió a la colocación de bonos públicos en el mercado internacional (USD 1.910 millones) y venta de TES en el mercado local a no

residentes (USD 5.205 millones). El resto de recursos de portafolio correspondió al sector privado. A través de préstamos y otros créditos externos el sector público obtuvo \$3.040 millones, mientras que el sector privado en neto pagó \$1.431 millones, con lo cual, a través de este rubro, entraron en neto al país \$1.609 millones.

En síntesis, el déficit de la cuenta corriente durante 2016 se financió, en gran medida, con inversión extranjera directa, que se considera una fuente importante de financiamiento, más que si ello se basara en una mayor proporción en recursos de crédito público o privado.

## **1.5 Aunque la inflación se redujo en 2016 no se cumplió la meta**

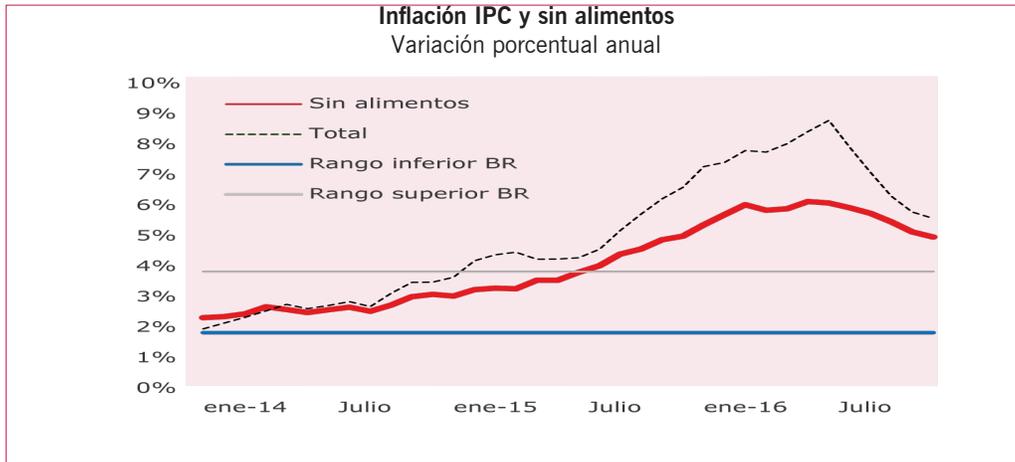
A fines de 2016 la inflación se ubicó en 5,75%, cifra que resultó ser inferior a la registrada en 2015 (6,77%). Sin embargo, a lo largo del año el índice de Precios al Consumidor (IPC)\* mostró un comportamiento volátil, al alcanzar niveles que no se observaban desde 2001: en julio de 2016 la variación del IPC se situó en 8,97%, no obstante, a partir de agosto comenzó un proceso de reducción que resultó insuficiente para retornar al rango establecido por el Banco de la República (2% a 4%).

Esta mayor dinámica en el IPC en la primera mitad de 2016 se originó en dos factores: de un lado, el fenómeno climático de El Niño que incrementó el precio del grupo de alimentos, cuyo crecimiento anual alcanzó el 7,22% y un máximo de 15,7% en julio (Gráfico 1-5). De otro lado, la devaluación del peso frente al dólar encareció los importados en Colombia y se transmitió a los precios internos (pass-through) a través de los bienes y servicios transables. Estos factores se fueron diluyendo en el segundo semestre y contribuyeron a la estabilización de la inflación, ayudados por una política monetaria contractiva.

---

\* El índice de precios al consumidor (IPC) mide la evolución del costo promedio de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo final de los hogares, expresado en relación con un período base. El índice de precios al consumidor (IPC) sin alimentos es el mismo índice anterior excluyendo de la canasta de bienes los artículos de consumo alimenticio tanto de origen agropecuario como industrial.

Gráfico 1-5

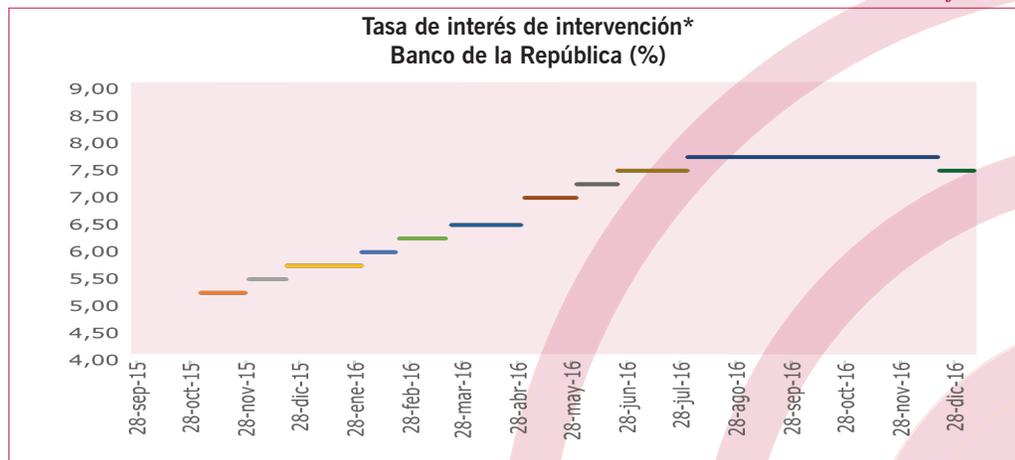


Fuente: DANE.

## 1.6 La política monetaria contraccionista aumentó las tasas de interés

En general, 2016 se caracterizó por una política monetaria contractiva por parte del Banco de la República, como consecuencia de la necesidad de reducir las presiones inflacionarias. El proceso de incremento de la tasa de intervención había comenzado desde septiembre de 2015 y llegó a su máximo en agosto de 2016 al alcanzar 7,75% (Gráfico 1-6), con un incremento de 325 pb. En la reunión de diciembre de 2016 la Junta Directiva del Banco de la Republica tomó la decisión de reducir la tasa a 7,5%.

Gráfico 1-6

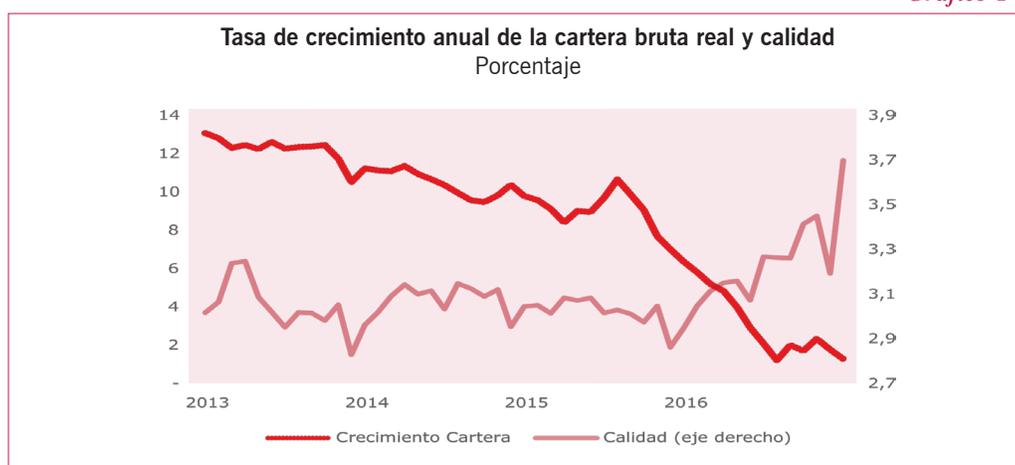


Fuente: Banco de la República

\*Es el principal mecanismo de intervención de política monetaria usado por el Banco de la República para afectar la cantidad de dinero que circula en la economía, consiste en modificar la tasa de interés mínima que cobra a las entidades financieras por los préstamos que les hace, o la tasa de interés máxima que paga por recibirles dinero sobrante.

Este reciente inicio del proceso de expansión monetaria coincidió con el bajo ritmo de crecimiento de la cartera del sistema financiero y el deterioro de los indicadores de calidad de la misma. La variación real anual de la cartera bruta total del sistema financiero colombiano en 2016 fue de 1,8%, mientras que en agosto de 2015 crecía al 10,7%. De otra parte, el indicador de calidad de cartera (definida como la relación porcentual entre la cartera vencida y la cartera total) se incrementó de 2,9% a 3,2% (Gráfico 1-7).

Gráfico 1-7



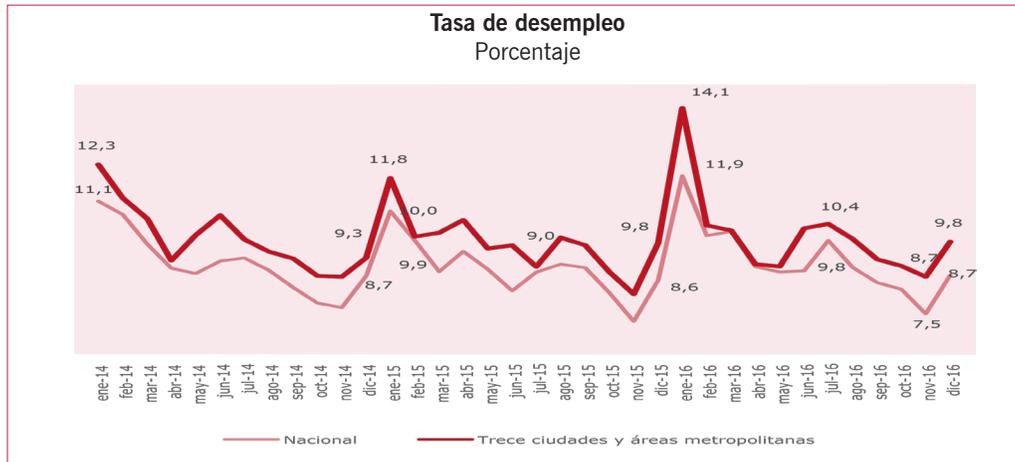
Fuente: Banco de la República y Superintendencia Financiera

En síntesis, 2016 se caracterizó por una política monetaria contractiva en un escenario de exacerbación de la inflación por choques de oferta, reducción del crédito bancario y asomos de pérdida de calidad de la cartera. La respuesta de la autoridad monetaria consistió en elevar, durante casi toda la vigencia, la tasa de interés de referencia, iniciando un proceso de expansión de la política monetaria en diciembre de 2016 para evitar una mayor desaceleración económica.

## 1.7 La tasa de desempleo se mantuvo y la informalidad no cedió

La tasa de desempleo promedio se incrementó de 8,9% en 2015 a 9,2% en 2016. En las 13 principales ciudades el desempleo se ubicó en un nivel mayor al nacional (9,8%) manteniendo el mismo nivel del año anterior, mientras que el promedio se ubicó alrededor del 10% (Gráfico 1-8).

Gráfico 1-8



Fuente: DANE.

La persistencia de la tasa de desempleo en 2016 se debió a una caída de la tasa de ocupación<sup>6</sup>, pese a la reducción de la oferta de trabajo medida a través de la tasa global de participación<sup>7</sup>. En otras palabras, la demanda de trabajo en 2016 se redujo frente a la oferta.

Estas condiciones mantuvieron la tasa de desempleo cerca del 10% y repercutieron en la desaceleración del consumo de los hogares y el menor crecimiento económico observado durante el 2016.

Durante 2016 la tasa de empleo informal mostró un comportamiento estable al cerrar en 48,7% frente al 48,5% en 2015, que se asoció con un aumento de los trabajadores por cuenta propia. Los obreros y empleados particulares y del gobierno asociados al empleo formal, si bien crecieron, no lo hicieron al mismo ritmo que los trabajadores cuenta propia, lo que se reflejó en la tasa de empleo formal, que pasó del 51,5% en 2015 al 51,3% al cierre de 2016.

La persistencia del desempleo y la informalidad en 2016 impactaron las finanzas del Gobierno con una desaceleración del consumo de los hogares, que podría explicar el menor recaudo del IVA, tanto interno como externo. A largo plazo, la tasa de informalidad tiende a presionar el gasto público destinado a pensiones y programas sociales diseñados para mitigar los niveles de pobreza.

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

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

## 1.8 A raíz de los cambios de las principales variables se ajustaron los supuestos macroeconómicos y fiscales

La proyección macroeconómica y fiscal que el Gobierno estimaba para 2016 en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de junio de 2015<sup>8</sup> se ajustó a la baja en el MFMP de junio de 2016, debido a que las tendencias y los resultados registrados mostraban que las metas iniciales eran muy difíciles de alcanzar.

En los cambios de los supuestos macroeconómicos para 2016 se destacó la baja en la meta de crecimiento real de la economía del 3,8% considerada en el MFMP-2015 al 3% en el MFMP-2016, aunque al final el crecimiento observado fue de 2%. A pesar de esta caída en la meta de crecimiento real de la economía, y por la situación de aumento de precios, la meta de crecimiento nominal estuvo muy cerca de la trazada inicialmente en el MFMP de 2015, debido a los niveles de inflación presentados (Cuadro 1-2).

Cuadro 1.2

### Actualización principales supuestos macroeconómicos 2016

	MFMP-2015	MFMP-2016	Observado
PIB (crecimiento real %)	3,8	3,0	2,0
Inflación %	3,0	6,5	5,8
PIB nominal (\$ Billones )	862.662	849.300	862.657
TRM (promedio período)	2.502*	3.150	3.053
Importaciones (variación anual %)	5,7	-12,0	-17,0
Balance cuenta corriente (%PIB)	-5,1	-6,0	-4,4
Canasta colombiana (Promedio, US\$/barril)	70,0	30,0	n.d.

\* El servicio de la deuda se programó con una tasa de cambio \$2.700.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DANE y Banco de la República

Así mismo, y con referencia a la menor actividad de la economía, se dio una importante diferencia en la dinámica esperada en las importaciones, finalmente se registró una caída de 17%. Este resultado permitió un balance de la cuenta corriente mejor del esperado en los dos marcos fiscales referenciados.

Finalmente, la baja en el precio del petróleo también influyó en el desfase de la meta de la tasa de cambio nominal promedio por dólar, ya que en el MFMP de 2015 se estimaba en \$2.502 por dólar y finalmente se observó una de \$3.053 por dólar.

8. Perspectiva que hace parte del sistema presupuestal y del proyecto de Ley del presupuesto, en este caso para el de 2016.

En línea con los ajustes anteriores, el Gobierno modificó las metas fiscales para 2016, en las que el balance fiscal del Sector Público Consolidado<sup>9</sup> (SPC) mejoró en 0,1% de PIB, al pasar de un déficit de 2,4% del PIB en el MFMP 2015 a 2,3% del PIB en el MFMP-2016.

Ello se explicó principalmente por los mejores resultados esperados en las finanzas del sector descentralizado, debido a que no se había considerado en el MFMP-2015 el resultado de las empresas del nivel nacional, en el cual el Gobierno incluyó \$5,8 billones del saldo de la Cuenta Especial del FONDES, este fondo contiene principalmente los recursos de la enajenación de ISAGEN, con el objetivo financiar las obras de infraestructura del país.

Por el contrario, la meta balance del Gobierno Nacional Central (GNC), componente más importante del SPC, se deterioró y, por tanto, su déficit aumentó de 3,6% del PIB a 3,9% del PIB para 2016, reflejando los efectos del shock petrolero en sus finanzas (Cuadro 1-3).

Cuadro 1.3

Principales supuestos fiscales, 2016

Balances por Periodo (déficit (-), superávit (+))	MFMP (2015) MM\$	MFMP (2016) MM\$	MFMP (2015) % PIB	MFMP (2016) % PIB
1. Sector Público No Financiero	(21.119)	(21.989)	-2,4	-2,6
Gobierno Nacional Central	(30.995)	(33.319)	-3,6	-3,9
Sector Descentralizado	9.877	11.330	1,1	1,3
2. Balance Cuasifiscal del Banco de la República	(74)	808	0	0,1
3. Balance de Fogafin	723	1.244	0,1	0,1
4. Discrepancia estadística	-	-	0	0
<b>Sector Público Consolidado</b>	<b>(20.493)</b>	<b>(19.938)</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,3</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2015 y 2016.

Así las cosas, todos los elementos mencionados que explican el crecimiento económico tuvieron su efecto y se trasladaron al desempeño fiscal observado, tanto en el recaudo de sus rentas como en la política de gasto, tal y como se explican en los capítulos del Gobierno Nacional Central y el resto de sectores y componentes que hacen parte del consolidado del sector público colombiano.

9. Lo componen el sector público no financiero, el balance cuasifiscal del Banco de la República y el Balance cuasifiscal de Fogafin.



## II. La situación fiscal del Estado en 2016: balance consolidado

En este capítulo se expone el resultado de la situación de las finanzas del Estado para 2016, a través de la presentación del balance fiscal del sector público consolidado, mostrando el comportamiento de los ingresos, gastos y financiamiento de cada uno de sus componentes. Se incluye en este capítulo el análisis detallado del Gobierno Nacional Central por la importancia que tiene en el agregado, tanto por el monto de los ingresos y gastos como por el tamaño del déficit.

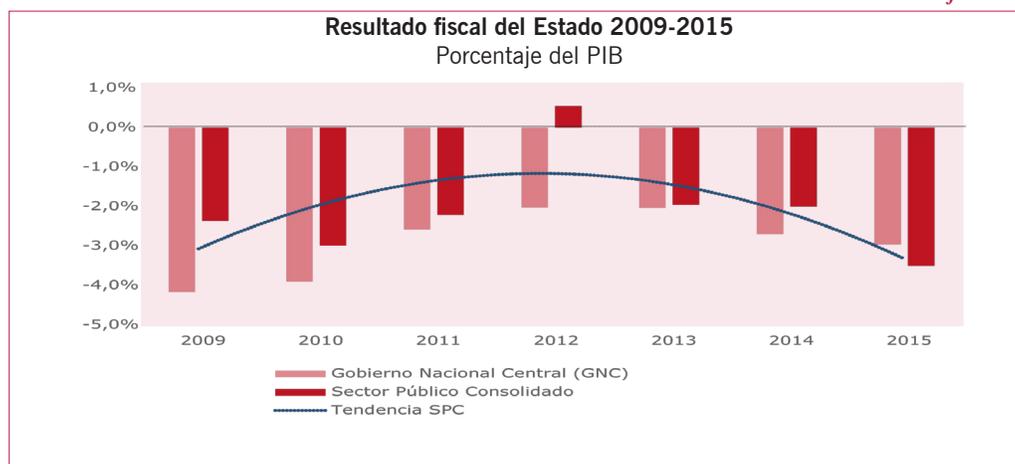
El balance de las finanzas públicas de Colombia durante 2016 arrojó un déficit consolidado que mejoró con respecto a las vigencias anteriores, aunque con resultados disimiles en los sectores que lo conforman. Mientras que el Gobierno Nacional Central presentó un deterioro en sus cuentas fiscales influenciado 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; otros sectores como los gobiernos centrales territoriales y la Seguridad Social presentaron resultados superavitarios.

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 2016.

### 2.1 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 2-1), jalonado por el Gobierno Nacional Central que vio mejorar sus ingresos gracias a los favorables resultados económicos del período y las reformas adoptadas para fortalecer las fuentes de recursos<sup>10</sup>. Parte de los beneficios económicos se gestaron en el 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.

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



Fuente: CGR- CDEFP- Cálculos DEM.

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 2-1).

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 2015 la situación financiera del sector público cambió y se registró un déficit que alcanzó 3,5% del PIB, debido a la menor dinámica de los ingresos tributarios y a la disminución de las transferencias de utilidades de empresas estatales del sector petrolero.

## 2.2 El balance fiscal del Estado en 2016

El balance fiscal del Sector Público Consolidado<sup>11</sup> en 2016 fue deficitario en \$27,69 billones (3,2% del PIB), menor en 0,3 puntos porcentuales al presentado en 2015. Este resultado se produjo por la suma de los balances fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF) (-\$27,82 billones) y la parte pública financiera representada por el Banco de la República y Fogafín (\$0,13 billones) (Cuadro 2-1).

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

Cuadro 2-1

### Resultado fiscal Sector Público Consolidado (SPC) 2015 – 2016

Niveles	Balance (billones de pesos)		% PIB	
	2015	2016	2015	2016
<b>1. Gobierno Central (GC)</b>	<b>-21,14</b>	<b>-31,64</b>	<b>-2,6</b>	<b>-3,7</b>
1.1 Gobierno Nacional Central	-23,74	-34,23	-3,0	-4,0
1.2 Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)	2,60	2,58	0,3	0,3
<b>2. Gobiernos Territoriales (GT)</b>	<b>-2,28</b>	<b>2,75</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,3</b>
2.1 Departamentos	-0,38	1,28	-0,0	0,1
2.2 Capitales	-1,31	0,48	-0,2	0,1
2.3 Municipios No Capitales	-1,11	0,47	-0,1	0,1
2.4 Establecimientos Públicos Territoriales	0,53	0,52	0,1	0,1
<b>3. Seguridad Social</b>	<b>2,16</b>	<b>5,91</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>
<b>4. Sistema General de Regalías (SGR)</b>	<b>0,66</b>	<b>0,26</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>5. Fondos</b>	<b>0,96</b>	<b>-0,32</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,0</b>
5.1 Fondo Nacional de Regalías (en Liquidación)	-0,17	0,01	-0,0	0,0
5.2 Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)	-0,31	-0,33	-0,0	-0,0
5.3 Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles	-0,37	-0,95	-0,0	-0,1
5.4 Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	1,57	1,05	0,2	0,1
5.5 Fondo Nacional del Café (FoNC)	0,25	-0,11	0,0	-0,0
<b>6. Empresas no Financieras</b>	<b>-8,25</b>	<b>-4,78</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,6</b>
6.1 Nacionales	0,52	-0,60	0,1	-0,1
6.2 Territoriales	-7,62	-2,95	-1,0	-0,3
6.3 Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET)	-1,14	-1,23	-0,1	-0,1
<b>7. Sector Público No Financiero (SPNF) = 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6</b>	<b>-27,88</b>	<b>-27,82</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,2</b>
<b>8. Balance Financiero</b>	<b>-0,41</b>	<b>0,13</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>
8.1 Banco de la República	-0,40	0,50	-0,1	0,1
8.2 Fogafin	-0,01	-0,37	-0,0	-0,0
<b>9. Sector Público Consolidado (SPC) = 7 + 8</b>	<b>-28,29</b>	<b>-27,69</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,2</b>

Fuente: SIIF – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. CHIP. Estados Financieros Entidades. Cálculos CGR.

#### 2.2.1 Balance del Sector Público No Financiero (SPNF)

El Sector Público No Financiero (SPNF) comprende el Gobierno Nacional Central (GNC), los gobiernos territoriales, la seguridad social, las empresas nacionales y territoriales, el Sistema General de Regalías, los fondos y los establecimientos públicos nacionales y territoriales. Para 2016, el SPNF registró un balance fiscal deficitario equivalente al 3,2% del PIB, con una disminución de 0,3 puntos porcentuales frente al presentado en 2015. Este resultado correspondió a la agregación de los

balances positivos y negativos de los diferentes entes o subsectores que lo componen. Sin embargo, para la vigencia analizada todos los subsectores presentaron balances positivos, excepto el GNC y las empresas no financieras lo que, dada la magnitud del primero, explica el resultado final (Cuadro 2-1).

El Gobierno Nacional Central (GNC) presentó un déficit fiscal equivalente a 4,0% del PIB, que superó en un punto porcentual al de 2015, debido al bajo dinamismo de los ingresos frente a unos gastos crecientes.

Para las empresas no financieras el deterioro en su balance fiscal en 2016 se explicó por el resultado negativo de las del nivel central y territorial y las Empresas Sociales del Estado (ESE). En el caso de los hospitales públicos el déficit fiscal reflejó la dinámica de los ingresos derivados de la venta de servicios de salud, en donde persisten problemas estructurales de recaudo y de cuentas por cobrar, mientras que los gastos son estables en el tiempo por los costos de la prestación de servicios.

Por el lado de los sectores superavitarios se tuvo un aporte positivo en el balance del SPNF de 1,4% del PIB, a través de los resultados del sector de la seguridad social, los gobiernos territoriales, los establecimientos públicos nacionales y el Sistema General de Regalías. El resultado superavitario de la seguridad social (0,7% del PIB) en 2016 se presentó básicamente por el comportamiento del subsector de pensiones, cuyos ingresos crecieron en virtud del aumento de los aportes de afiliados trasladados desde el Régimen de Ahorro Individual (RAIS). Los gobiernos territoriales, después de presentar un importante déficit en 2015, cerraron la vigencia 2016 con un superávit de 0,3% del PIB explicado por el ciclo político regional, en el cual, durante el primer año de los nuevos mandatarios locales, se experimenta una disminución en el ritmo de ejecución de los recursos por el proceso de empalme y planeación de las administraciones.

El resultado superavitario presentado al finalizar 2016 en los Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN) fue inferior al obtenido un año atrás, aunque la dinámica en el crecimiento de los ingresos totales continuó con tendencia al alza respecto a la vigencia 2015, especialmente en los rubros tributarios y de ingresos de capital, producto de la actividad esencial de este tipo de entidades. De otra parte, en los gastos totales se observó un incremento importante en los relacionados con la inversión, a pesar que los demás gastos mantuvieron una tendencia ligeramente decreciente, aunque muy marcada en transferencias que, en 2015, habían sido las de mayor proporción en su crecimiento.

Finalmente, los recursos vinculados a regalías realizaron su aporte positivo al SPNF, a través de los ahorros realizados en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) y de los recursos no girados por el Sistema General de Regalías (SGR).

### 2.2.2 Sector Público Financiero

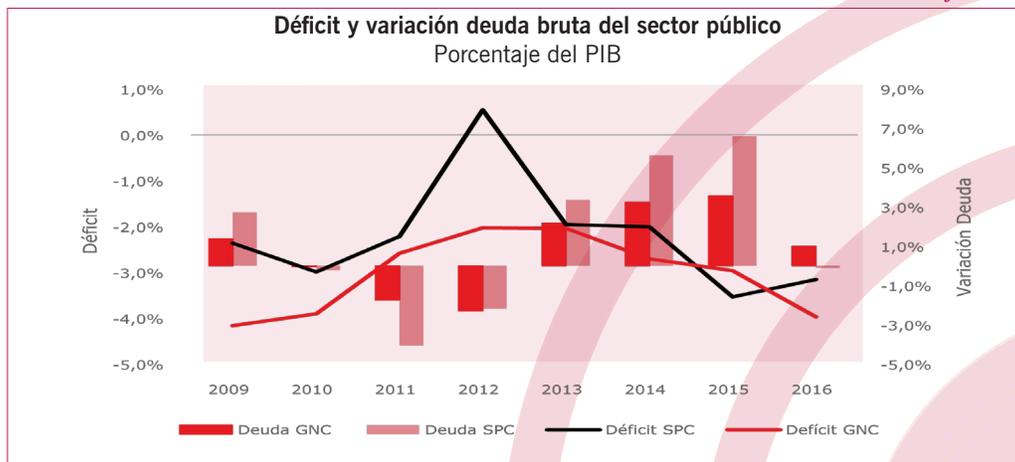
El sector público financiero mejoró su posición fiscal al arrojar un superávit de \$0,13 billones (0,0% del PIB), debido al balance positivo del Banco de la República que compensó el de Fogafín. El Banco de la República registró un resultado financiero operacional superavitario por \$502 mil millones en 2016, frente a un desempeño deficitario en 2015, originado en las tasas de interés externas e internas elevadas, los mayores saldos de TES y la suspensión de compras de divisas en el mercado cambiario.

Por su parte, Fogafín desmejoró su desempeño fiscal en 2016, al presentar un déficit de \$372 mil millones, que fue mayor al registrado en 2015 por \$10 mil millones. Este resultado fiscal se originó, fundamentalmente, por las transferencias realizadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, correspondientes al pasivo pensional del Banco Cafetero, el Banco Central Hipotecario (BCH) y el Banco del Estado.

### 2.3 Financiamiento del déficit fiscal del Estado

El déficit del SPC en 2016, menor al de 2015, tuvo como contrapartida una reducción de las necesidades de financiamiento, manteniéndose prácticamente el saldo de deuda a PIB alcanzado en el año anterior. Entre 2013 y 2015 el déficit del SPC se elevó, lo que originó un aumento de la deuda que alcanzó un pico en 2015. Esto contrasta con el periodo 2010-2012 en el que disminuyó el déficit, e incluso se alcanzó un superávit en 2012, que se reflejó en una reducción de la deuda (Gráfico 2-2).

Gráfico 2-2



Fuente: CGR- CDEFP.

El GNC por su parte, luego de reducir el déficit entre 2009 y 2013, presentó desde 2014 una tendencia a elevarlo, con un nivel máximo en 2016, lo que implicó mayores necesidades de financiamiento, que incrementaron el saldo de deuda a PIB.

El financiamiento del déficit del SPC en años recientes, especialmente en el GNC y las empresas del Estado, fue cubierto con diversos mecanismos como la deuda bruta y los préstamos de corto plazo. Cabe señalar que en 2016 el Gobierno Nacional fue prácticamente el único sector que elevó la deuda, cuyo saldo concentra la mayoría de la deuda del sector público<sup>12</sup>.

En el caso del Gobierno, el déficit experimentado desde 2013 tuvo como causas: *i*) los balances primarios negativos, siendo el mayor el de 2016, asociados al menor crecimiento económico y la caída de los ingresos petroleros; y *ii*) los mayores pagos de intereses, afectados por la devaluación.

Estos déficits, aunados a otros factores como las emisiones de títulos TES para cubrir las pérdidas del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles, las operaciones de manejo de deuda como los prefinanciamientos y el efecto de la devaluación, contribuyeron a elevar la deuda del Gobierno. Cabe señalar que en 2016 la devaluación tuvo un efecto dual en la deuda, pues mientras redujo el saldo por efecto de diferencia negativa entre la tasa de cambio de cierre y el inicio del año (-4,7%), se registró una devaluación promedio (11,2%) que afectó el pago de intereses y las amortizaciones de la deuda externa.

Otro mecanismo de financiación del Gobierno Nacional que se tornó habitual fue el de tomar en préstamo recursos de fondos administrados por la Tesorería Nacional, tales como CREE, el Sistema General de Regalías, los bonos pensionales y el Fonpet entre otros, emitiendo pagarés como garantía (Gráfica 2-3). El saldo de estos préstamos alcanzó en 2015 y 2016 cerca del 1,5% del PIB y son recursos que se refinancian permanentemente<sup>13</sup>.

Adicionalmente, la Tesorería puede acudir a corto plazo a recursos del Sistema Cuenta Única Nacional (CUN) desde 2014, cuyos niveles alcanzaron en 2016 el 1,3% del PIB<sup>14</sup>. Finalmente, están las cuentas por pagar (diferentes a la CUN) que permite

---

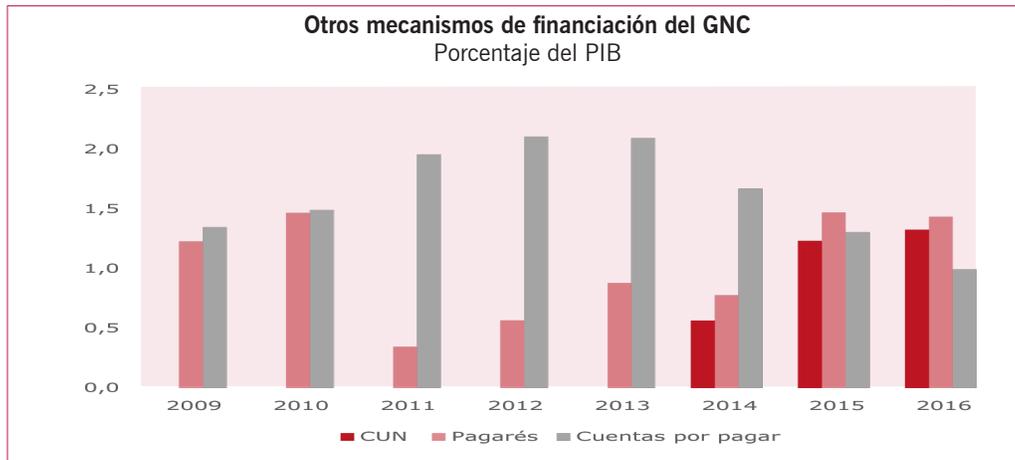
12. Mientras el Gobierno Nacional elevó su deuda en \$35,4 billones con respecto al 2015, las entidades descentralizadas del orden territorial la aumentaron en \$1,72 billones. El resto del sector público redujo la deuda. A 2016 la deuda del Gobierno representó el 77,4% de la deuda total del Sector Público Colombiano y las Entidades Descentralizadas el 20,4%.

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 2016.

14. La Cuenta Única Nacional 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. La Cuenta Única del Tesoro (CUN) es un modelo de tesorería pública que centraliza los recursos generados por el Estado en la Tesorería Nacional con el fin de optimizar su administración, minimizar los costos y mitigar los riesgos. En esencia el Tesoro desarrolla las funciones de un banco.

al Gobierno posponer pagos a los proveedores de bienes y servicios para la próxima vigencia. Esta fuente de financiamiento se empezó a reducir desde 2014 y alcanzó en 2016 saldos del 1,0% del PIB, la mitad del saldo que alcanzó en 2013 (Gráfica 2-3).

Gráfico 2-3



Fuente: Ministerio de Hacienda - cálculos Contraloría General de la República.

Otro sector que en los últimos años presentó déficit y un aumento de la deuda fue las entidades descentralizadas del orden nacional y territorial (Reficar, Findeter, Ocesa, Metro de Medellín, TGI y EEB, entre otras), como resultado de los proyectos específicos que emprendieron, destacándose Reficar por los montos de inversión en la construcción de la refinera. Esta última, sólo a partir del 2016, inició su funcionamiento y comenzó a amortizar su deuda.

En cuanto a las empresas del orden territorial, se destacaron las Empresas Públicas de Medellín (EPM) y todas sus filiales, la Transportadora de Gas Internacional (TGI), la Empresa de Energía de Bogotá (EEB) y sus filiales y el Metro de Medellín. La deuda de estas entidades aumentó en 2016, en especial el financiamiento externo, al ubicarse en 3,6% del PIB. Esta deuda fue la contrapartida al déficit que presentaron como resultado de las inversiones y la expansión de sus negocios locales e internacionales<sup>15</sup>, particularmente en EPM, TGI y EEB.

En conclusión, el déficit del SPC en 2016 fue 0,3 p.p. menor al registrado en 2015 por lo que el aumento de la deuda fue relativamente menor al presentado en el periodo 2013-2015 (Gráfica 2-2). El déficit y la evolución de la deuda del sector público siguen siendo influenciados por los resultados del Gobierno Nacional, por lo que el comportamiento de los ingresos, los gastos y la financiación de mediano

15. Informe de la Situación de la Deuda 2016. CRG.

y corto plazo de este ámbito de administración es fundamental en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Si bien la reducción del déficit fiscal en el tiempo es una parte del objetivo de la regla fiscal, es importante una política impositiva más activa en la reducción de la desigualdad del ingreso y la orientación del gasto en pro de mayor productividad y crecimiento de largo plazo.

Otro sector que en los últimos años experimentó déficit y un significativo crecimiento en la deuda fue el de las empresas nacionales y territoriales, que se asoció a la expansión y modernización del sector de hidrocarburos. En 2016 empresas representativas del sector como Reficar, empezaron procesos de producción que permitieron cubrir el servicio de la deuda. La sostenibilidad de estas empresas dependerá de la adecuada gestión ante mercados externos inciertos y la capacidad de generar flujos positivos de caja que deberían redundar en una disminución de la deuda en el tiempo.

## **2.4 Resultado fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2016**

El resultado de las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) mostró un incremento del déficit para 2016, producto del menor crecimiento de los ingresos y gastos al alza, explicados, los primeros, por la desaceleración de la actividad económica y la disminución de la actividad petrolera y, los segundos, por las inflexibilidades presupuestales, originadas en las disposiciones constitucionales y legales que conllevan a un crecimiento sostenido de las erogaciones.

En tal sentido y con el fin de conseguir los recursos necesarios para garantizar la financiación del gasto público, el Estado acudió a tres medios principalmente: a) el cobro de impuestos; b) la intervención directa en la actividad económica (como en el caso de la explotación petrolera); y c) la realización de operaciones de mercado o de crédito, alternativa que pesó más que las anteriores.

En lo relativo al recaudo tributario, es importante mencionar que los efectos fiscales del nuevo marco recientemente aprobado (Ley 1819 de 2016) se verán en las vigencias fiscales posteriores. Entre tanto, el Gobierno debe tomar medidas alternativas que le permitan atender las obligaciones preexistentes.

En lo que respecta a la actividad económica directa a través de las empresas en las cuales el Estado obtiene dividendos y excedentes, se presentó una caída en el sector de la Minería, principalmente por el descenso de los precios internacionales del petróleo, que afectaron negativamente los ingresos por concepto de recursos de capital.

Las situaciones enunciadas hicieron que 2016 fuese especialmente dinámico en materia de gestión de tesorería y crédito público. Por ello, el incremento observado

en la cuenta de recursos de capital del Presupuesto General de la Nación, con respecto a 2015, fue producto de operaciones en el mercado financiero y del manejo del portafolio de la tesorería, como mecanismo de compensación frente a la caída en el recaudo de impuestos internos, renta, IVA, consumo, IVA externo y dividendos y excedentes de las empresas exportadoras de bienes como Ecopetrol.

El gasto, si bien mantuvo su nivel en el agregado (19% del PIB), mostró una recomposición interna, consistente en una disminución de la inversión y un aumento en el servicio de deuda, mientras que el funcionamiento permaneció constante entre 2015 y 2016.

#### **2.4.1 El déficit del GNC en 2016 siguió en aumento**

En la vigencia 2016 el balance fiscal del GNC fue de 4% del PIB (\$34,2 billones), siendo un punto porcentual superior al presentado en 2015. Como se aprecia en el Cuadro 2-2, la tendencia creciente del déficit desde 2013 se explicó por el comportamiento decreciente de los ingresos que se redujeron de 16,8% del PIB en 2013 a 14,9% en 2016; mientras que el nivel de gasto se mantuvo constante en un promedio de 19% del PIB durante ese período.

### Balance fiscal del Gobierno Nacional Central 2013-2016

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
<b>1. Ingresos totales</b>	<b>119,3</b>	<b>124,8</b>	<b>128,7</b>	<b>128,7</b>	<b>16,8</b>	<b>16,5</b>	<b>16,1</b>	<b>14,9</b>
1.1. Ingresos corrientes de la Nación	100,7	107,7	116,7	118,0	14,2	14,2	14,6	13,7
1.1.1. Ingresos tributarios	100,6	107,6	116,4	117,3	14,2	14,2	14,6	13,6
1.1.1.1. Impuestos directos	51,0	53,1	58,0	58,7	7,2	7,0	7,3	6,8
1.1.1.2. Impuestos indirectos	49,6	54,5	58,4	58,6	7,0	7,2	7,3	6,8
1.1.2. Ingresos no tributarios	0,2	0,0	0,3	0,7	0,0	0,0	0,0	0,1
1.2. Otros Ingresos	1,7	2,1	2,0	1,5	0,2	0,3	0,2	0,2
1.3. Ingresos de Capital	16,9	15,0	10,0	9,1	2,4	2,0	1,3	1,1
<b>2. Total Gastos GNC</b>	<b>135,8</b>	<b>145,0</b>	<b>152,4</b>	<b>162,9</b>	<b>19,1</b>	<b>19,1</b>	<b>19,1</b>	<b>18,9</b>
2.1. Funcionamiento	97,7	107,2	112,6	120,7	13,8	14,2	14,1	14,0
2.1.1. Gastos de personal	15,3	17,0	18,0	19,6	2,2	2,2	2,3	2,3
2.1.2. Gastos generales	5,4	5,8	5,5	5,7	0,8	0,8	0,7	0,7
2.1.3. Transferencias corrientes	75,2	83,7	88,3	94,7	10,6	11,1	11,1	11,0
2.1.4. Transferencias de capital	1,8	0,7	0,7	0,6	0,2	0,1	0,1	0,1
2.1.5. Gastos com., y producción	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.2. Inversión	21,1	20,0	20,4	16,8	3,0	2,6	2,6	2,0
2.3. Deuda	17,0	17,8	19,4	25,4	2,4	2,3	2,4	2,9
<b>Déficit GNC</b>	<b>-16,5</b>	<b>-20,2</b>	<b>-23,7</b>	<b>-34,2</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,7</b>	<b>-3,0</b>	<b>-4,0</b>

Fuente: SIF, DIAN. Cálculos CGR.

## 2.4.2 Los ingresos del GNC mantuvieron una tendencia a la baja en 2016

En 2016 se reportó un menor crecimiento de los ingresos del GNC, como proporción del PIB, debido a la caída en el crecimiento económico que afectó el recaudo tributario y a la tendencia a la baja de los ingresos provenientes de la explotación petrolera.

### 2.4.2.1 El comportamiento general de los ingresos

El monto total de ingresos del GNC ascendió a \$128,7 billones, de los cuales \$118 billones correspondieron a ingresos corrientes de la Nación; \$9,1 billones a ingresos de capital y \$1,5 billones a otros ingresos (Cuadro 2-2). Desde 2013 el monto total de ingresos percibidos, como proporción del PIB, ha sido decreciente, al pasar de 16,8% en 2013 a 16,1% en 2015 y a 14,9% en 2016. En el último año, la caída fue de 1,2 puntos porcentuales del PIB con descensos en las cuentas principales.

Estos resultados dejaron en evidencia la situación general de restricción a la que se vio enfrentada la economía y las finanzas públicas en 2016, con la caída de un punto del PIB en los ingresos tributarios, que pasaron de 14,6% en 2015 a 13,6% del PIB en 2016 (Cuadro 2-2). De este punto, 0,45 puntos porcentuales se debieron a los impuestos directos y 0,55 puntos porcentuales a los impuestos indirectos. Si bien los ingresos de capital pasaron de 1,3% a 1,1% del PIB —el renglón más relevante en el pasado— los excedentes financieros de las entidades descentralizadas disminuyeron 0,5 puntos porcentuales del PIB.

#### **2.4.2.2 La debilidad de la tributación en 2016**

En 2016 los ingresos tributarios se situaron en \$117,3 billones, con un incremento de \$957 mil millones frente al recaudo de 2015 (Cuadro 2-3). Se trató de un aumento nominal que no alcanzó a cubrir el crecimiento del producto de la economía, por lo que, en términos del PIB, los ingresos tributarios presentaron una disminución de un punto porcentual distribuida casi equitativamente entre los impuestos directos e indirectos. En ambos casos se observó el impacto de la caída en el crecimiento de la actividad económica, que pasó de 3% en 2015 a 2% en 2016 y que se reflejó en la caída del recaudo de impuestos como las retenciones de renta, IVA interno y externo.

En el primer caso, el impuesto de renta y complementarios, luego de mostrar un recaudo de 6,1% del PIB en 2013, descendió a 4,8% en los dos años siguientes para terminar en 4,7% del PIB al cierre de 2016. Los mayores descensos ocurrieron en las cuotas (son los pagos parciales a realizar del impuesto de renta liquidado con base en el ejercicio de la vigencia anterior) que pasaron de 2,6% del PIB en 2013 a 1,2% del PIB en 2016, revelando una disminución de la tarifa de renta de 33% entre 2008 y 2012 a 25% entre 2013 y 2016<sup>16</sup> (Cuadro 2-3).

---

16. MHCP (2014). Marco Fiscal de Mediano Plazo. “La Ley 100 de 1993 dispuso que el régimen contributivo en salud se financiaría con cotizaciones sobre la nómina de los trabajadores formales equivalentes al 12,5% del salario. De este valor, 8,5 pp eran pagados por el empleador y el resto por el empleado. Diversos estudios encontraron que una de los principales obstáculos para la creación de empleo formal en Colombia era el costo no salarial de contratar un trabajador, esto es, el costo adicional al salario en que tenía que incurrir un empleador al contratar un trabajador (SENA, ICBF, contribuciones a salud y pensión, primas, vacaciones, etc.). Como una manera para incentivar empleo formal, entre otros objetivos, el Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República una propuesta de reforma tributaria que se convirtió en la Ley 1607 de 2012. En lo que se refiere a la disminución de estos costos no salariales, la Ley estableció que las contribuciones al SENA, ICBF y a salud a cargo de los empleadores privados, por concepto de sus empleados con salarios inferiores a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes, serían reemplazadas por el Impuesto Sobre la Renta para la Equidad – CREE, un recaudo de destinación específica cobrado como un porcentaje del impuesto de renta (9% los primeros 3 años de entrada en vigencia de la Ley, 8% a partir del cuarto). Este beneficio no aplica para los empleados públicos ni para los empleados con asignaciones de salarios superiores a ese nivel.”(p. 77).

### Ingresos tributarios del GNC 2013-2016

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
<b>1.1.1. Ingresos tributarios</b>	<b>100,6</b>	<b>107,6</b>	<b>116,4</b>	<b>117,3</b>	<b>14,2</b>	<b>14,2</b>	<b>14,6</b>	<b>13,6</b>
<b>1.1.1.1. Impuestos directos</b>	<b>51,0</b>	<b>53,1</b>	<b>58,0</b>	<b>58,7</b>	<b>7,2</b>	<b>7,0</b>	<b>7,3</b>	<b>6,8</b>
1.1.1.1.1. Renta y complementarios	43,7	36,3	38,7	40,1	6,1	4,8	4,8	4,7
1.1.1.1.1.1. Cuotas Impuesto Renta	18,2	8,8	10,2	10,4	2,6	1,2	1,3	1,2
1.1.1.1.1.2. Retención Impuesto Renta	25,5	27,5	28,5	29,8	3,6	3,6	3,6	3,5
1.1.1.1.2. Impuesto al Patrimonio	4,4	4,4	0,1	0,0	0,6	0,6	0,0	0,0
1.1.1.1.3. Impuesto seguridad democrática	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.1.1.4. Impuesto sobre la Renta para la Equidad - CREE	2,9	12,5	13,9	14,1	0,4	1,6	1,7	1,6
1.1.1.1.5. Impuesto a la riqueza	-	-	5,2	4,4	-	-	0,6	0,5
<b>1.1.1.2. Impuestos indirectos</b>	<b>49,6</b>	<b>54,5</b>	<b>58,4</b>	<b>58,6</b>	<b>7,0</b>	<b>7,2</b>	<b>7,3</b>	<b>6,8</b>
1.1.1.2.1. Aduanas y recargos	4,2	4,2	4,6	4,4	0,6	0,6	0,6	0,5
1.1.1.2.2. Impuesto al valor agregado	35,2	38,8	41,6	41,7	5,0	5,1	5,2	4,8
1.1.1.2.2.1. IVA Interno	23,1	25,1	27,6	28,5	3,2	3,3	3,5	3,3
1.1.1.2.2.1.1. Declaraciones	19,0	21,1	23,2	23,9	2,7	2,8	2,9	2,8
1.1.1.2.2.1.2. Retención	4,1	3,9	4,4	4,6	0,6	0,5	0,6	0,5
1.1.1.2.2.2. IVA Externo	12,1	13,8	13,9	13,2	1,7	1,8	1,7	1,5
1.1.1.2.3. Timbre nacional	-	-	0,1	0,1	-	-	0,0	0,0
1.1.1.2.4. Timbre nacional sobre salidas al exterior	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.1.2.5. Transacciones financieras	5,9	6,5	6,8	7,1	0,8	0,9	0,8	0,8
1.1.1.2.6. Impuesto Nacional al consumo	1,3	1,8	1,7	1,7	0,2	0,2	0,2	0,2
1.1.1.2.7. Impuesto Nacional a Gasolina y ACPM	2,7	3,0	3,3	3,3	0,4	0,4	0,4	0,4
1.1.1.2.8. Resto Indirectos (Oro y platino y turismo)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>1.1.2. Ingresos no tributarios</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
1.1.2.1. Tasas, multas y contribuciones	0,2	0,0	0,3	0,7	0,0	0,0	0,0	0,1

Fuente: SIF, DIAN. Cálculos CGR.

Toda la estructura de los impuestos directos se vio favorecida desde 2013 por los tributos sobre la renta para la equidad (CREE) y a la riqueza, los cuales compensaron el comportamiento decreciente de la renta. Este desempeño tributario resultó atribuible a la Ley de Reforma Tributaria 1607 de 2012.

En cuanto a los impuestos indirectos, el recaudo más importante corrió por cuenta del IVA con el 4,8% del PIB (\$41,7 billones) en 2016. Ese resultado representó una disminución de 0,4 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2015 y un cambio, por primera vez en cuatro años, en su tendencia ascendente, la cual se dio fundamentalmente en el IVA externo que bajó de 1,7% del PIB en 2015 a 1,5% del PIB en 2016. Los demás impuestos (transacciones financieras, aduanas, consumo, gasolina y ACPM) mantuvieron sus niveles de recaudo (Cuadro 2-3).

### 2.4.2.3 Los ingresos de capital disminuyeron ligeramente en el 2016 por el dinamismo de las operaciones financieras de la Tesorería que compensaron la disminución de los dividendos

Los ingresos de capital en 2016 presentaron una disminución de \$931 mil millones frente a 2015 (Cuadro 2-4), continuando de manera menos pronunciada con la tendencia decreciente mostrada entre 2014 y 2015 cuando disminuyeron en \$5 billones. Sin embargo, el cambio más significativo en este rubro se presentó en su composición interna, debido a la dinámica de los rendimientos financieros derivados de los intereses obtenidos en el manejo de operaciones de mercado realizadas por la Tesorería General de la Nación (aumento de 0,4 pp del PIB entre 2015 y 2016) y por la cuenta denominada otros ingresos de capital (mantuvo la proporción de 0,5% del PIB en los mismos años), la cual tuvo como principal fuente los reintegros y recursos no apropiados que algunas entidades públicas retornaron a la Tesorería Nacional.

Por el contrario, los excedentes financieros de las entidades descentralizadas, que en años recientes provinieron en su mayoría de la actividad petrolera, continuaron a la baja. Como proporción del PIB, la caída de los excedentes representó una pérdida cercana a 1,8 puntos porcentuales entre 2013 y 2016.

Lo anterior parece responder a una estrategia del Gobierno Nacional, el cual ha tenido que recurrir al fortalecimiento de los rendimientos financieros y de los otros ingresos de capital. En lo que se refiere a los primeros, se trató de los intereses generados por el manejo de las inversiones en la Cuenta Única Nacional (CUN) y los Fondos Administrados en la Tesorería; mientras que los segundos correspondieron a los recursos no apropiados por entidades de la Nación, que no ejecutaron sus presupuestos completos dentro de la vigencia y los devolvieron a la Tesorería.

Cuadro 2-4

#### Ingresos de capital 2013-2016

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>16,9</b>	<b>15,0</b>	<b>10,0</b>	<b>9,1</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>
Rendimientos financieros	0,5	1,0	0,3	3,5	0,1	0,1	0,0	0,4
Exced., finan., ent. Desc. Nacionales	14,2	12,0	5,7	1,6	2,0	1,6	0,7	0,2
De los cuales Ecopetrol	11,8	10,8	4,8	0,7	1,7	1,4	0,6	0,1
Otros ingresos de capital	2,1	2,0	4,0	3,9	0,3	0,3	0,5	0,5

Fuente: SIF; MHCP. Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2013, 2014, 2015 y 2016

A modo de conclusión, el comportamiento de la tributación y de los dividendos de las empresas nacionales fueron los dos aspectos que crearon condiciones a la baja en los ingresos de la Nación. La primera situación reflejó en 2016 la caída de la actividad económica interna, así como el mecanismo de compensación creado entre la disminución de la tarifa de renta a 25% y el aumento en el CREE y el impuesto a la riqueza; mientras que la segunda, reveló la vulnerabilidad de unas finanzas públicas que siguen dependiendo del comportamiento de un solo producto, el cual continua decidiendo la suerte de los ingresos de la Nación y, por derivación, la estabilidad de las finanzas públicas. Correspondió entonces a la tesorería la realización de operaciones de financiamiento.

### 2.4.3 Los gastos del GNC se mantuvieron al alza en 2016

En 2016 los gastos del GNC<sup>17</sup> ascendieron a \$162,9 billones monto que, como proporción del PIB, se mantuvo constante con respecto a los años anteriores en 19,1% (Cuadro 2-5). En tal sentido, los gastos de funcionamiento se mantuvieron en 14,1% del PIB y la inversión, resultó afectada pues tuvo una disminución de 0,5 puntos de PIB<sup>18</sup>. Por su parte, la deuda tuvo un leve incremento de 0,1 puntos porcentuales del PIB, debido principalmente a la indexación de los TES-B de la Nación.

Cuadro 2-5

#### Gastos del Gobierno Nacional Central

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
<b>2. Total gastos GNC</b>	<b>135,8</b>	<b>145,0</b>	<b>152,4</b>	<b>162,9</b>	<b>19,1</b>	<b>19,1</b>	<b>19,0</b>	<b>19,1</b>
<b>2.1. Funcionamiento</b>	<b>97,7</b>	<b>107,2</b>	<b>112,6</b>	<b>120,7</b>	<b>13,8</b>	<b>14,2</b>	<b>14,1</b>	<b>14,1</b>
2.1.1. Gastos de personal	15,3	17,0	18,0	19,6	2,2	2,2	2,3	2,3
2.1.2. Gastos generales	5,4	5,8	5,5	5,7	0,8	0,8	0,7	0,7
2.1.3. Transferencias corrientes	75,2	83,7	88,3	94,7	10,6	11,1	11,0	11,1
2.1.4. Transferencias de capital	1,8	0,7	0,7	0,6	0,2	0,1	0,1	0,1
2.1.5. Gastos de comercialización y producción	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>2.2. Inversión</b>	<b>21,1</b>	<b>20,0</b>	<b>20,4</b>	<b>16,8</b>	<b>3,0</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	<b>2,0</b>
<b>2.3. Deuda</b>	<b>17,0</b>	<b>17,8</b>	<b>19,4</b>	<b>25,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>
2.3.1. Intereses, com., deuda pública externa	3,9	4,0	5,0	5,8	0,6	0,5	0,6	0,7
2.3.2. Intereses, com., deuda pública interna	13,0	13,8	14,4	15,3	1,8	1,8	1,8	1,8
Indexación de TES				4,2				0,5

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

17. Medidos en el momento de obligaciones presupuestales (ver anexo metodológico).

### **2.4.3.1 Los gastos de funcionamiento en 2016 mantuvieron su tendencia**

Dentro de los gastos de funcionamiento, la cuenta más significativa fue la de transferencias, seguida de los gastos de personal del Estado y los gastos generales y de comercialización (Cuadro 2-5).

#### *2.4.3.1.1 Los gastos de personal mantuvieron su dinámica en 2016*

En 2016 los gastos de personal del GNC se mantuvieron en un nivel de 2,3% del PIB (Cuadro 2-5). Desde el punto de vista del número de cargos, se presentó una disminución de 4.353 cargos de la nómina (Cuadro 2-6), en particular de la Fiscalía General de la Nación y del sector de Hacienda. En general, entre 2015 y 2016 se presentaron disminuciones de personal en todo el sector público en el nivel central. El sector de Defensa y Policía, que representa el 78,4% de la nómina de funcionarios del Gobierno Central, se mantuvo sobre los 482 mil efectivos entre militares y policías, con un costo aproximado de \$11 billones y un leve aumento de su costo en \$884 mil millones.

---

18. El Plan Financiero de 2017 presenta unos valores de inversión similares a los aquí presentados: en 2016 \$16,1 billones y en 2015 \$18 billones. Las diferencias refieren a reclasificaciones que se realizan entre la inversión y las transferencias por funcionamiento, pero que no afectan las tendencias generales. Las principales cuentas trasladadas como transferencias fueron: atención a la población vulnerable y excluida, la infancia y la adolescencia (\$4,8 billones), Afiliación a la población pobre a través del régimen subsidiado (\$4,1 billones), menores tarifas eléctricas (\$1,7 billones), Fondo de Solidaridad Pensional (\$1,3 billones), transferencias a educación diferentes al SGP (\$1,2 billones), recursos para la atención al conflicto armado (\$1,1 billones).

### Nómina del Gobierno Nacional Central 2013-2016

Número de personas

	2013	2014	2015	2016
<b>1. Rama Ejecutiva</b>	<b>68.014</b>	<b>72.263</b>	<b>73.194</b>	<b>68.723</b>
Agropecuario	3.086	3.397	3.564	3.112
Ambiente y desarrollo sostenible	1.510	1.529	1.617	1.494
Ciencia y Tecnología	127	127	127	98
Comercio, industria y turismo	1.820	1.874	1.902	1.826
Comunicaciones	346	673	729	729
Cultura	600	620	644	641
Deporte y recreación	180	180	180	180
Educación	1.186	1.247	1.312	1.310
Empleo público	590	595	595	595
Hacienda	10.607	11.976	12.072	9.750
Inclusión social y reconciliación	7.792	7.792	7.792	7.238
Información estadística	2.099	2.427	2.427	2.181
Inteligencia	1.057	1.096	599	599
Interior	1.169	1.198	1.198	1.123
Justicia y del derecho	19.257	19.222	19.131	19.101
Minas y Energía	1.270	1.390	1.469	1.343
Planeación	728	746	746	630
Presidencia de la República	1.243	1.430	1.465	1.441
Relaciones Exteriores	2.471	2.609	2.704	2.684
Salud y Protección Social	3.429	4.515	4.746	4.715
Trabajo	2.231	2.369	2.803	2.563
Transporte	4.784	4.819	4.913	4.965
Vivienda, Ciudad y Territorio	432	432	459	405
<b>2. Defensa y Policía</b>	<b>489.417</b>	<b>506.163</b>	<b>505.421</b>	<b>505.512</b>
Fuerzas Militares	62.539	63.895	63.941	64.196
Policías	140.498	150.893	156.939	156.853
Soldados y Alumnos Defensa	231.949	229.449	227.515	227.515
Auxiliares y Alumnos Policía	33.490	38.490	33.590	33.590
Ministerio de Defensa (Civiles)	15.950	18.445	18.445	18.445
Policía Nacional (Civiles)	4.991	4.991	4.991	4.913
<b>3. Rama, Fiscalía y Organismos Autónomos</b>	<b>69.482</b>	<b>66.734</b>	<b>70.877</b>	<b>70.904</b>
Congreso de la República	853	853	856	856
Empleo público	34	34	56	56
Fiscalía	27.512	26.372	29.159	26.070
Organismos de Control	9.813	9.856	10.655	10.239
Rama Judicial	27.944	26.423	26.423	29.955
Registraduría	3.326	3.196	3.728	3.728
<b>Total Gobierno Central</b>	<b>626.913</b>	<b>645.160</b>	<b>649.492</b>	<b>645.139</b>

Fuente: Mensaje Presidencial, 2013-2016

### 2.4.3.1.2 El SGP y pensiones explican el comportamiento de las transferencias

El componente más importante de los gastos de funcionamiento es el que se ejecuta a través de transferencias corrientes. Bajo esta denominación la Nación efectúa giros del Sistema General de Participaciones (SGP), las pensiones, la salud, las contribuciones a la nómina, los gastos destinados a la población vulnerable y pobre, y las universidades públicas, entre los destinatarios más importantes. Este grupo de gastos (las transferencias) tiene la característica que atiende a las obligaciones establecidas en el pasado, de manera que se trata de gastos recurrentes y, sobre los cuales, las autoridades gubernamentales sólo deben atenerse a las reglas establecidas para su asignación y reparto (Cuadro 2-7). En 2016 fueron girados, en total, \$94,7 billones (11% del PIB).

Cuadro 2-7

#### Transferencias corrientes del GNC 2013-2016

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
<b>2.1. Funcionamiento</b>	<b>75,2</b>	<b>83,7</b>	<b>88,3</b>	<b>94,7</b>	<b>10,6</b>	<b>11,1</b>	<b>11,1</b>	<b>11,0</b>
01. SGP	27,4	27,9	29,7	32,2	3,9	3,7	3,7	3,7
02. Pensiones	24,5	28,6	25,1	29,0	3,5	3,8	3,1	3,4
03. Transferencias Salud (no SGP)	5,5	5,1	9,9	10,8	0,8	0,7	1,2	1,2
04. Contribuciones a la nómina *	3,3	3,6	4,0	4,4	0,5	0,5	0,5	0,5
05. Población vulnerable	3,1	5,8	6,6	5,2	0,4	0,8	0,8	0,6
06. Universidades	2,3	2,3	2,5	2,6	0,3	0,3	0,3	0,3
07. Resto de transferencias	9,0	10,4	10,5	10,6	1,3	1,4	1,3	1,2

\* Las contribuciones a la nómina son un gasto que depende del personal de planta del Estado. Para mantener comparabilidad con las cifras del gobierno las hemos trasladado desde los gastos de personal a transferencias.

Fuente: SIIF; Cálculos CGR.

#### 2.4.3.1.2.1 Transferencias al Sistema General de Participaciones (SGP)

En el caso del SGP, el monto distribuido hacia los departamentos y municipios en 2016 fue de \$32,2 billones, equivalentes a 3,7% del PIB. Esta última proporción se ha mantenido en los últimos tres años, conservando la regla establecida en la Constitución Política. La distribución interna de tales recursos es 59% para educación (\$19 billones); 23,4% para salud (\$7,6 billones); 11,7% para propósito general (\$3,8 billones); 5,2% para agua potable y saneamiento básico (\$1.7 billones) y el resto -0,6%- para los resguardos indígenas y el río Magdalena (\$195 mil millones) (Cuadro 2-8).

### Sistema General de Participaciones 2013-2016

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
1. Educación	16,0	16,6	17,5	19,0	2,3	2,2	2,2	2,2
2. Salud	6,3	6,5	7,0	7,6	0,9	0,9	0,9	0,9
3. Agua potable y saneamiento básico	1,4	1,5	1,5	1,7	0,2	0,2	0,2	0,2
4. Propósito general	3,5	3,2	3,5	3,8	0,5	0,4	0,4	0,4
5. Asignaciones especiales	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total general</b>	<b>27,4</b>	<b>27,9</b>	<b>29,7</b>	<b>32,2</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>

Fuente: SIF; Cálculos CGR.

#### 2.4.3.1.2 Transferencias a pensiones

Las transferencias para el pago y fondeo del sistema de pensiones en 2016 se situaron en \$29 billones (3,4% del PIB) y representaron el 18,3% de los gastos totales del GNC, es decir, 1,8 puntos porcentuales más que en 2015. Con respecto a los ingresos corrientes de la Nación, este gasto representó el 24,6%. En este punto los giros a Colpensiones fueron los de mayor relevancia (36% del total), le sigue el Fondo de Pensiones Públicas (Fopep) (28,9%) y las asignaciones de retiro de las fuerzas militares y de policía (14,0%).

El sistema general de pensiones contó en la vigencia de 2016 con 20.346.098 afiliados, 68,4% de ellos se encuentran vinculados al régimen de ahorro individual y 31,6% al de prima media, de los cuales 99% son afiliados a Colpensiones, entidad que totaliza 6.422.013 afiliados. De esos afiliados, 2.254.387 son cotizantes (35%) y 4.167.262 (65%) no lo son. El financiamiento de los afiliados no cotizantes corre por cuenta de la Nación y se reflejó en el giro de presupuesto por \$10,4 billones para 2016 (Cuadro 2-9).

Cuadro 2-9

### Transferencias a pensiones 2013-2016

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
Fopep	7,3	7,6	7,7	8,4	1,0	1,0	1,0	1,0
Prima media - Colpensiones	7,7	11,0	7,1	10,4	1,1	1,5	0,9	1,2
Asignaciones de retiro	3,2	3,5	3,7	4,1	0,5	0,5	0,5	0,5
Fond., Nac., Prest., Soc., Magisterio	1,8	2,2	2,1	2,0	0,3	0,3	0,3	0,2
Mesadas pensionales	1,8	1,8	1,9	2,0	0,3	0,2	0,2	0,2
Bonos pensionales	0,9	1,0	1,3	1,7	0,1	0,1	0,2	0,2
Fonpet	0,8	0,8	0,9	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Concurrencia Nación pasivo pensional	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo de Solidaridad Pensional	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aportes de pensiones	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Cuotas partes pensionales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo pensionados emp., product., Choco	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Puertos de Colombia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ISS	0,5	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Resto	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total pensiones</b>	<b>24,6</b>	<b>28,6</b>	<b>25,1</b>	<b>29,0</b>	<b>3,5</b>	<b>3,8</b>	<b>3,1</b>	<b>3,4</b>

Fuente: SIIF; Cálculos CGR.

#### 2.4.3.1.2.3 Transferencias para salud (no SGP)

Los aportes en salud, diferentes a los girados por el SGP, ascendieron a 1,2% del PIB, cuyos mayores aportes correspondieron al Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga). Este fondo es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social administrada como encargo fiduciario, con una participación igual a 0,8% del PIB entre 2015 y 2016 (Cuadro 2-10).

Cuadro 2-10

### Transferencias para salud (no SGP) 2013-2016

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
Fosyga	3,1	3,1	6,0	7,0	0,4	0,4	0,8	0,8
Afiliación a pob. Pobre a través del régimen subsidiado	-	1,2	2,5	2,9	-	0,2	0,3	0,3
Cofinanciación coberturas salud	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto Salud	2,2	0,6	1,2	0,6	0,3	0,1	0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>5,5</b>	<b>5,1</b>	<b>9,9</b>	<b>10,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>

Fuente: SIIF; Cálculos CGR.

Estos recursos son una de las fuentes del régimen subsidiado que atiende a 22.973.340 afiliados (Cuadro 2-11).

Cuadro 2-11

Afiliados Fosyga 2015-2017			
Régimen	2015	2016	2017
<b>No. Afiliados</b>			
Régimen Contributivo	20.464.075	21.192.132	21.787.318
Régimen Subsidiado	23.229.328	22.973.340	22.089.928
	43.693.403	44.165.472	43.877.246
<b>Participación %</b>			
Régimen Contributivo	47	48	50
Régimen Subsidiado	53	52	50
	100	100	100

Fuente: Base de Datos, BDU, FOSYGA, Abril de 2017

### 2.4.3.2 La inversión fue la más afectada en 2016

Uno de los componentes del gasto que ha tenido que afrontar las dificultades del bajo crecimiento en 2016<sup>19</sup> ha sido, sin lugar a dudas, la inversión al perder una participación de 0,6 puntos porcentuales como proporción del PIB, pasando de 2,6% del PIB en 2015 a 2,0% del PIB en 2016. Por montos de asignación de recursos, los sectores de Transporte (\$4,3 billones), Gobierno (\$3,8 billones), Educación (\$2,3 billones), Agropecuario (\$1,3 billones) y Vivienda (\$1,3 billones) sumaron 77% de la inversión en 2016 (Cuadro 2-12).

De los sectores mencionados, la inversión en Transporte, Agropecuario y Vivienda registró la mayor disminución en su asignación presupuestal en 2016, explicadas básicamente por la lentitud en la ejecución de los proyectos.

19. La inversión que reporta el SIIF ha sido reclasificada con el fin de hacer comparable la información CGR con la reportada por el CONFIS en el Plan Financiero, como está descrito en la nota 18 y en el anexo metodológico

Cuadro 2-12

### Inversión en el GNC 2013-2016

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
Defensa y seguridad	2,5	1,9	1,5	1,0	0,4	0,3	0,2	0,1
Industria y comercio	0,3	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Salud	0,2	0,4	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Comunicaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Energía	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1
Transporte	7,6	6,2	5,5	4,3	1,1	0,8	0,7	0,5
Educación	1,2	1,8	2,3	2,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Justicia	0,6	0,6	0,5	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1
Medio Ambiente	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Gobierno	3,3	2,5	3,3	3,8	0,5	0,3	0,4	0,4
Agropecuario	1,7	2,4	2,0	1,3	0,2	0,3	0,3	0,2
Saneamiento Básico	0,8	0,3	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Trabajo y Seguridad Social	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	1,6	2,3	2,5	1,3	0,2	0,3	0,3	0,2
Asistencia a la comunidad	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pago de reservas	0,5	0,5	0,6	0,4	0,1	0,1	0,1	0,0
Economía Solidaria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Minería	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Desarrollo territorial y urbano	0,0	0,0	0,4	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total general</b>	<b>21,1</b>	<b>20,0</b>	<b>20,4</b>	<b>16,8</b>	<b>3,0</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>	<b>2,0</b>

Fuente: SIIF; Cálculos CGR.

Los compromisos presupuestales<sup>20</sup> en los tres sectores fueron menores en 2016 con respecto a 2015; mientras que el rezago presupuestal, también en los tres casos, mostró una tendencia al aumento entre 2013 y 2016. Este fenómeno ascendió, como proporción de las obligaciones, a 37,8% en el sector transporte, 62,2% en el agropecuario y 87,6% en el de vivienda. Se trata no sólo de menores apropiaciones en la vigencia de 2016, sino también de una acumulación de financiamiento con proveedores por parte del Gobierno, como lo evidencia el peso de las cuentas por pagar (Cuadro 2-13).

20. Este es el único párrafo junto con el cuadro 2-13 en que hemos introducido los tres momentos presupuestales, compromisos, obligaciones y pagos con el fin de dar explicación al comportamiento de la inversión en los sectores indicados en el cuadro. Esta presentación no modifica en nada el resto de los análisis que se han hecho con base en las obligaciones.

**Ejecución de la inversión en los sectores de transporte, agropecuario  
y vivienda 2013-2016**  
Billones de pesos

Sector	Compromisos (1)	Obligaciones (2)	Pagos (3)	Reservas (4=1-2)	CXP (5=2-3)	Rezago (6=4+5)	% de rezago (6/2)
<b>Transporte</b>							
2013	8,1	7,6	5,9	0,5	1,7	2,2	29,6
2014	6,7	6,2	5,2	0,5	1,0	1,5	24,4
2015	6,2	5,5	4,4	0,7	1,1	1,8	32,8
2016	5,0	4,3	3,4	0,7	0,9	1,6	37,8
<b>Agropecuario</b>							
2013	1,9	1,7	1,2	0,2	0,4	0,7	39,6
2014	2,5	2,4	1,4	0,1	1,0	1,1	46,4
2015	2,3	2,0	1,4	0,3	0,7	0,9	46,1
2016	1,6	1,3	0,8	0,3	0,5	0,8	62,2
<b>Vivienda</b>							
2013	1,6	1,6	0,5	0,0	1,0	1,1	69,0
2014	2,3	2,3	0,9	0,0	1,4	1,4	62,5
2015	2,6	2,5	0,6	0,1	1,9	2,0	76,9
2016	1,4	1,3	0,3	0,1	1,0	1,1	87,6

Fuente: SIF.

#### 2.4.3.2.1 Transporte

Desde 2013, cuando la inversión alcanzó 1,1% del PIB, se ha venido dando un descenso continuo en la participación de este sector en el total de la inversión, hasta llegar a 0,5% del PIB en 2016 (Cuadro 2-12).

Las caídas en la inversión ocurrieron principalmente en la cuenta inter-subsectorial transporte por \$1,4 billones frente a la vigencia de 2015, específicamente en los rubros de Mejoramiento apoyo estatal proyecto concesión Ruta del Sol sector 2 nacional, con una apropiación de \$383 mil millones en 2016 frente a los \$805 mil millones en 2015 (una disminución neta de \$421,9 mil millones). Le siguieron el Diseño de transporte público urbano de Bogotá que no tuvo recursos ejecutados en 2016 en contraste con el giro de \$326,7 mil millones en 2015; el mejoramiento y mantenimiento de corredores arteriales para la competitividad, con una disminución de \$297,3 mil millones entre 2015 y 2016 y cerrando con \$237 mil millones en el último año; y la construcción de corredores arteriales complementarios de competitividad con \$200,9 mil millones menos para una asignación de \$120,2 mil millones en 2016. Estas disminuciones sumaron un total de \$1,3 billones.

#### 2.4.3.2.2 Gobierno

La inversión realizada a través de la subcuenta de Gobierno (Cuadro 2-12) ascendió a \$3,8 billones, de los cuales el 43% (\$1,6 billones) correspondió a la construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal y que se ejecutan en el Fondo de Adaptación. Con respecto a 2015, se dio un incremento de la tercera parte (\$500 mil millones), que respondió a las múltiples dificultades por las que ha atravesado el territorio nacional a raíz de las fuertes lluvias y el cambio climático. El segundo rubro de inversión que administra directamente el Ejecutivo es la implementación de obras para la prosperidad social por \$568,9 mil millones en 2016, con un incremento de \$124,6 mil millones frente a 2015.

#### 2.4.3.2.3 Educación

Con un total de \$2,3 billones (Cuadro 2-12) para 2016, el sector de Educación mantuvo los niveles de inversión en 0,3% del PIB. Las principales líneas estratégicas que ejecutó el Ministerio de Educación se dirigieron al fortalecimiento de la financiación a través del Icetex con el 26,7% del total de la inversión (\$682,4 mil millones); al programa de alimentación escolar con el 17,2% (\$440,7 mil millones); Ser Pilo Paga con el 14,7% (\$373,3 mil millones) y la ampliación de la jornada única 13,8% (\$325 mil millones), entre las más importantes, que representaron, en conjunto, el 78% de la inversión. Se destacó el peso asignado a la educación superior, que pasó de tener una participación, en el total de los recursos, del 42,9% en 2015 al 53,2% en 2016.

#### 2.4.3.2.4 Agricultura

Este es otro de los sectores que se vio afectado por la disminución del gasto de inversión en 2016, en un hecho que contrastó con el fortalecimiento que debería tener el sector luego de la firma del proceso de paz (punto 1 del Acuerdo). En 2014 se presentó el mayor monto con \$2,4 billones, para luego disminuir a \$2 billones en 2015 y \$1,3 billones en 2016 (Cuadro 2-14). Se destacó el cambio institucional que se ha venido produciendo en el sector al ser creadas la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras y hace solo cuatro años la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. De forma complementaria, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) entró en liquidación.

**Inversión en el Sector Agropecuario  
2013-2016**  
Billones de pesos

	2013	2014	2015	2016
Ministerio de Agricultura	1,0	1,7	1,2	0,7
UAE - Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	0,1	0,1	0,1	0,1
Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	-	-	-	0,1
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	-	-	-	0,1
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	0,1	0,1	0,1	0,1
Incoder en liquidación	0,4	0,3	0,4	0,1
Departamento Administrativo de la Prosperidad Social	0,0	0,1	0,1	0,0
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)	0,0	0,0	0,0	0,0
Unidad de Planif., Tierras Rurales, Adecuación tierras y usos agrop.,	0,0	0,0	0,0	0,0
Ministerio del Interior	0,0	0,0	-	-
<b>Total</b>	<b>1,7</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>	<b>1,3</b>

Fuente: SIF, Cálculos CGR.

Entre 2015 y 2016 todas las cuentas del sector presentaron disminuciones, siendo la más relevante la denominada inter-subsectorial agropecuario con una reducción de \$445 mil millones en 2016 y situándose en \$776 mil millones. En este caso los rubros más afectados fueron el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y la Línea Especial de Crédito Agropecuario (LEC), los cuales pasaron de tener asignaciones por \$351,9 mil millones en 2015 a \$215,8 mil millones en 2016. El resto de rubros que tuvieron disminuciones en esta cuenta ascendieron a 25, entre los cuales se podría destacar por su importancia el menor gasto realizado en la atención y asistencia a la población víctima de desplazamiento con proyectos de desarrollo rural, que pasó de tener recursos por \$28.034 millones a \$12.513 millones.

#### 2.4.3.2.5 Vivienda

En 2016 la inversión en vivienda tuvo una caída de \$1,2 billones, luego de haber tenido una asignación de \$2,5 billones en 2015 y de \$1,3 mil millones en 2016 (0,2% del PIB) (Cuadro 2-15). Los mayores montos se asignaron a la vivienda urbana (\$1 billón) y a vivienda rural (\$215 mil millones).

Las mayores disminuciones se realizaron en el subsidio familiar de vivienda en \$404 mil millones y en el subsidio familiar para población desplazada en \$365 mil millones. Los anteriores datos se refieren a obligaciones presupuestales y, por lo tanto, no evalúan la prestación efectiva de los servicios, en este caso la existencia de las viviendas.

Cuadro 2-15

### Inversión en vivienda 2013-2016

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
<b>Intersubsectorial vivienda</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Vivienda fiscal para la Fuerza aérea	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Implementación y fort., institucional del sector habitacional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros vivienda	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	-
<b>Soluciones de vivienda rural</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
Subsidio VIS población víctima	-	-	0,2	0,2	-	-	0,0	0,0
Subsidio VIS Rural	-	-	0,3	0,1	-	-	0,0	0,0
Subsidio rural población desplazada - Banco Agrario	0,1	0,1	-	-	0,0	0,0	-	-
Subsidio de vivienda rural - Contratos Plan	-	-	0,0	-	-	-	0,0	-
Subsidio vivienda rural - Banco Agrario	0,2	0,3	-	-	0,0	0,0	-	-
<b>Soluciones de vivienda urbana</b>	<b>1,3</b>	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>	<b>1,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>
Subsidio familiar de vivienda	0,6	0,8	0,8	0,4	0,1	0,1	0,1	0,0
Programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores	-	0,3	0,6	0,4	-	0,0	0,1	0,0
Programa de cobertura condicionada créditos vivienda 2a generación	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Subsidio familiar de vivienda para población desplazada	0,5	0,5	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Otros vivienda	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total vivienda</b>	<b>1,6</b>	<b>2,3</b>	<b>2,5</b>	<b>1,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>

Fuente: SIFF, Cálculos CGR.

#### 2.4.3.3 Pago de intereses

El pago de intereses ascendió a \$25,3 billones, los cuales se distribuyeron en pagos de intereses de deuda internos (\$15,3 billones), intereses de deuda externa (\$5,8 billones) e indexación de TES (\$4,2 billones) (Cuadro 2-16). Los pagos de deuda interna se han mantenido en el nivel de 1,8% del PIB, mientras que los cambios al alza se dieron en los pagos de intereses externos (de 0,6% a 0,7% del PIB), explicado por los pagos hacia los organismos multilaterales. El otro componente se refiere a la indexación de los TES – B por \$4,2 billones, es decir, TES que generan una obligación potencial de pago y, por lo tanto, se hace el reconocimiento de la misma haciendo el registro respectivo del costo que generan como si hubieran sido pagados efectivamente en 2016.

**Pago de intereses  
2013-2016**

Concepto	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	Billones				Porcentaje del PIB			
<b>2.3.1. Intereses, com., gast., deuda pública externa</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>
Títulos valores	3,0	3,1	3,8	4,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Organismos multilaterales	0,9	0,9	1,1	1,3	0,1	0,1	0,1	0,2
Gobiernos	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Banca de fomento	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Cuenta especial de deuda externa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Banca comercial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>2.3.2. Intereses, com., Gast., Deuda pública interna</b>	<b>13,0</b>	<b>13,8</b>	<b>14,4</b>	<b>15,3</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>
Títulos valores	13,0	13,8	14,4	15,3	1,8	1,8	1,8	1,8
Entidades financieras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Operaciones temporales de tesorería	0,0	-	-	0,0	0,0	-	-	0,0
Nación	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>2.3.3. Indexación de tes - b</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4,21</b>				
<b>Total general</b>	<b>17,0</b>	<b>17,8</b>	<b>19,4</b>	<b>25,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,9</b>

Fuente: SIIF.

#### 2.4.4 El financiamiento del déficit del GNC en 2016

Como se señaló en la introducción, de las tres formas de financiación del Gobierno la relacionada con las operaciones de mercado fue la más activa. De tal manera, el déficit del GNC que llegó a 4% del PIB (\$34,2 billones) tuvo tres grandes fuentes de financiamiento: el crédito interno neto, el crédito externo neto y los recursos de tesorería. El crédito interno reportó el 95% del financiamiento y el crédito externo representó el 33%, para un total de 128% de los recursos necesarios para cubrir el déficit. Eso quiere decir que se contrató un 28% adicional (\$9,7 billones), excedente que se puede denominar como pre-financiamiento del presupuesto 2017 (Cuadro 2-17).

Cuadro 2-17

**Financiamiento del GNC  
2013-2016**

Concepto	2015	2016	2015	2016
	Billones		Participación (%)	
<b>4. Financiamiento</b>	<b>23,7</b>	<b>34,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>4.1. Crédito Externo Neto</b>	<b>12,7</b>	<b>11,3</b>	<b>53,3</b>	<b>33,1</b>
4.1.1. Desembolsos	18,7	14,7	78,6	43,1
4.1.2. Amortizaciones	6,0	3,4	25,3	10,0
<b>4.2. Crédito Interno Neto</b>	<b>12,8</b>	<b>32,5</b>	<b>54,1</b>	<b>95,0</b>
4.2.1. Desembolsos	30,4	46,3	128,0	135,3
4.2.2. Amortizaciones	17,5	13,8	73,9	40,3
<b>4.3. Venta de activos fijos</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>4.4. Utilidades Banco de la República</b>				
<b>4.5. Recursos de Tesorería</b>	<b>-1,8</b>	<b>-9,7</b>	<b>-7,5</b>	<b>-28,2</b>

Fuente: SIIF, Cálculos CDEFP-CGR



### 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.

#### 3.1 Seguridad Social

##### 3.1.1 La institucionalidad del aseguramiento en Colombia

La seguridad social, constituida como un servicio público integral de carácter obligatorio (Carta Política 1991, Artículo 48) a cargo del Estado (en su dirección, coordinación y control), funciona dentro un sistema que agrupa un conjunto de entidades y fondos creados para cubrir las contingencias de pensiones, salud y riesgos laborales (Ley 100 de 1993). Este se basa en un arreglo mixto entre los modelos Beveridge y Bismarck<sup>21</sup>.

Está compuesto por instituciones implementadas tras varias reformas. En pensiones, las nuevas administradoras que surgieron por la aprobación de la Ley 100 de 1993 se integraron a las cajas y fondos creados para la protección de los empleados del sector público y las fuerzas militares (asignaciones de retiro), las cuales operan con reglas y beneficios distintos.

Este subsector (Tabla 3-1) incluye las cajas de las Fuerzas Militares, del Congreso de la República y de los Ferrocarriles y el Fondo del Magisterio (FOMAG, Ley 91 de 1989), creados antes de 1993. Con posterioridad aparecieron el Fondo Nacional de Pensiones (FOPEP) y la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) en remplazo del Instituto de los Seguros Sociales (así responsables de la administración de los Beneficios Especiales Periódicos – BEPs-). Igualmente, hacen parte de éste el patrimonio autónomo de Ecopetrol, el Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET), y la Garantía de pensión mínima privada. También el Fondo de Solidaridad Pensional.

En salud, que funciona dentro de un esquema de aseguramiento contributivo y subsidiado (dependiendo del nivel de ingreso de los afiliados), la administración de los recursos, a través del sector público del orden nacional, está a cargo del Fondo de

---

21. Ministerio de Hacienda (2016) EVASIÓN DE APORTES EN EL SISTEMA COLOMBIANO DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL: INDEPENDIENTES DECLARANTES DE RENTA, Informe de Seguimiento Fiscal N° 04 ABRIL. En un Sistema de Seguridad Social de tipo Beveridge la financiación proviene principalmente de los impuestos generales, mientras que un Sistema de tipo Bismarck se financia principalmente a través de las contribuciones individuales a la Seguridad Social.

Solidaridad y Garantía (Fosyga)<sup>22</sup>, Caprecom (hasta 2015), FOMAG y el Fondo Pasivo de Ferrocarriles. Y los riesgos laborales a cargo de Positiva S.A.

Tabla 3-1

### Composición institucional Seguridad Social

Pensiones			
Pensiones Ahorro específico		Pago pensiones	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fondo de Solidaridad Pensional</li> <li>· Patrimonio Autónomo Telecom</li> <li>· Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET)</li> <li>· Patrimonio Autónomo Ecopetrol</li> <li>· Garantía Pensión Mínima Privada</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· Colpensiones</li> <li>· Fondo del Congreso</li> <li>· Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP)</li> <li>· Caja de previsión de las comunicaciones (Caprecom)</li> <li>· Fondo del Magisterio (FOMAG)</li> <li>· Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales</li> <li>· Caja Fuerzas Militares</li> <li>· Caja de Sueldos de Retiro de la Policía</li> <li>· Pensiones otras instituciones con recursos de GNC</li> </ul>	
Salud			
Financiación sistema	Destinación recursos	Beneficiarios de la entidad	Entidad prestadora de servicios
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Caja de Sueldos de Retiro de la Policía</li> <li>· Caja Fuerzas Militares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· FOMAG</li> <li>· Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Caprecom</li> </ul>
Riesgos profesionales			
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Aseguradora Positiva S.A.</li> </ul>			

Fuente: Reporte de Entidades y Fondos

### 3.1.2 Al cierre de 2016 el Sector Seguridad Social fue superavitario

En 2016 las cifras consolidadas del sector seguridad social registraron ingresos por \$83,90 billones, gastos por \$77,98 billones y un superávit de \$5,91 billones (0,7% del PIB) medido desde el momento presupuestal de compromisos (ver anexo metodológico). El resultado positivo obedeció principalmente a la participación del componente de pensiones, con un resultado positivo de \$6,02 billones, seguido de riesgos laborales que alcanzó \$290 mil millones; mientras que salud reportó un déficit de \$390 mil millones (Cuadro 3-1).

Cuadro 3-1

### Resultados fiscales Seguridad Social Billones de pesos

2015	Pensiones		Salud		Riesgos		Total	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<b>1. Ingresos totales</b>	<b>54,08</b>	<b>63,03</b>	<b>20,81</b>	<b>19,63</b>	<b>1,14</b>	<b>1,24</b>	<b>76,03</b>	<b>83,90</b>
1.1 Ingresos corrientes	44,24	48,65	19,86	19,40	0,83	0,95	64,93	69,00
1.1.1 Ingresos tributarios	43,58	48,07	19,37	18,35	0,80	0,90	63,75	67,32
1.1.1.1 Aportes Nación	29,41	31,34	6,63	7,61	-	-	36,04	38,95
1.1.1.2 Cotizaciones	7,78	9,51	8,73	8,71	0,80	0,90	17,31	19,12
1.1.1.3 Recursos propios	3,10	3,48	-	-	-	-	3,10	3,48
1.1.1.5 Otras fuentes	3,29	3,75	4,01	2,03	-	-	7,30	5,78
1.1.2 Otros ingresos corrientes	0,66	0,57	0,50	1,05	0,03	0,05	1,18	1,68
1.2 Ingresos de capital	9,84	14,39	0,94	0,23	0,32	0,29	11,10	14,90
1.2.1 Rendimientos	3,40	7,10	0,92	0,14	0,32	0,29	4,64	7,53
1.2.2 Devolución de aportes	6,37	7,20	-	0,09	-	-	6,37	7,29
1.2.3 Recuperación de cartera	0,07	0,08	0,02	-	-	-	0,08	0,08
<b>2. Gastos totales</b>	<b>57,75</b>	<b>57,01</b>	<b>21,21</b>	<b>20,02</b>	<b>0,90</b>	<b>0,95</b>	<b>73,86</b>	<b>77,98</b>
2.1 Gastos de funcionamiento	51,73	57,00	6,51	6,88	0,34	0,35	58,57	64,24
2.1.1 Personal	0,37	0,05	0,13	0,10	0,06	0,12	0,56	0,27
2.1.2 Generales	0,19	0,03	0,17	0,17	0,12	0,07	0,49	0,26
2.1.3 Transferencias	51,16	56,93	6,21	6,61	0,16	0,16	57,52	63,70
2.2 Gastos de operación	0,01	0,00	14,70	13,14	0,56	0,60	15,28	13,74
2.3 Intereses, Comisiones y gastos (Deuda)	-	-	-	-	-	-	-	-
2.4 Gastos de inversión	0,01	0,01	-	-	-	-	0,01	0,01
<b>3. Préstamo neto</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>4. Déficit o superávit (4)=(1)-(2)-(3)</b>	<b>2,33</b>	<b>6,02</b>	<b>- 0,40</b>	<b>- 0,39</b>	<b>0,24</b>	<b>0,29</b>	<b>2,16</b>	<b>5,91</b>

Fuente: Reporte Fondos y entidades Seguridad Social nivel nacional.

Respecto del año anterior el sector mejoró su situación fiscal al mostrar un mayor crecimiento de los ingresos frente a los gastos (de 10,4% frente a 5,6%). En tal comportamiento influyó el desempeño de las pensiones que exhibió incrementos de 16,6% y de 10,2%, respectivamente; salud, por el contrario, presentó una trayectoria diferente, los primeros disminuyeron en 5,7% y los segundos en 5,6%; y Riesgos Laborales tuvo un comportamiento similar al del sector en 8,2% para los ingresos y 5,2% para los gastos.

### 3.1.3 Los ingresos de mayor participación en el sector provinieron de la Nación

El sector recaudó durante 2016 recursos conformados por ingresos corrientes (82,2%) y por capital (17,7%). De los cuales sobresalieron en corrientes los aportes de la Na-

ción (46,4%) y las cotizaciones (22,8%)<sup>23</sup>; mientras que de los de capital lo hicieron rendimientos (50,5%) y devolución de aportes (48,9%). Por sectores se destacó que el 75,1% de los ingresos corrientes y el 96,5% de los de capital se concentraron en pensiones. De igual manera, sobresalió que el subsector pensiones concentró el 80,5% de los aportes provenientes de la Nación, equivalentes a \$31,34 billones (Cuadro 3-1).

Los ingresos del sector crecieron en relación con 2015, debido al incremento de los recursos por devolución de aportes a Colpensiones de \$6,37 billones a \$7,20 billones<sup>24</sup> y por las cotizaciones de \$6,98 billones a \$7,74 billones; además del incremento de los rendimientos financieros de \$4,64 billones a \$7,53 billones<sup>25</sup>.

En salud los ingresos disminuyeron 5,7% por la liquidación de Caprecom en diciembre del 2015, situación ante la cual alrededor de 2,2 millones de afiliados de esta EPS debieron ser reasignados a otras entidades a nivel nacional (Decreto 2519 de 2015). Fosyga, por su parte, mostró un crecimiento del 2,2%, explicado por la variación positiva del recaudo en el proceso de compensación (con situación de fondos) de \$229,00 mil millones y del CREE (impuesto sobre la renta para la equidad) en \$877,04 mil millones. Los ingresos de riesgos laborales mostraron un incremento de 12,5%, explicada como consecuencia del aumento las primas emitidas<sup>26</sup>.

### **3.1.4 Los gastos del sector son destinados principalmente para el pago de pensiones**

De los gastos del sector (\$77,98 billones) se destinó 81,7% (\$63,70 billones) a transferencias<sup>27</sup>; 17,6% a gastos operativos, en especial para las actividades del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) y 0,7% a gastos de personal y generales.

---

23. Los restantes correspondieron a recursos propios y otros por comisiones de administración de Colpensiones (\$87,19 mil millones), los territoriales de FOMAG (\$1,32 billones) y los de Fosyga (\$2,03 billones).

24. Los recursos provienen de las transferencias efectuadas por las Administradoras de Pensiones Privadas por los afiliados que se trasladaron a Colpensiones.

25. En especial del FONPET por la coyuntura que influyó en el comportamiento de los activos de renta fija y renta variable, tanto a nivel local como externo. Según la Superintendencia Financiera el valor del Fondo en 2016 ascendió a la suma de \$45.93 billones y a diciembre los rendimientos alcanzaron un 12,4% después de registrar 2,3% a comienzos del año. [https://www.superfinanciera.gov.co/descargas?com=insitucional&name=pubFile1022941&downloadname=5\\_valor\\_del\\_fondo\\_y\\_rentabilidad\\_dic\\_2016.pdf](https://www.superfinanciera.gov.co/descargas?com=insitucional&name=pubFile1022941&downloadname=5_valor_del_fondo_y_rentabilidad_dic_2016.pdf).

26. [http://www.fasecolda.com/index.php/download\\_file/view/6281/598/](http://www.fasecolda.com/index.php/download_file/view/6281/598/)

27. Las transferencias correspondieron al pago de las mesadas y asignaciones de retiro (\$56,93 billones), salud (\$6,61 billones) y riesgos laborales (\$160 mil millones).

En el crecimiento de los gastos del sector incidió especialmente el subsector pensiones, cuyas transferencias pasaron de \$51,16 billones en 2015 a \$56,93 billones en 2016. De ellas se destacaron Colpensiones (de \$23,05 billones a \$25,14 billones), el Fonpet (de \$3,13 billones a \$4,53 billones) y el Fopep (de \$7,87 billones y \$8,55 billones).

Los gastos de salud, por el contrario, se redujeron en 5,61%, al pasar de \$21,97 billones a \$20,02 billones a causa de la liquidación de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom). Si bien el Fosyga incrementó sus gastos en 4,4%, para su financiamiento recibió transferencias de la subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) por \$1,06 billones para el apoyo a la población pobre vulnerable asegurada a través de régimen subsidiado. Con este traslado las reservas del Fosyga quedaron en \$869,07 mil millones, después de registrar \$915 mil millones en 2015.

Así mismo, la prestación de servicios no contenidas en el plan de beneficios-otros eventos y fallos de tutela registró \$2,83 billones en 2016 y \$2,51 billones en 2015. Respecto de 2015, riesgos laborales presentó un incremento de 5,2%, causado principalmente por los gastos operacionales, al pasar de \$900 mil millones a \$950 mil millones

### **3.1.5 Retos del sistema de seguridad social**

#### **3.1.5.1 En pensiones se mantiene la presión fiscal**

Las cifras de pensiones muestran un pasivo de la Nación por \$1.012,98 billones (informe 2016 de la Contaduría General al Congreso) y una senda del gasto decreciente en los próximos diez años (Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017) que pasaría de 3,4% del PIB a 3,0% del PIB entre 2016 y 2028, después de registrar un crecimiento al 4,0% en 2017.

Sin embargo, si se consideran las circunstancias dentro de las cuales funciona el sistema de pensiones, relacionadas con una baja calidad del empleo que se caracteriza por baja remuneración a la población ocupada y el ordenamiento jurídico en defensa de los derechos constitucionales, se esperaría un incremento de las obligaciones a cargo del Estado y, en este sentido, de los niveles de gasto.

En primer lugar, debido a que con los recursos del presupuesto General de la Nación (PGN) se cubre el faltante para el pago de las mesadas en Colpensiones que, aunque en los últimos años ha frenado su crecimiento por el traslado de los afiliados del Régimen de Ahorro Individual (RAI), en el futuro podría implicar mayores desembolsos. En 2016 la entidad recibió \$10,35 billones del PGN y \$7,20 billones por devolución

de traslados, pero la estructura etaria mostró que de los aportantes al régimen de prima media (RPM), el 79,9% se ubicó en rangos de edad alrededor de 45 años y los jóvenes representaron únicamente 2,3%.

En segundo lugar, el Estado también debe encargarse del faltante en el Régimen de Ahorro Individual –RAI- si el fondo para la garantía de pensión mínima, que en 2016 acumuló \$15,71 billones, se agotara. El régimen supera los 20 años desde su puesta en marcha, con afiliados que aportan en un 83,7% por debajo de dos salarios mínimos y que acumularían un ahorro inferior al requerido para acceder a una pensión (para una mujer que cotice durante 25 años sobre un salario mínimo habría un faltante de \$138,2 millones si quiere acceder a una pensión de 1,1 salarios mínimos; en el caso de los hombres el faltante asciende a \$100 millones).

En tercer lugar, para quienes no alcancen el ahorro en el RAI o los requisitos de pensión en el Régimen de Prima Media –RPM-, se plantea una devolución periódica de ahorros y la contribución del Estado en 20% de los recursos ahorrados a cada una de ellas. Además, la promoción de ahorro para quienes tienen escasos ingresos mediante el mecanismo BEP también tiene contribución del 20%.

De igual manera, la jurisprudencia aprobada sobre la cobertura de los nietos (Sentencia T-074/16) podría llevar a que el Estado asumiera mayores costos y que en el RAI se cambiaran los requisitos de ahorro para obtener una pensión. Además, se mantiene el régimen especial de las fuerzas militares cuyo personal agrupa al 78,06% de los empleados del sector público pagado con recursos del PGN<sup>28</sup>.

Finalmente, la sostenibilidad de las pensiones basada en el ahorro de los ocupados, donde cerca del 80% de ellos reciben ingresos inferiores a dos salarios mínimos y se presenta una informalidad del empleo sobre el 47,5%<sup>29</sup>, llevará a que el Estado continúe contribuyendo en el pago de las pensiones. La contribución solidaria<sup>30</sup> de quienes reciben más altos ingresos no abarca toda la población mayor desprotegida, frente a lo cual se crean los BEP). Estas dificultades continuarán creciendo en la medida que la población envejece y se incrementa la esperanza de vida.

---

28. [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-047577%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased\(635.786](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-047577%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased(635.786) cargos (58,6% del total de la composición de la nómina estatal) corresponden a la nómina del Gobierno nacional y de allí se destaca que 496.275 cargos corresponden al sector de defensa y seguridad).

29. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/anexo\\_informalidad\\_ene17\\_mar17.xls](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/anexo_informalidad_ene17_mar17.xls)

30. Los afiliados con ingreso de 16 a 17 Salario mínimo (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.

### **3.1.5.2 En salud el impacto fiscal es evidenciado por las necesidades de recursos para el régimen subsidiado**

El sistema de salud funciona desde un esquema en el cual intervienen variables de orden socioeconómico, demográfico, tecnológico y regulatorio, cuya operatividad aún presenta dificultades que continúan impactando en la atención a los afiliados<sup>31</sup>.

El proceso de ajuste legal y reglamentario para asegurar un derecho a la salud efectivo viene mostrando avances en la universalización del aseguramiento, la unificación de los planes de beneficios, la actualización integral del plan Obligatorio de Salud (POS), la portabilidad y la movilidad entre regímenes y la igualación de las condiciones de habilitación financiera en los dos regímenes, entre otros aspectos<sup>32</sup>.

Sin embargo, las quejas por la prestación de los servicios crecen. En 2014, de las 498.200 tutelas interpuestas, 118.281 (23,7%) correspondieron a reclamos por algún servicio de salud, mientras que en 2015 se interpusieron en el país 151.213 peticiones ante los tribunales por este mismo concepto. Esto cerca de transcurrido un año de la implementación de la Ley estatutaria.

En torno de los recursos del sistema, en 2016 la Ley 1819 (artículo 376) derogó las disposiciones legales relacionadas con el impuesto CREE, sobretasa al CREE y los anticipos a esta (la tarifa marginal de la sobretasa fue del 5,0% para 2015, del 6,0% para 2016 y se aplicaría una tarifa del 8% para 2017 y del 9,0% para 2018).

Así, del comportamiento del mecanismo de financiamiento que impone esta Ley dependerá el balance fiscal del régimen contributivo y su contribución parcial al déficit resultante del régimen subsidiado que tendría un mayor impacto fiscal a partir de 2017, donde el balance fiscal del régimen subsidiado se verá afectado por la inclusión del No-POS en la UPC (Ley 1751 de 2015)<sup>33</sup>.

### **3.1.5.3 La cobertura muestra unos bajos índices de afiliación y de protección al adulto mayor**

Las estadísticas mostraron en 2016 la persistencia de una baja afiliación. Esto se evidenció en la medida que, no obstante el sistema de pensiones registró 20,55 millones

---

31. Ministerio de Salud (2013) Cifras Financieras de la Salud.

32. Promovidos por la ley Estatutaria en salud (Ley 1751 del 16 de febrero de 2015) y la Corte Constitucional (Sentencia T760 de 2008)

33. Ministerio de Hacienda (2016) MFMP, pág. 296. El en los últimos seis años los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados para cofinanciar el régimen subsidiado se han incrementado un 225%.

de personas alguna vez afiliadas, los indicadores de permanencia expresaron signos de discontinuidad. De este total de registrados, solo 6,90 millones eran cotizantes (que aportaron durante el último mes) y 11,11 millones activos (que contribuyeron durante los últimos seis meses)<sup>34</sup>.

En estas condiciones, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en 2016 el 36,6% de los trabajadores cotizaba a pensiones (8,08 millones de personas)<sup>35</sup>. A su vez, el Ministerio de Trabajo reportó alrededor de 1,80 millones de pensionados<sup>36</sup> (Régimen de Ahorro individual, Régimen de Prima Media o regímenes especiales), con lo cual un 33,7% de los adultos mayores de 60 años alcanzaron este beneficio.

Mientras tanto, el Gobierno desarrolla los programas de Adulto Mayor para quienes no alcanzan los requisitos para obtener una pensión, aunque insuficientes para cubrir a los 3,5 millones de personas en esta condición. Las cifras mostraron que de los no cubiertos por una pensión, 1,5 millones recibieron un subsidio no contributivo (el 26% del total de adultos de 60 años y más) otorgado por el Fondo de Solidaridad Pensional; un poco más de 590 mil personas<sup>37</sup> estaban vinculadas a los BEP y 1.773 personas tenían una anualidad vitalicia<sup>38</sup> asignada por los BEP. Estos últimos con una asignación por debajo de la línea de pobreza (en promedio \$86.942 cada dos meses<sup>39</sup>, siendo la línea de pobreza bimestral de \$229.384 de 2016<sup>40</sup>).

La protección de riesgos laborales también presenta problemas con la cobertura de los trabajadores. En el país existen 10,04 millones de afiliados (43,2% de los ocupados) y, de ellos, 532mil son trabajadores independientes, que constituyen el 5,3% de los

---

34. Las personas que no alcanzaron a cumplir el tiempo de cotización al cumplir la edad les devuelven los ahorros (Devolución de saldos en los fondos privados de pensiones y devolución de aportes en Colpensiones).

35. 68% del régimen de ahorro individual y 32% del régimen de prima media

36. [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty.jsessionid=B-ggo2SD6K70UimLH1helo0cWRaOp\\_WJGv9qTke4lcZuiYjklOr0!-1207255295?nodeId=%2FOCS%2F%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty.jsessionid=B-ggo2SD6K70UimLH1helo0cWRaOp_WJGv9qTke4lcZuiYjklOr0!-1207255295?nodeId=%2FOCS%2F%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

37. De los vinculados a los BEP 122.229 tenían saldos en sus cuentas individuales.

38. Los BEP son un esquema flexible de protección para la vejez diseñado para las personas que no cuentan con ingresos suficientes, que tengan ingresos ocasionales, o de menos de un salario mínimo, que trabajen en la informalidad, con el fin de que inicien su ahorro para la vejez desde el monto y la periodicidad con la que puedan. El Gobierno entrega 20% proporcional a su ahorro al momento de la edad de pensión.

39. Colpensiones (2016) informe de gestión.

40. DANE (2016) Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016.

adscritos al Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL)<sup>41</sup>. En este sentido, la concepción de un sistema, tanto de pensiones como de riesgos laborales planteado con base en contribuciones dependientes del empleo formal, se enfrenta a los problemas estructurales en el mercado laboral.

#### **3.1.5.4 La cobertura en salud es cercana al 100% aunque con beneficios desiguales**

En junio de 2016 se encontraban afiliadas al Sistema General de Seguridad Social alrededor de 45,4 millones de personas en salud, de las cuales 52% pertenecían al régimen subsidiado y 48% al régimen contributivo, para una cobertura de 97,3% de la población. Sin embargo, aún no se igualan los beneficios, pues actualmente las primas puras se encuentran con una diferencia de 91,5%<sup>42</sup>.

Al respecto, y a pesar de que la cobertura para los usuarios del sistema de salud quedó estipulada a través de la Resolución 6408 de 2016, los pacientes de las distintas EPS deben emprender acciones de tutela para reclamar servicios y medicamentos que tienen cobertura obligatoria. Tan solo en el primer semestre de 2016 se interpusieron más de 31 mil tutelas con el fin de reclamar servicios POS (19.340 del régimen contributivo y 11.624 al régimen subsidiado)<sup>43</sup>.

---

41. Ministerio de Trabajo (2017) consolidado estadísticas accidentes y enfermedades laborales – 2016.

42. Para la vigencia 2015, mediante la Resolución 5968 de 31 de diciembre de 2014, el Ministerio de Salud y Protección Social implementó una prueba piloto y su procedimiento de aplicación, para la igualación temporal de la prima pura de la Unidad de Pago por Capitación – UPC del régimen subsidiado al contributivo en las ciudades de Bogotá, D.C., Medellín, Santiago de Cali y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Esta medida regulatoria tiene el propósito de incentivar la recolección de información a través de las aseguradoras del régimen subsidiado, y de contar con información adicional en relación con las frecuencias de uso y costos de la prestación de los servicios del régimen subsidiado.

[http://www.visiondiweb.com/insight/lecturas/Informe\\_de\\_Auto\\_de\\_21\\_de\\_Abril\\_de\\_2016.pdf](http://www.visiondiweb.com/insight/lecturas/Informe_de_Auto_de_21_de_Abril_de_2016.pdf)

43. Reporte de los indicadores de calidad de las EPS de la Superintendencia de Salud primer semestre <https://www.supersalud.gov.co/en-us/eapb/indicadores-de-calidad>.

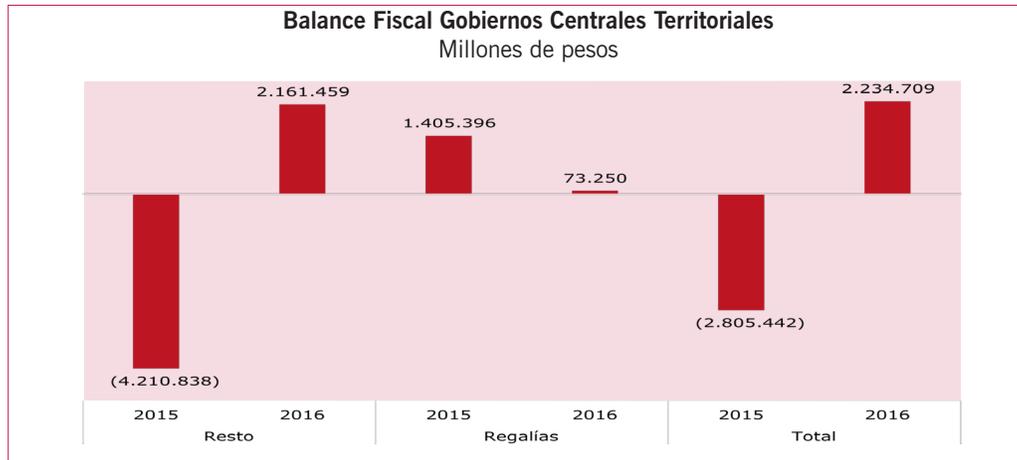
## 3.2 Gobiernos Centrales Territoriales

### 3.2.1 El balance fiscal de los Gobiernos Centrales Territoriales: de déficit en 2015 a superávit en 2016

El resultado fiscal al cierre de 2016 fue superavitario por \$2,23 billones<sup>44</sup> (0,4% del PIB) frente a un resultado deficitario de \$2,8 billones presentado en 2015, lo cual resulta consistente con el inicio del período de gobierno de los mandatarios regionales y locales, que presupone una menor dinámica del gasto agregado territorial, dado el proceso de planeación que tienen que enfrentar.

Como se observa en el Gráfico 3-1, este resultado positivo se origina principalmente en el comportamiento de las cuentas diferentes a regalías, a diferencia de lo ocurrido en 2015 cuando el déficit observado en las cuentas territoriales diferentes a regalías fue parcialmente compensado por el superávit del Sistema General de Regalías (SGR).

Gráfico 3-1



Fuente: CHIP.

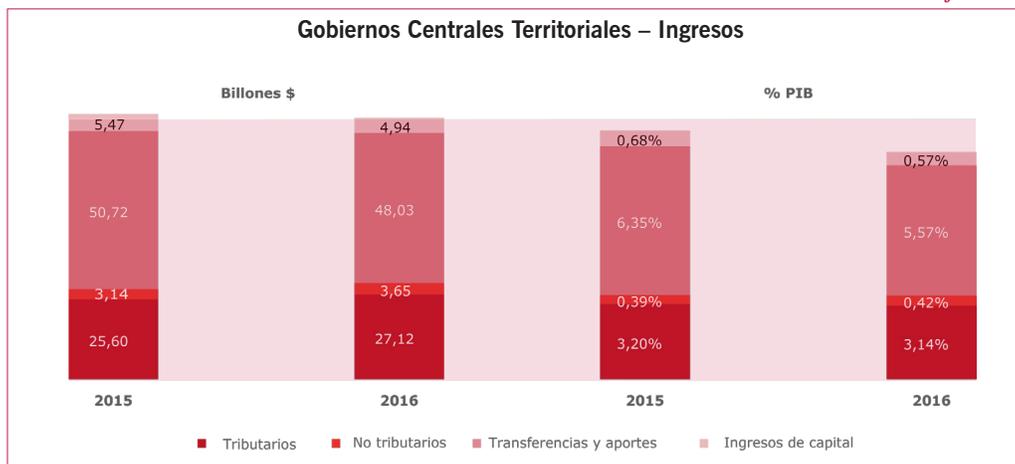
En 2016 el mayor resultado positivo de los gobiernos territoriales correspondió a los departamentos (\$1,28 billones), mientras que el superávit del conjunto de capitales ascendió a \$0,48 billones y el de las ciudades no capitales a \$0,47 billones.

44. Este resultado incluyó la información reportada a la CGR por 30 municipios capitales (no incluye a Yopal que no reportó información. El departamento de San Andrés y Providencia no tiene capital), 32 departamentos y 1.037 municipios no capitales (33 municipios no capitales no reportaron información en alguno de los dos años) para los dos años analizados.

### 3.2.2 Los ingresos de los Gobiernos Centrales Territoriales disminuyeron en 2016 por efecto de las regalías

Para el agregado, los ingresos tributarios ganaron tres puntos porcentuales (de 30% a 33%) dentro de la estructura de ingresos territoriales a costa de las transferencias (de 59,7% a 57,4%), frente a los ingresos no tributarios y los de capital que mantuvieron su participación en 4% y 6%, respectivamente. Por supuesto que la disminución de las transferencias, sobretudo de las provenientes de las regalías, hicieron caer el grado de dependencia territorial de fuentes de financiamiento que no le son propias (Gráfico 3-2).

Gráfico 3-2



Fuente: Contraloría General de la República.

El superávit territorial se explicó por la caída en el ritmo de ejecución, tanto en materia de ingresos (1,4%) como de gastos (7,2%), derivada del inicio del nuevo periodo de gobierno de los mandatarios territoriales en 2016. Esta disminución en los ingresos se originó en dos factores: a) baja en las transferencias (\$2,7 billones), principalmente en regalías con \$4,1 billones, debido a la crisis de los precios del petróleo que afectó al SGR, obligando el aplazamiento de \$4,8 billones para el bienio 2015-2016; y b) en los ingresos de capital, que fueron jalonados por la disminución de las utilidades y los excedentes financieros (\$1 billón).

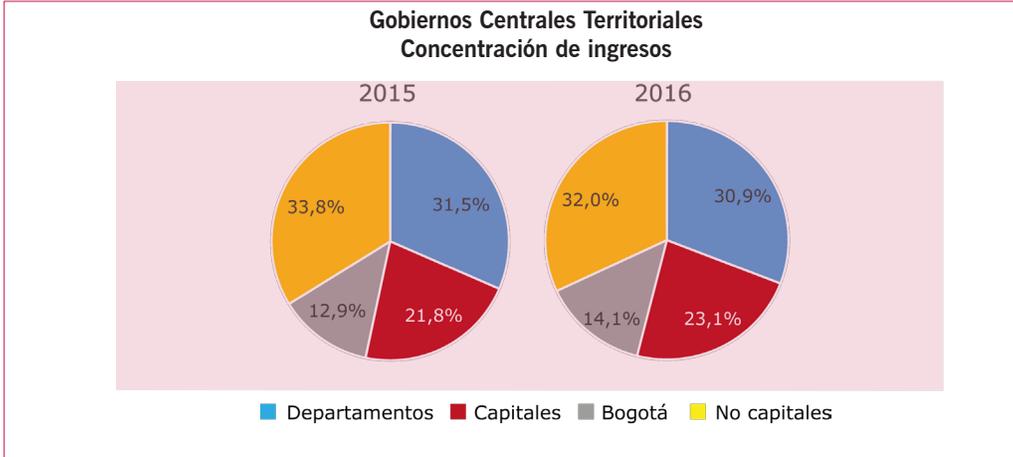
El comportamiento a la baja de estos dos grandes rubros no pudo ser compensado por los tributos que, aunque crecieron 5,9% (de \$25,0 billones a \$27,1 billones), lo hicieron por debajo de la tasa de aumento del PIB nominal (7,9%), con una pérdida de 0,06 puntos porcentuales en su participación en el PIB.

En términos del PIB, los ingresos territoriales perdieron 0,92 puntos porcentuales (de 10,63% a 9,71%) al finalizar 2016, de los que 0,78 puntos correspondieron a las transferencias, siendo muy significativas las caídas en las provenientes del nivel nacional (0,18) y en las regalías (0,55) (Gráfico 3-2).

*Situación de las* Finanzas del Estado

Por otro lado, los reportes mostraron que los ingresos se centralizaron un poco más en las capitales, al concentrar 37,1% en 2016 frente al 34,7% observado en 2015 (Gráfico 3-3).

*Gráfico 3-3*

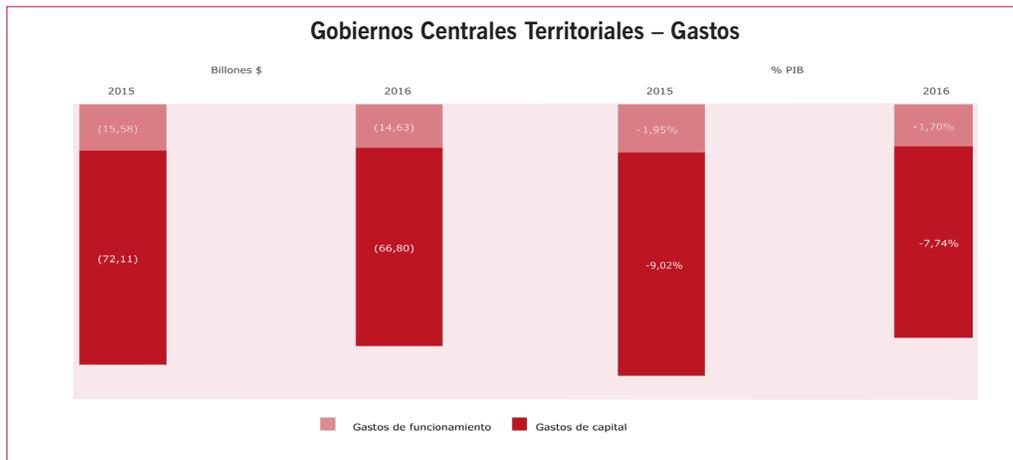


Fuente: Contraloría General de la República.

### 3.2.3 La menor inversión explica la disminución de los gastos de los Gobiernos Centrales Territoriales en 2016

En materia del gasto territorial se observó una caída de \$5,3 billones en la inversión total, al disminuir en \$6,24 billones la formación bruta de capital fijo con respecto al año precedente, que no alcanzó a ser compensada por el crecimiento de \$1,9 billones en la inversión en recursos humanos (originados en los recursos del Sistema General de Participaciones) (Gráfico 3-4).

*Gráfico 3-4*



Fuente: Contraloría General de la República.

Los gastos de funcionamiento también se redujeron, como consecuencia del bajonazo en el gasto en transferencias que se redujo en contraste con los crecimientos de los gastos de personal (10,6%) y generales (3,9%). Puede concluirse que la contracción del gasto territorial se dio en el rubro más flexible, cual es la inversión pública en infraestructura, seguramente por ser la que requiere mayores exigencias en materia de planeación.

Ahora bien, lo que el superávit fiscal de 2016 nos plantea es que los nuevos mandatarios regionales y locales no pudieron gastar o invertir la totalidad de los recursos que tuvieron a su disposición durante el año. Más aún, al superávit (\$2,23 billones) se adicionaron \$0,64 billones provenientes de la variación y venta de activos no financieros y de un pequeño saldo neto positivo de las cuentas administradas de terceros.

En cuanto al financiamiento, las administraciones amortizaron deudas internas (\$0,42 billones) y externas (\$0,25 billones) y mantuvieron en caja cerca de \$2,2 billones para ser utilizados en la próxima vigencia.

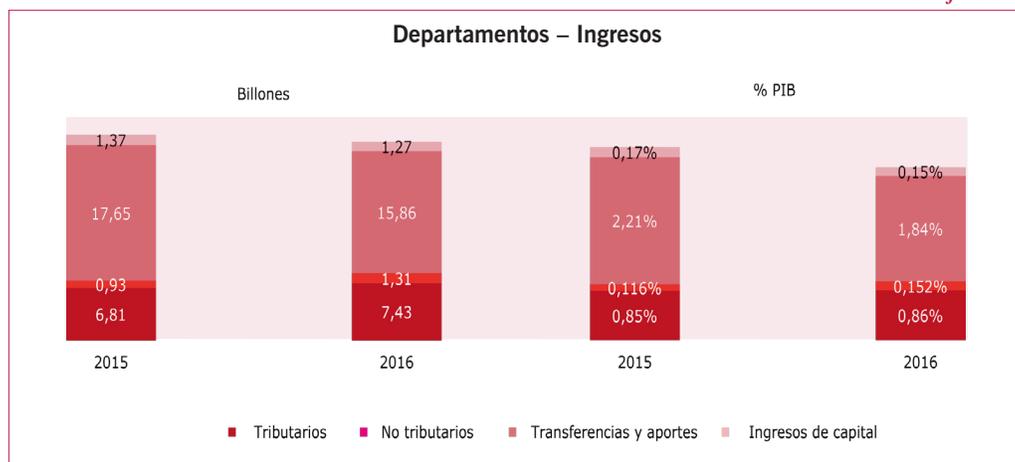
### **3.2.4 El resultado fiscal de los departamentos fue positivo en 2016**

Para el conjunto de los 32 departamentos del país el resultado fiscal fue superavitario por \$1,28 billones al cierre de 2016, en contraste con el déficit por \$0,4 billones observado en 2015, explicado por la disminución de 9,2% para los gastos que compensó la caída de los ingresos por 3,3%.

El superávit departamental fue complementado con la variación y venta de activos no financieros (\$330,6 mil millones) y sobrantes de las cuentas transitorias (\$26,4 mil millones) que se emplearon en el pago de deudas internas (\$301,7 mil millones) y externas (\$142,7 mil millones), así como para engrosar los saldos mantenidos en la caja de las gobernaciones (\$1,19 billones).

Aun cuando los ingresos totales disminuyeron durante la vigencia analizada, el buen comportamiento de los ingresos propios anticipó los resultados esperados de la reforma tributaria de 2016, que empezó a regir el 1 de enero de 2017 y que afectó los ingresos recaudados por consumo de cigarrillos y tabaco. En efecto, el comportamiento real de los recaudos mejoró para los impuestos al consumo de licores, vinos y cervezas, sobretasa a la gasolina, cigarrillos y tabaco, vehículos y otros, pues sus respectivas tasas de aumento se situaron por encima del crecimiento del PIB (Gráfico 3-5).

Gráfico 3-5



Fuente: Contraloría General de la República.

El recaudo de los impuestos a los licores, vinos, cervezas y tabaco creció en 15,7% en 2016, superior a las tarifas que crecieron siguiendo el Índice de Precios al Consumidor (IPC) que fue de 6,39%. La diferencia puede explicarse por una mejor gestión de las administraciones departamentales o a incrementos en el consumo de estos productos.

En materia del impuesto de vehículos, en cabeza de los departamentos, los buenos resultados se dieron como consecuencia del re-avalúo de los automóviles causado por la devaluación sufrida por el peso entre mediados de 2014 y comienzos de 2016. De allí que la participación de los tributos haya ganado nueve puntos básicos como proporción del PIB nacional (de 0,852% a 0,861%).

Los ingresos no tributarios, el otro componente de los ingresos propios, excedieron las expectativas al crecer 41% en 2016. Sin embargo, tal aumento se debió a los rubros clasificados como otros ingresos no tributarios dentro de los cuales ocupan un lugar importante las rentas provenientes de la explotación de monopolios (cuyos recaudos pasaron de \$44, mil millones a \$51,6 mil millones) y los recaudos no especificados, que se multiplicaron por 1,5 (de \$568,8 mil millones a \$884,8 mil millones). Los no tributarios ganaron 3,6 puntos básicos como proporción del PIB nacional (de 0,116%

a 0,152% entre 2015 y 2016) (Gráfico 3-5).

Así las cosas, es claro que la disminución de los ingresos departamentales se basó en recursos sobre los que las gobernaciones ejercen poco o ningún control. Se trata, de un lado, de las transferencias y aportes y, de otro, de los ingresos de capital. Dentro de las primeras, es perceptible la disminución de los giros del SGR para el segundo año del bienio 2015-2016, cuando los departamentos recibieron cerca de la mitad de lo que reportaron en 2015.

La disminución de los ingresos por regalías (\$2,6 billones) no fue compensada por los mayores recursos del SGP (\$0,8 billones) por lo que, en términos reales, las transferencias perdieron 37 p.b. de participación como proporción del PIB nacional (de 2,21% a 1,84%). Al evaluar su participación dentro de la estructura de ingresos departamentales, resultó perceptible la disminución del grado de dependencia de las gobernaciones de esta fuente de financiación, que pasó de 66,0% a 61,3% entre 2015 y 2016.

Los reintegros y las utilidades y excedentes financieros arrastraron a los ingresos de capital a menores recaudos por \$97,4 mil millones, haciéndolos perder 2,4 p.b. del PIB.

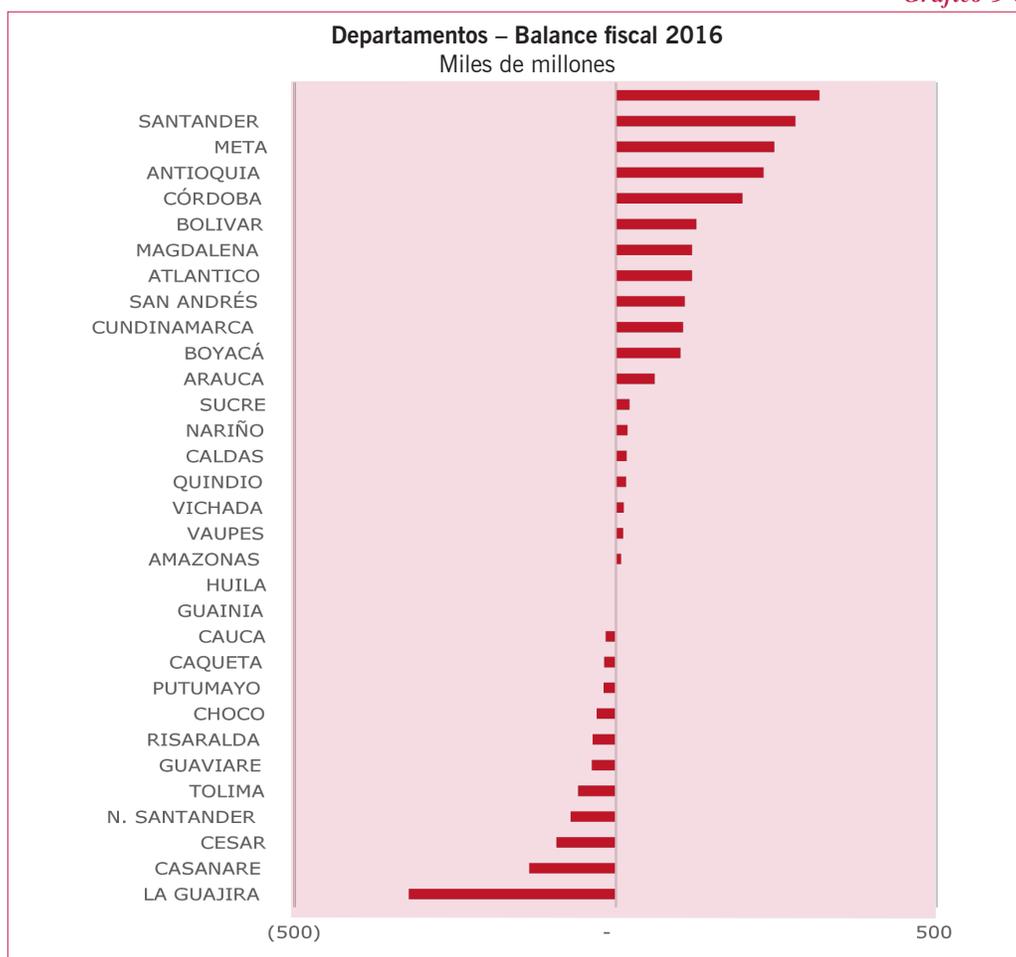
Por su parte, la caída de los ingresos por transferencias se vio reflejada en los gastos, que disminuyeron 9,2% (de \$27,1 billones a \$24,6 billones). Dentro de los gastos corrientes, se contrajeron las transferencias que realizaron los departamentos a terceros para cubrir la previsión social y realizar parte de las inversiones del SGR, al caer \$1,7 billones (de \$2,85 billones en 2015 a \$1,16 billones en 2016).

Las inversiones ejecutadas directamente por las gobernaciones también sufrieron contracción al caer \$1,16 billones, de \$21,96 billones en 2015 a \$20,80 billones en 2016. Sin embargo, la formación bruta de capital fijo fue la más afectada, pues la reducción en los montos invertidos en construcción y en el mejoramiento y mantenimiento de las obras (\$1,62 billones) no fue compensada por el aumento de las inversiones clasificadas como otros (\$0,49 billones), en donde la mayor variación positiva se dio en las inversiones en recursos humanos (\$0,64 billones).

Aunque el resultado departamental agregado fue superavitario, en el Gráfico 3-6 se muestra que la situación no fue homogénea. Mientras que 20 departamentos registraron resultados positivos por \$2,11 billones, las restantes 12 administraciones presentaron resultados deficitarios del orden de \$0,83 billones al cerrar 2016.

Los mayores superávits se observaron en el Valle del Cauca (\$317,1 mil millones), Santander (\$279,6 mil millones), Meta (\$246,5 mil millones) y Antioquia (\$230,2 mil millones); mientras que La Guajira fue el único departamento con déficit superior a \$300 mil millones.

Gráfico 3-6



Fuente: Contraloría General de la República.

### 3.2.5 El balance de las capitales pasó de negativo a positivo en el 2016

En 2016 el balance de las 30 ciudades capitales<sup>45</sup> que reportaron información a la CGR fue superavitario en \$0,5 billones, frente al déficit de \$1,3 billones presentado en la vigencia 2015.

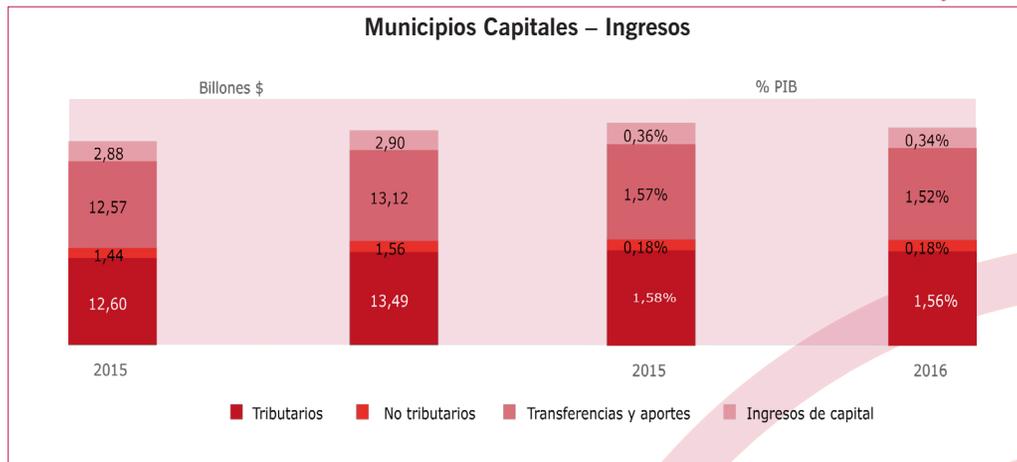
45. Yopal no reportó en ambos años. El departamento de San Andrés y Providencia no tiene capital.

En cuanto al financiamiento, el superávit de 2016 fue complementado con otros recursos por \$0,12 billones provenientes de créditos internos (\$85,8 mil millones), cuentas transitorias (\$89 millones) y variaciones y ventas de activos (\$33,7 mil millones), para amortizar deudas externas (\$104,5 mil millones) y el incremento de los saldos en caja (\$498,7 mil millones).

A diferencia de los departamentos, el cambio de signo en el resultado fiscal se dio en virtud del incremento en los ingresos en 5,4% mientras que los gastos apenas cayeron 0,5% (de \$30,65 billones a \$30,50 billones).

La dependencia fiscal de las capitales con respecto a las regalías no fue significativa, pues a pesar de la fuerte disminución relativa de esos recursos (87%), el total del rubro de transferencias y aportes añadió \$0,56 billones a los ingresos de 2016 con respecto a los observados en 2015, gracias al buen comportamiento de los recursos recibidos por el SGP, que aumentaron de \$8,7 billones en 2015 a \$9,6 billones en 2016. Por eso, aunque el grado de dependencia también disminuyó en este caso, lo hizo solo del 42,6% al 42,2%.

Gráfico 3-7



Fuente: Contraloría General de la República.

Los impuestos capitalinos tuvieron un comportamiento neutro al crecer a una tasa levemente inferior (7,1%) a la del PIB nominal (7,93%), con lo que perdieron dos p.b. de participación en el producto nacional (de 1,58% a 1,56%). Sin embargo, fue notoria la influencia de la capital del país en este resultado, pues los impuestos bogotanos aumentaron 8,1%, mientras que los de las restantes capitales de departamento lo hicieron en un 6,0%.

Tan solo el impuesto predial y el de circulación y tránsito aumentaron por encima del producto. Los recaudos por impuesto predial se destacaron en la capital de la República en donde aumentaron 10,7% (de \$2,01 billones a \$2,23 billones), mientras

### Situación de las Finanzas del Estado

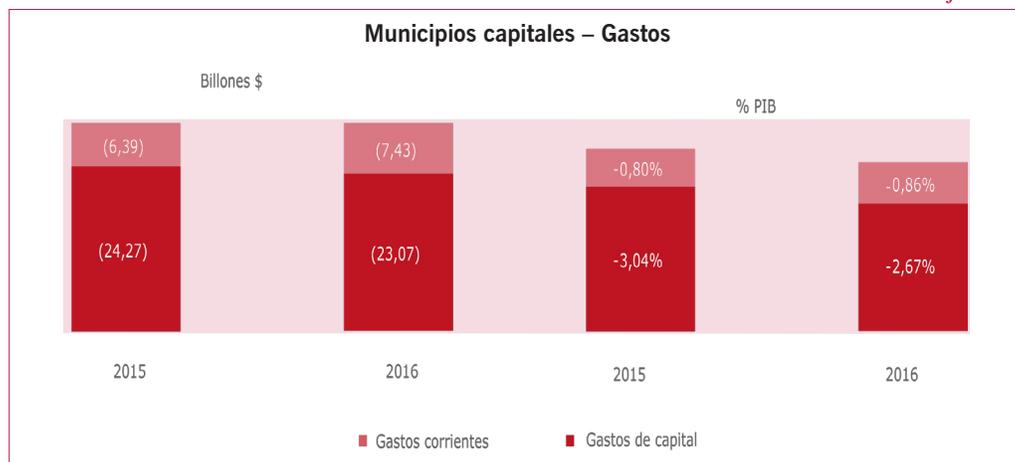
que en las restantes 29 ciudades capitales cambiaron de \$2,25 billones a \$2,41 billones. Los ingresos por circulación y tránsito fueron mejores en las demás ciudades que en Bogotá, pues en ellas aumentaron 30,3% (de \$14,8 mil millones a \$19,3 mil millones), frente a la metrópoli donde crecieron 12,5% (de \$473,4 mil millones a \$532,8 mil millones).

Con todo esto, y a pesar del crecimiento por debajo del que le correspondió al PIB, las capitales concentraron una mayor proporción de ingresos (Gráfico 3-7), en razón a que los aumentos en departamentos y ciudades no capitales fueron inferiores.

Por su parte, los gastos totales cayeron \$152,3 mil millones en las capitales. Sin embargo, la distribución interna entre los grandes rubros mostró que los gastos de funcionamiento aumentaron 16,4%, mientras que los gastos de capital o inversiones cayeron 4,9%. En términos absolutos, esos porcentajes significaron el aumento de \$1,04 billones para el funcionamiento y la caída de \$1,20 billones para las inversiones.

Con referencia al PIB, los cambios observados en los gastos implicaron un incremento en la participación de los gastos de funcionamiento (de 0,80% del PIB en 2015 a 0,86% del PIB en 2016) y un decremento de 37 p.b. en la inversión (de 3,04% del PIB en 2015 a 2,67% del PIB en 2016) (Gráfico 3-8).

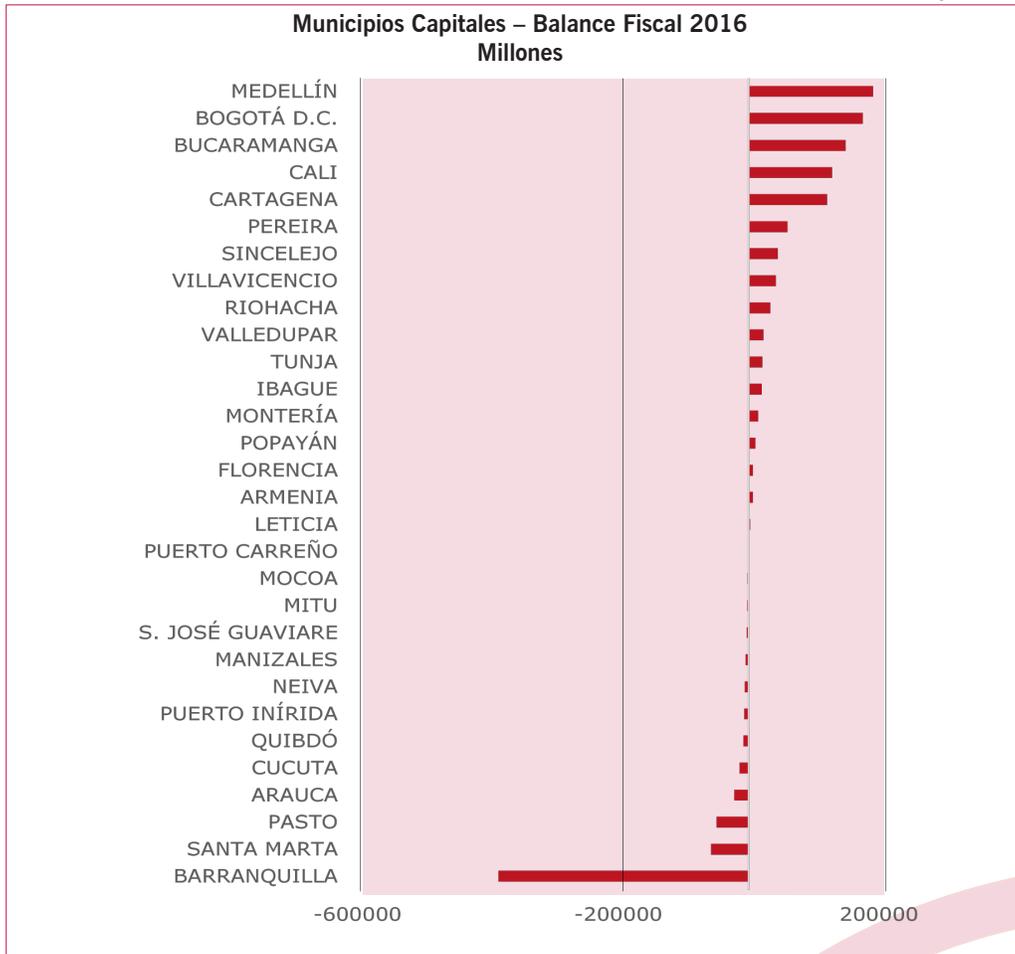
Gráfico 3-8



Fuente: Contraloría General de la República.

A nivel individual, 13 capitales presentaron resultados deficitarios, mientras que las restantes 17 mostraron superávit (Gráfico 3-9). Entre los deficitarios el mayor valor correspondió a Barranquilla con un resultado negativo de \$383,8 mil millones. En ese distrito el déficit de 2016 se incrementó con respecto al observado en 2015 (\$234,1 mil millones), debido a que los ingresos, a pesar de haber aumentado 14,6%, lo hicieron por debajo de los gastos en 20,1%.

Gráfico 3-9



Fuente: Contraloría General de la República.

Entre las capitales con resultados superavitarios se destacaron Medellín (\$190,6 mil millones), Bogotá (\$175,0 mil millones), Bucaramanga (\$148,6 mil millones), Cali (\$127,6 mil millones) y Cartagena (\$120,2 mil millones). En tal sentido y con la excepción de Cali todos los demás municipios pasaron de registrar déficit en 2015 a superávit en 2016.

### 3.2.6 Los municipios no capitales registraron superávit en 2016

El resultado fiscal para los 1.037 municipios no capitales, que reportaron información a la CGR para ambos años, se transformó de negativo (\$1,11 billones) a positivo (\$0,47 billones) entre 2015 y 2016. El superávit agregado de los municipios no

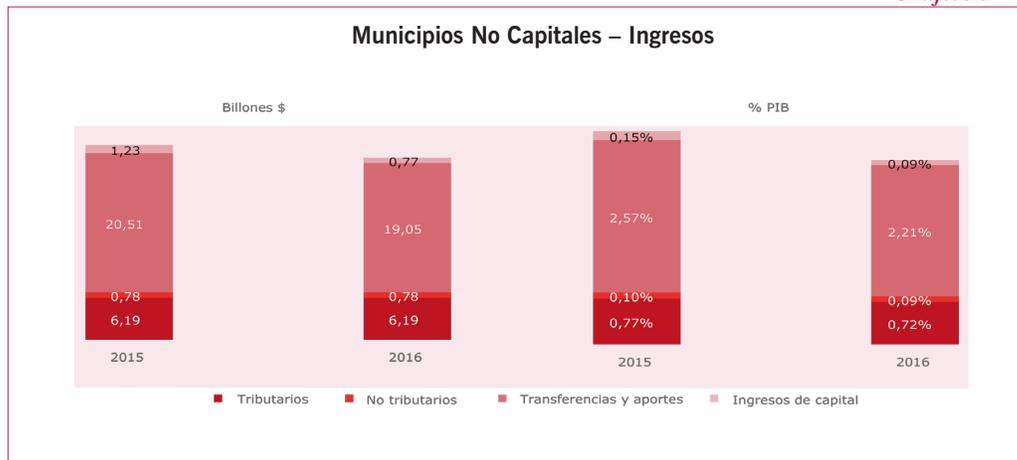
**Situación de las Finanzas del Estado**

capitales, adicionado con \$238,6 mil millones provenientes de ventas y variaciones de otros activos y un pequeño saldo en las cuentas transitorias (\$12,13 mil millones), fue utilizado para pagar deudas externas (\$5,8 mil millones) e internas (\$203,72 mil millones), así como para aumentar los saldos en caja de esas entidades (\$514,46 mil millones).

Jalonados por la disminución de las transferencias (de \$20,5 a \$19,0 billones entre 2015 y 2016) y de los recursos de capital (de \$1,23 a \$0,77 billones entre los mismos años) los ingresos de los municipios no capitales cayeron 6,6% (\$1,9 billones).

Los otros dos grandes rubros de los ingresos municipales, tributarios y no tributarios mantuvieron en 2016 un valor nominal similar al observado en 2015. Ello significó que en términos del PIB los tributarios perdieran cinco puntos básicos de participación (de 0,77% del PIB en 2015 a 0,72% del PIB en 2016), mientras que los no tributarios perdieron un punto básico (de 0,10% del PIB en 2015 a 0,09% del PIB en 2016) (Gráfico 3-10).

**Gráfico 3-10**



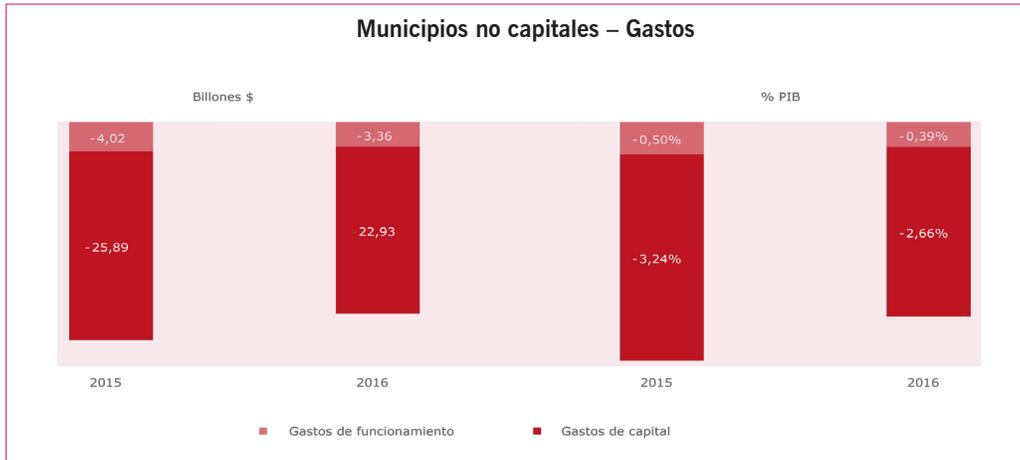
**Fuente:** Contraloría General de la República.

Las transferencias percibidas por las no capitales perdieron, por su parte, 36 p.b. de participación en el PIB (de 2,57% a 2,21%), siendo jalonadas por la disminución de los recursos girados por el SGR que cayeron 16 p.b. entre 2015 y 2016 (\$1,46 billones). La caída generalizada de los ingresos, unida a la mayor disminución de las transferencias, produjo una leve mejoría del indicador de dependencia de estos gobiernos (del 71,5% al 71,1%).

Los magros resultados en materia de recaudo se reflejaron más que proporcionalmente en el gasto, que disminuyó \$3,62 billones (0,69 p.b. del PIB) entre 2015 y 2016 (Gráfico 3-11).

Al igual que para los demás agregados, los gastos de funcionamiento se vieron halados hacia abajo por las transferencias, que cayeron \$0,90 billones (de \$1,31 billones a \$0,41 billones).

Gráfico 3-11

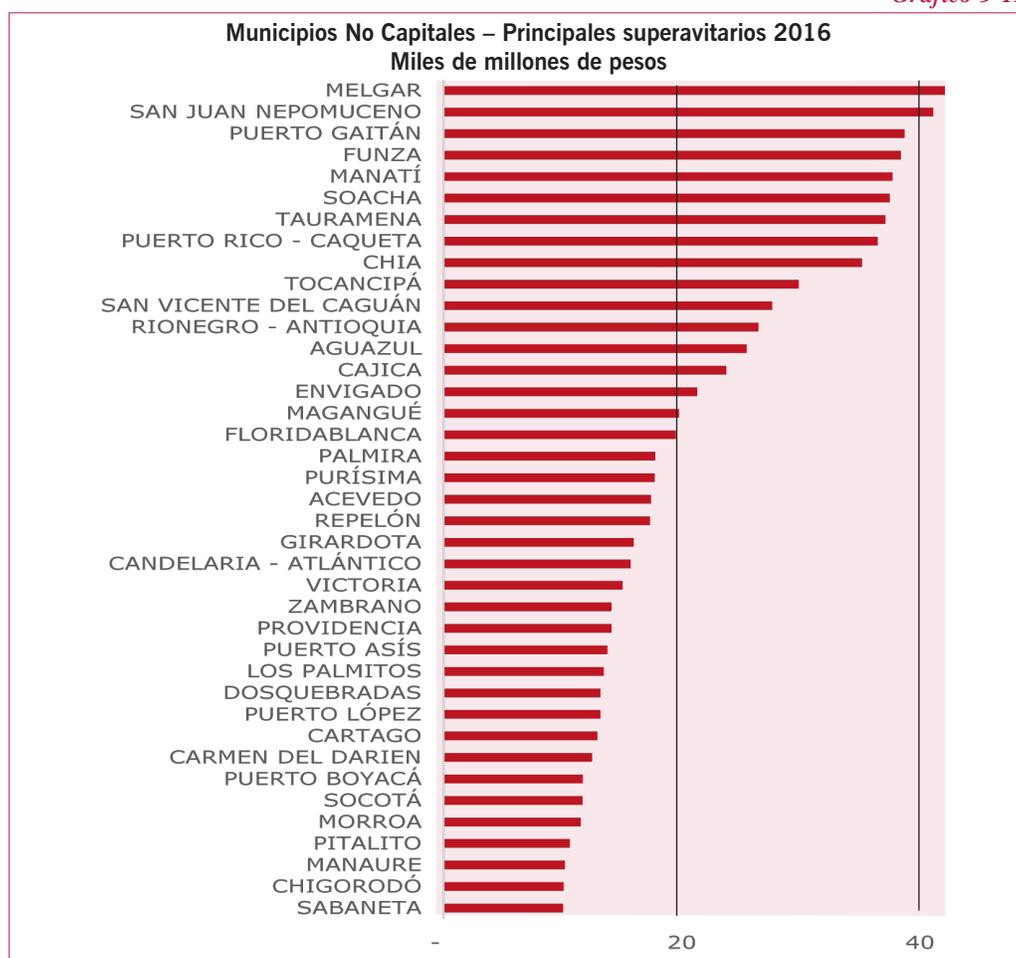


Fuente: Contraloría General de la República.

Los decrementos de la inversión, por su parte, se cifraron alrededor de \$2,96 billones (de \$25,9 billones en 2015 a \$22,9 billones en 2016) observando un cambio en la composición de la misma favorable a las inversiones clasificadas como “otros”, dentro de las cuales se clasifican las inversiones en recurso humano, que fueron las únicas que aumentaron entre los dos años (de \$13,89 billones a \$14,63 billones) (Gráfico 3-11).

Individualmente, 562 municipios no capitales mostraron resultados positivos por \$1,91 billones al cerrar 2016. En el Gráfico 3-12 se muestran los resultados de los 39 municipios en los que el superávit fue superior a \$10 mil millones. Se destacaron, entre ellos, Melgar y San Juan Nepomuceno donde el superávit fue superior a \$40 mil millones. En Melgar, la mayor parte del superávit (\$30,7 mil millones) se dio en las cuentas del SGR, mientras que para el resto de las cuentas el superávit fue de \$11,43 mil millones. En San Juan Nepomuceno el balance positivo fue causado por las cuentas del presupuesto anual normal (\$45,56 mil millones), jalonado por el sustancial incremento de los recursos recibidos por concepto del Sistema General de Participaciones (SGP).

Gráfico 3-12



Fuente: Contraloría General de la República.

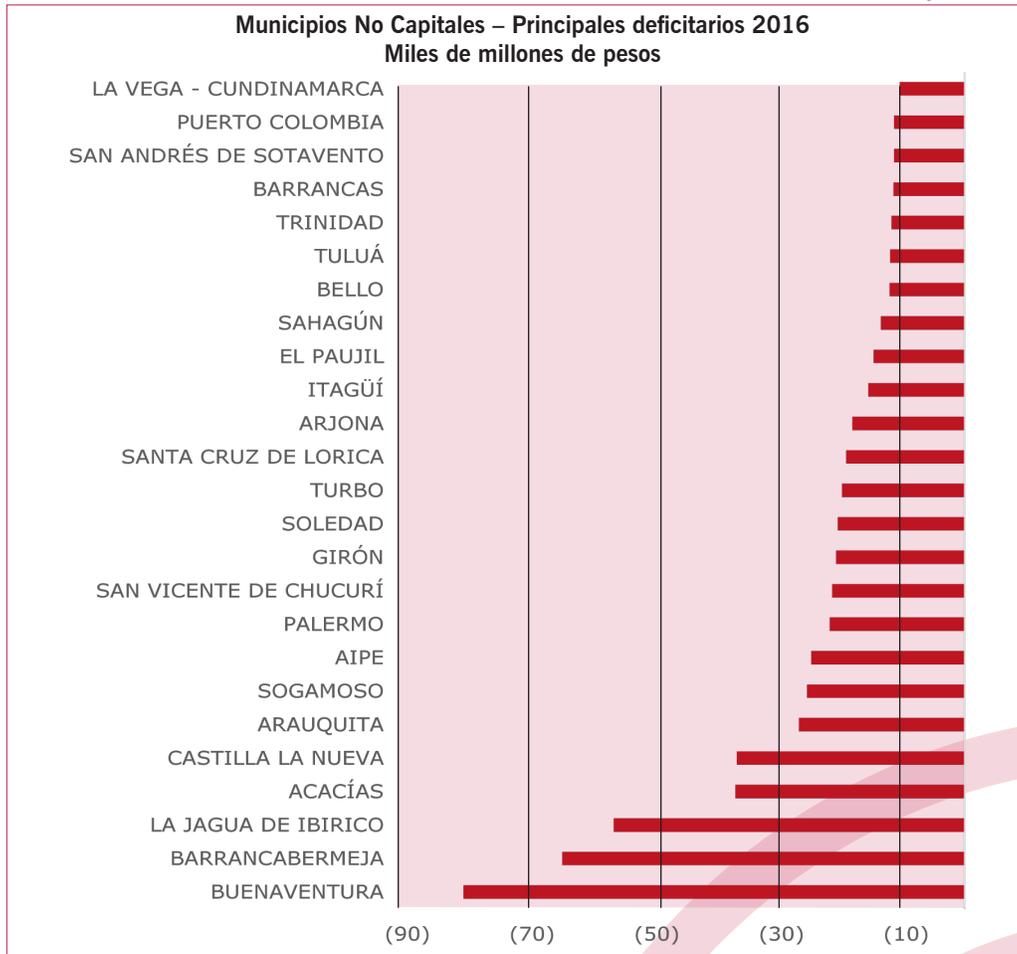
Para los restantes 475 municipios no capitales que reportaron información a la CGR, el resultado fue deficitario por \$1,43 billones. En La Jagua de Ibirico (\$56,4 mil millones), Barrancabermeja (\$64,6 mil millones) y Buenaventura (\$80,4 mil millones) el déficit superó los \$50 mil millones (Gráfico 3-13).

El resultado negativo de Buenaventura para 2015 (\$25,0 mil millones) se incrementó para 2016 como consecuencia de la disminución de los ingresos (\$134,7 mil millones), sobretodo de los provenientes de las transferencias nacionales (\$76,6 mil millones) y del SGP (\$83,2 mil millones), unida a una menor caída en los gastos (\$34,4 mil millones).

En Barrancabermeja el déficit de las cuentas diferentes a las regalías fue mayor al observado en 2015 (\$70,1 mil millones), pero compensado parcialmente por el superávit del SGR (\$23,12 mil millones).

En la Jagua de Ibirico el déficit de 2015 (\$112,1 mil millones) se redujo al cierre de 2016 (\$23,2 mil millones), como consecuencia de la drástica caída de ingresos (29%) y gastos (59%).

Gráfico 3-13



Fuente: Contraloría General de la República.

### 3.3 Sistema General de Regalías (SGR)

En este sector se analiza el resultado del Sistema General de Regalías manejado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinando los ingresos del Sistema en comparación con las transferencias de recursos hacia los beneficiarios del mismo.

Para 2016, el Sistema General de Regalías presentó un excedente por \$263.768 millones, que fue inferior en \$400.892 millones al presentado un año atrás, como resultado de ingresos totales de \$6,5 billones, de los cuales \$5,8 billones correspondieron a ingresos operacionales de la vigencia (liquidación regalías de la vigencia) y \$780.760 millones a otros ingresos, de los cuales el 85% a desahorro del FAE y rendimientos financieros, y el 15% restante a transferencias de las entidades territoriales.

Por su parte, los gastos o giros que totalizaron \$6,29 billones se distribuyeron entre los destinados para inversión (\$3,93 billones), para ahorro (\$1,97 billones) y los gastos de funcionamiento (\$391.936 millones) (Cuadro 3-2).

Los recursos destinados a transferencias a entidades beneficiarias son los que soportan el desarrollo de los diferentes proyectos de inversión para proyectos de desarrollo regional, ciencia y tecnología, entre los más importantes. Finalmente, la reducción de los recursos manejados por el SGR en 2016 estuvo principalmente vinculado a las bajas cotizaciones del petróleo en el mercado internacional, lo cual repercutió en el precio de liquidación de las regalías.

*Cuadro 3-2*

<b>Sistema General de Regalías</b> Billones de pesos		
	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>I. Ingresos</b>	<b>7,77</b>	<b>6,55</b>
Transferencias de las agencias	7,33	5,77
Otros	0,44	0,78
<b>II. Gastos (giros)</b>	<b>7,10</b>	<b>6,29</b>
Inversión*	4,50	3,93
FAE	1,51	1,43
FONPET	0,78	0,54
Funcionamiento	0,31	0,39
<b>III. Balance (I-II)</b>	<b>0,66</b>	<b>0,26</b>

*Fuente:* Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

## 3.4 Fondos

### 3.4.1 Fondos de regalías del régimen anterior

Después de aprobado el nuevo sistema de distribución de regalías que comenzó a operar desde 2012, se inició la liquidación y marchitamiento de los fondos que co-

respondían al régimen anterior, es decir del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera<sup>46</sup> (FAEP).

De tal manera, el FNR 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; mientras que el FAEP (creado en 1995) tenía los propósitos exclusivos de ahorro fiscal y estabilización macroeconómica<sup>47</sup>.

Para 2016, estos dos fondos presentaron un flujo neto negativo por \$318.333 millones, de los cuales \$331.742 millones correspondieron al FAEP y un neto de \$13.409 millones de ahorro del FNR en liquidación (Cuadro 3-3). La mayoría de estos recursos los reciben los entes beneficiarios con el fin de continuar el financiamiento de proyectos de inversión que están en curso.

Cuadro 3-3

### Balance Fondos Regalías Régimen Anterior

Concepto	\$ Miles de millones		% PIB	
	2015	2016	2015	2016
Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)	-309,6	-331,7	0,0	0,0
Fondo Nacional de Regalías en Liquidación (FNR-L)	-169,7	13,4	0,0	0,0
<b>Total fondos regalías régimen anterior</b>	<b>-479,3</b>	<b>-318,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Agencia Nacional de Hidrocarburos.

### 3.4.2 Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)

El Fondo de Ahorro y Estabilización<sup>48</sup> (FAE), del Sistema General de Regalías (SGR), tiene como objetivo contribuir a estabilizar el ciclo del gasto público en el tiempo y a contar con un mecanismo adicional de ahorro para época de escasez<sup>49</sup>. En la actualidad se encuentra en proceso de acumulación de recursos principalmente por las regalías de hidrocarburos.

46. Los desahorros que se deben realizar hasta agotar los recursos en 2019, según el Decreto 1849 de 2013.

47. 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 2016, sólo tienen ahorros los departamentos de Arauca y Casanare, y los municipios de Arauca, Aguazul y Tauramena.

48. Creado en 2012 mediante Acto Legislativo 05 de 2011.

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

Cuadro 3-4

Fondo de Ahorro y Estabilización Billones		
Año	Aportes	
	Anuales	Acumulados
2012	1,47	1,45
2013	1,54	3,17
2014	1,70	5,97
2015	1,57	9,65
2016	1,05	10,41

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Durante 2016 el FAE registró un flujo neto de \$1,1 billones, fruto de los ahorros realizados durante esta vigencia, que correspondieron a US\$ 345 millones (Cuadro 3-4). De tal manera, con los recursos ahorrados desde 2012, se acumuló a finales de 2016 un monto total de \$10,4 billones.

### 3.4.3 Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC)

El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) generó en 2016 un déficit por \$951.714 millones. Es decir, presentó una posición neta negativa, dado que durante la vigencia los precios reconocidos por el Gobierno en el mercado interno (a los productores y/o refinadores) para la gasolina motor y el diésel estuvieron por debajo del precio referente internacional (Cuadro 3-5).

Cuadro 3-5

Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles Millones de pesos			
Años	Diferencial de compensación	Diferencial de participación	Balance neto
2015	-797.566	423.798	-373.767
2016	-1.116.673	164.958	-951.714

Fuente: Ministerio de Minas y Energía

En la actualidad, el FEPC, que fue creado con el objetivo de atenuar las variaciones de los precios internos de los combustibles, no ha generado posición neta positiva y, por tanto, el costo del subsidio lo asume el Gobierno Central Nacional, a través de crédito extraordinario de corto plazo que obtiene del Tesoro Nacional<sup>50</sup>.

50. Decreto 1880, 29 septiembre de 2014.

### 3.4.4 Fondo Nacional del Café (FoNC)

La caficultura colombiana tuvo un año favorable durante 2016, debido a una buena cosecha cafetera, el fortalecimiento de las cotizaciones del grano y el efecto positivo de la devaluación del peso. No obstante, la mayor dinámica de los gastos frente a la de los ingresos hizo que el Fondo Nacional del Café (FoNC) presentara para 2016 un balance fiscal negativo en \$108 mil millones (0,013% del PIB), que contrastó con el balance positivo presentado en 2015 por \$246,5 mil millones.

Cuadro 3-6

#### FoNC: Balance fiscal Miles de Millones

	2015	2016
<b>Ingresos Totales</b>	<b>2.251,3</b>	<b>2.333,6</b>
Ingresos corrientes	2.250,6	2.331,9
Ingresos de capital	0,7	1,7
<b>Gastos Totales</b>	<b>2.004,9</b>	<b>2.441,6</b>
Gastos de funcionamiento	234,1	236,5
Gastos de operación	1.608,4	1.843,2
Intereses, Comis.y Gastos (Deuda)	23,1	25,2
Gastos de inversión	139,2	336,7
<b>Préstamo Neto</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Déficit o Superávit</b>	<b>246,5</b>	<b>-108,0</b>
<b>% PIB</b>	<b>0,031</b>	<b>-0,013</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>-246,5</b>	<b>108,0</b>
<b>Financiamiento externo neto</b>	<b>-117,1</b>	<b>-64,9</b>
Desembolsos	0,0	0,0
Amortizaciones	117,1	64,9
<b>Financiamiento interno neto</b>	<b>-46,5</b>	<b>-52,1</b>
Desembolsos	0,0	0,0
Amortizaciones	46,5	52,1
<b>Movimiento activos financieros neto</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Variación caja y cuentas</b>	<b>-82,8</b>	<b>225,0</b>

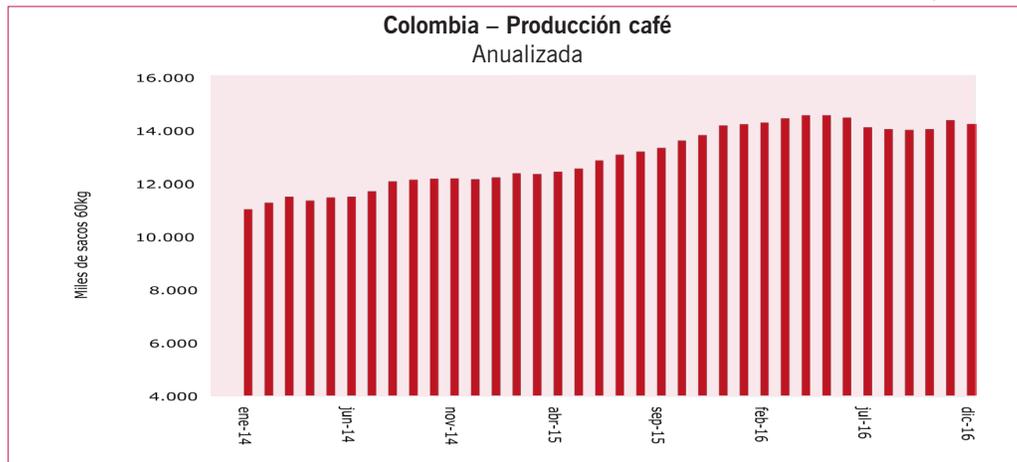
Fuente: Fondo Nacional del Café, cálculos DEM.

El desbalance fiscal se reflejó en las actividades de financiamiento neto, en las que se destacaron la obtención de recursos por \$225 mil millones y el pago de amortizaciones de deuda interna (pasivo pensional de la Flota Mercante Gran Colombiana) por \$52.105 millones y amortizaciones de deuda externa por \$64.860 millones (Cuadro 3-6).

### 3.4.4.1 Los ingresos se vieron favorecidos por un buen nivel de producción y precio

El mercado cafetero colombiano tuvo buenos resultados en 2016, debido, de una parte, por el aumento de 0,4% en la cosecha cafetera, al pasar la producción de 14,18 millones de sacos en 2015 a 14,23 millones de sacos en 2016 (Gráfico 3-14), lo cual significó mantener la producción en niveles históricamente altos.

Gráfico 3-14



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

A ello se sumó el resultado positivo de la devaluación de la tasa de cambio y del incremento de 2% en las cotizaciones del grano suave colombiano en el mercado externo, al subir, en promedio, a US\$ 1,55 por libra en 2016. Estos efectos se trasladaron al precio interno al aumentar 15,8% y pasar, en promedio, de \$716.821 por carga de café en 2015 a \$829.827 en 2016.

La combinación de los anteriores factores generó un incremento de 3,7% en los ingresos del FoNC, al pasar de \$2,25 billones a \$2,33 billones entre 2015 y 2016. La principal fuente de recursos correspondió a los ingresos corrientes (99,9%), sustentados en las ventas de café al exterior y el recaudo de la contribución cafetera.

### 3.4.4.2 Los gastos del Fondo Nacional del Café fueron más dinámicos que los ingresos

Los gastos del FoNC crecieron en 2016 a una tasa anual de 21,8%, principalmente por el aumento de los gastos de operación comercial, que representaron el 75% del total de gastos (Cuadro 3-6). En este sentido, los de operación comercial se incrementaron en 21%, al cerrar 2016 en \$1,84 billones como efecto de los mayores volúmenes comercializados de café y los de inversión (que representaron el 7% del total) con un incremento del 141,9%, al pasar de \$139.180 millones en 2015 a \$336.711

millones en 2016, permitiéndole recuperar el nivel que tenía hace dos años. Durante 2016 la inversión se dirigió principalmente a programas de subsidios al caficultor y a renglones de investigación, estudios y asistencia técnica.

Por su parte, los gastos de funcionamiento aumentaron solo 1%, resultado de la reducción de 32,4% en los gastos generales, que compensó el aumento de las transferencias corrientes (25,3%) y los gastos denominados de administración del Estado (21%) (Cuadro 3-6).

### **3.5 Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)**

Para la vigencia 2016, 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), con un resultado fiscal que señaló un superávit por obligaciones de \$2,6 billones (0,3% del PIB) (ver anexo metodológico), como producto de contrastar ingresos totales (recaudos) de \$14,8 billones, frente a gastos totales de \$12,2 billones, aproximadamente (Cuadro 3-7).

Si se compara este superávit obtenido en 2016 con el de 2015, se encontró que disminuyó ligeramente y su proporción respecto del PIB representó una baja en 0,02 puntos porcentuales (Cuadro 3-7).

### Balance Fiscal de los Establecimientos Públicos Nacionales

Billones de pesos

Concepto	2015	2016	Variación Absoluta	Variación Relativa (%)	% PIB		
					2015	2016	Variación
<b>1. Ingresos totales</b>	<b>13,4</b>	<b>14,8</b>	<b>1,4</b>	<b>10,7</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,7%</b>	<b>0,0%</b>
<b>1.1. Ingresos corrientes</b>	<b>7,7</b>	<b>8,3</b>	<b>0,6</b>	<b>7,8</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,0%</b>
1.1.1. Ingresos tributarios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.1.1. Impuestos directos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.1.2. Impuestos indirectos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.2. Ingresos no tributarios	7,7	8,3	0,6	7,8	1,0%	1,0%	0,0%
<b>1.2. Otros Ingresos</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>	<b>0,2</b>	<b>6,5</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,0%</b>
1.2.1. Fondos Especiales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
1.2.2. Aportes parafiscales	2,9	3,1	0,2	6,5	0,4%	0,4%	0,0%
<b>1.3. Ingresos de Capital</b>	<b>2,7</b>	<b>3,4</b>	<b>0,6</b>	<b>23,2</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,0%</b>
1.3.1. Rendimientos financieros	0,2	0,9	0,7	311,7	0,0%	0,1%	0,1%
1.3.2. Excedentes financieros	2,3	2,4	0,1	3,3	0,3%	0,3%	0,0%
1.3.3. Reintegros y recursos no apropiados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
1.3.4. Recuperación de Cartera	0,1	0,0	0,0	-43,1	0,0%	0,0%	0,0%
1.3.5. Otros de capital	0,1	0,0	-0,1	-68,0	0,0%	0,0%	0,0%
<b>2. Gastos totales</b>	<b>10,8</b>	<b>12,2</b>	<b>1,4</b>	<b>12,7</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,4%</b>	<b>0,06%</b>
<b>2.1. Gastos Corrientes</b>	<b>5,7</b>	<b>5,1</b>	<b>-0,6</b>	<b>-10,8</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,6%</b>	<b>-0,1%</b>
2.1.1. Funcionamiento	5,7	5,1	-0,6	-10,8	0,7%	0,6%	-0,1%
2.1.1.1. Gastos de personal	1,0	1,4	0,4	37,8	0,1%	0,2%	0,0%
2.1.1.2. Gastos generales*	2,0	2,2	0,2	8,4	0,3%	0,3%	0,0%
2.1.1.3. Transferencias	2,7	1,5	-1,2	-43,6	0,3%	0,2%	-0,2%
2.1.2. Intereses y Comisiones de Deuda	0,0	0,0	0,0	-7,8	0,0%	0,0%	0,0%
2.1.2.1. Externos	0,0	0,0	0,0	-18,7	0,0%	0,0%	0,0%
2.1.2.2. Internos	0,0	0,0	0,0	-6,1	0,0%	0,0%	0,0%
<b>2.2. Gastos de Inversión</b>	<b>5,1</b>	<b>7,1</b>	<b>2,0</b>	<b>39,5</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,2%</b>
<b>3. Deficit (-)/Superavit (+) (1-2)</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,3%</b>	<b>-0,02%</b>

Fuente: SIIF-cálculos Contraloría General de la República

#### 3.5.1 Comportamiento de los ingresos de los ESPN en 2016

En la vigencia 2016 los ingresos<sup>51</sup> (recaudos) totales de los establecimientos públicos nacionales alcanzaron \$14,8 billones, de los cuales 56,1% correspondieron a ingresos corrientes, 23,0% a ingresos de capital y el restante 20,9% a otros ingresos<sup>52</sup> (Cuadro 3-8).

51. 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.

### Balance Fiscal de los Establecimientos Públicos Nacionales

Billones de pesos

Concepto	Vigencia anterior		Vigencia actual		Variación anual %
	2015	Estructura %	2016	Estructura %	
<b>1.1. Ingresos corrientes</b>	<b>13,4</b>	<b>100,0</b>	<b>14,8</b>	<b>100,0</b>	<b>10,7</b>
1.1.1. Ingresos tributarios	7,7	57,7	8,3	56,2	7,8
1.1.1.1. Impuestos directos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.1.2. Impuestos indirectos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.2. Ingresos no tributarios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.2. Ingresos no tributarios	7,7	57,7	8,3	56,2	7,8
<b>1.2. Otros Ingresos</b>	<b>2,9</b>	<b>21,8</b>	<b>3,1</b>	<b>21,0</b>	<b>6,5</b>
1.2.1. Fondos Especiales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.2.2. Aportes parafiscales	2,9	21,8	3,1	21,0	6,5
<b>1.3. Ingresos de Capital</b>	<b>2,7</b>	<b>20,5</b>	<b>3,4</b>	<b>22,9</b>	<b>23,2</b>
1.3.1. Rendimientos financieros	0,2	1,6	0,9	6,1	311,7
1.3.2. Excedentes financieros ent. Desc. Nacionales	2,3	17,4	2,4	16,2	3,3
1.3.3. Reintegros y recursos no apropiados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.3.4. Recuperación de cartera	0,1	0,5	0,0	0,2	-43,1
1.3.5. Otros de capital	0,1	1,0	0,0	0,3	-68,0

Fuente: SIF-cálculos Contraloría General de la República

Los ESPN que en 2016 presentaron mayor participación en los ingresos totales fueron el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con (17,3%, como se había registrado en 2015), el Servicio Nacional de aprendizaje (SENA) (12,9%), el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (7,1%), la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (7,1%), la Superintendencia de Notariado y Registro (5,9%) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) (5,6%), que en conjunto concentraron el 55,9% del total de los ingresos analizados.

Evaluando los recursos más destacados de los principales ESPN, se observó que en el ICBF lo constituyeron las contribuciones parafiscales con \$2,0 billones, seguidos de recursos de capital con \$0,5 billones e ingresos no tributarios con \$0,04 billones; en el SENA estuvieron constituidos por contribuciones parafiscales con \$1,0 billones, ingresos de capital con \$0,6 billones e ingresos no tributarios con \$0,4 billones; en el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se estableció que fueron ingresos no tributarios con \$1,0 billones y recursos de capital por \$0,1 billones.

52. 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.

*Situación de las* Finanzas del Estado

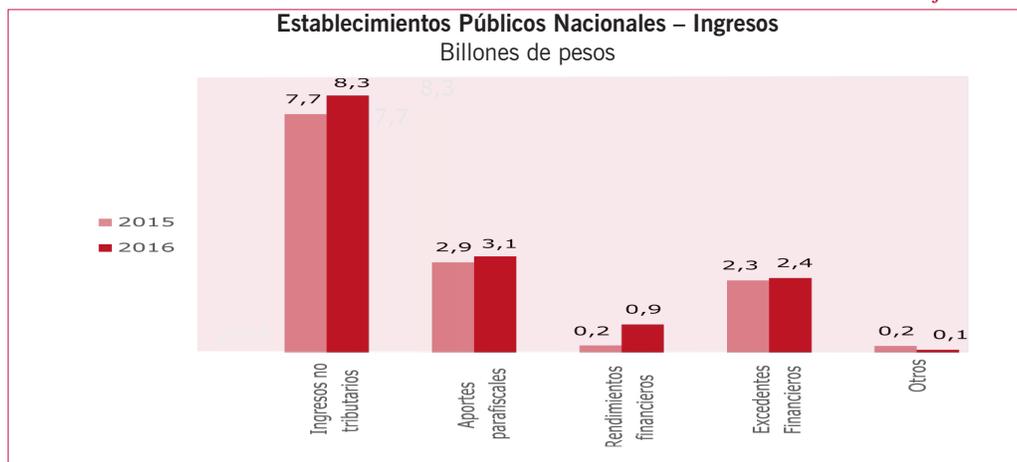
El incremento en el total de ingresos de 2016 frente a lo registrado en 2015 fue de \$1,4 billones, con una participación destacada de los recursos de capital con 23,2%. Esto se observó principalmente en excedentes financieros de entidades descentralizadas nacionales, por efecto de la liquidación y reasignaciones del CONPES a los ESPN (\$2,4 billones y 3,3% de variación anual), seguido de rendimientos financieros (\$0,9 billones y 311,7% de variación), mientras que la recuperación de cartera y los otros recursos de capital decrecieron (Gráfico 3-15).

Los aportes parafiscales crecieron 6,5% en 2016, al compararlos con los registrados en 2015 se observó que las correspondientes a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) con 10,1% fueron las de mayor incremento, seguidas del ICBF con 7,6% y el SENA con 6,2%.

Por el lado de los ingresos no tributarios se registró un incremento para 2016 de \$0,63 billones, correspondiente al 7,8% en su crecimiento, donde tasas, multas y contribuciones fue el rubro de mayor importancia, seguido de la venta de bienes y servicios, productos de la actividades de estos entes.

En síntesis, los ingresos totales de los establecimientos públicos se han incrementado entre 2012y 2016, con excepción de 2014, resaltando que a lo largo de estos años los ingresos no tributarios, fuente principal de los ESPN, han sostenido una tendencia creciente, al igual que los de capital. Por otra parte, desde la entrada en vigencia de la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012), se observó un aumento en las contribuciones parafiscales, debido a la introducción del CREE, aunque dichos incrementos de 2015 a 2016 han sido paulatinos sin superar el 7,9% en promedio.

*Gráfico 3-15*



Fuente: SIIF-cálculos DEM-CDEFP

### 3.5.2 Comportamiento de los gastos de los ESPN en 2016

Para 2016 se incrementó el gasto total respecto a 2015, dado el repunte de la inversión con \$2,0 billones, pero con una caída en el gasto de funcionamiento de \$0,6 billones, a lo que contribuyeron especialmente las transferencias con una disminución de 43,6%, a pesar de que los gastos de personal y los generales se incrementaron (Gráfico 3-16).

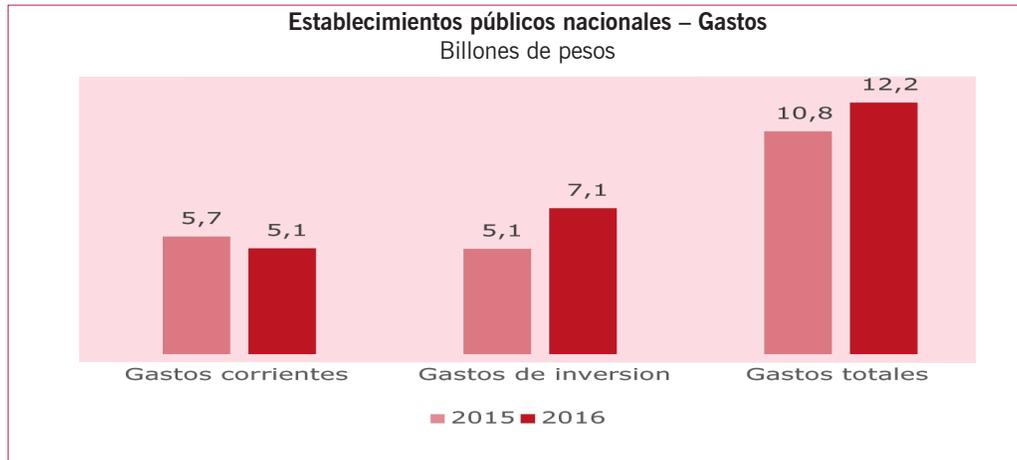
Los gastos<sup>53</sup> de los ESPN en 2016 se situaron en \$12,2 billones, distribuidos en inversión (58,0%) y funcionamiento (42,0%), mientras que el servicio de la deuda no tuvo participación importante en el global. Al interior de los gastos de funcionamiento la composición fue de generales con 42,49%, transferencias con 29,8% y personal con 27,7% (Cuadro 3-9).

Al compararse los gastos totales en 2016 de los ESPN, frente a los registrados en 2015, se presentó un incremento de \$1,4 billones, donde la inversión fue el rubro que tuvo alza, particularmente la misma se materializó en los valores registrados principalmente en: Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) que presentó un crecimiento de 1136,6%, Superintendencia de Notariado y Registro (639,0%), Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (136,9%), ICBF (88,7%) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) (66,9%); mientras que se encontraron reducciones en igual rubro en la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (91,3%), Instituto Nacional de Vías (Invías) (39,8%), Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) y Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2,6%), entre otros (Cuadro 3-9).

Las entidades con mayor participación en los gastos totales registrados en 2016 fueron el ICBF (21,2%), el SENA (12,9%), el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (7,5%), la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (7,1%), la Superintendencia de Notariado y Registro (6,6%) y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) (4,9%). Estas entidades, en conjunto, representaron el 60,2% del total obligado de gastos.

---

53. Medidos por obligaciones



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

Fuente: SIF-cálculos DEM

En cuanto a la inversión en 2016 de los principales entes analizados, se encontró que los mayores valores estuvieron en el ICBF (31,5%), el SENA (21,4%), el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (11,8%), la Superintendencia de Notariado y Registro (7,2%) y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) (3,9%), concentrando el 75,7% del total.

En el ICBF, este monto se dirigió principalmente hacia los programas de protección y bienestar del recurso humano y los proyectos de asistencia a la primera infancia y políticas de seguridad alimentaria y nutricional; en el SENA para divulgación, capacitación y asistencia técnica del recurso humano y proyectos de capacitación y formación en general, entre otros; en el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones los recursos se destinaron a la adquisición, producción, mantenimiento y dotación del sector, en los proyectos de ampliación, fortalecimiento, entre otros de los programas de telecomunicaciones sociales, programa de computadores para educar y la capacitación del recurso humano del país para mejorar el uso y acceso a contenidos digitales, entre otros; en la Supernotariado y Registro en las transferencias hacia los convenios para la ejecución de proyectos para el sector justicia; y finalmente en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil la inversión se resaltó en la construcción de la infraestructura del sector en los aeropuertos del país, especialmente de El Dorado en Bogotá D.C.

La disminución en los gastos corrientes se explicó, principalmente, por las erogaciones relacionadas en transferencias (-43,6%) y las de mayor monto fueron las destinadas al sector público, especialmente para previsión y seguridad social para bonos pensionales, mesadas, retiros y servicios médicos.

Cuadro 3-9

**Establecimientos públicos nacionales – Gastos totales**  
Billones de pesos

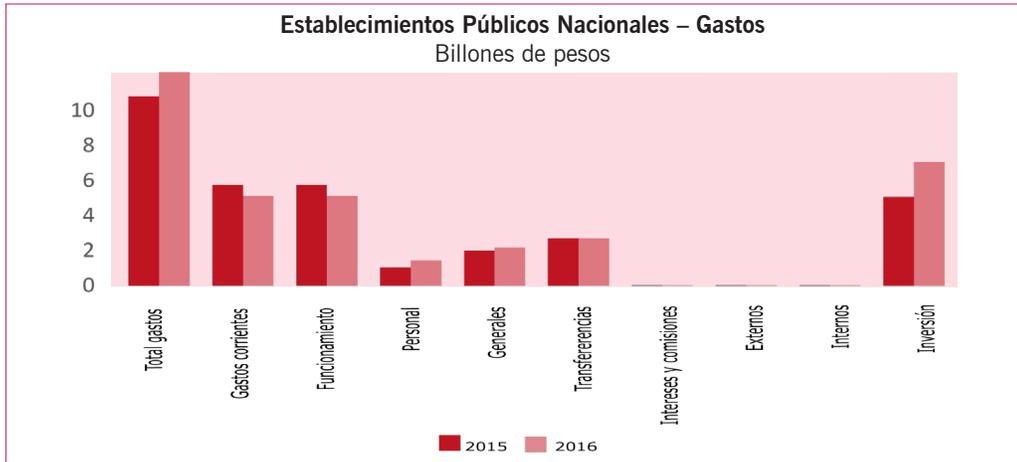
Concepto	Vigencia anterior		Vigencia actual		Variación anual %
	2015	Estructura %	2016	Estructura %	
<b>2. Gastos totales</b>	<b>10,8</b>	<b>100,0</b>	<b>12,2</b>	<b>100,0</b>	<b>12,7</b>
<b>2.1. Gastos Corrientes</b>	<b>5,7</b>	<b>53,1</b>	<b>5,1</b>	<b>42,0</b>	<b>-10,8</b>
2.1.1. Funcionamiento	5,7	53,1	5,1	42,0	-10,8
2.1.1.1 Gastos de personal	1,0	9,5	1,4	11,7	37,8
2.1.1.2 Gastos generales*	2,0	18,6	2,2	17,8	8,4
2.1.1.3 Transferencias	2,7	25,0	1,5	12,5	-43,6
2.1.2. Intereses y Comisiones de Deuda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.1.2.1. Externos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.1.2.2. Internos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>2.2. Inversión</b>	<b>5,1</b>	<b>46,9</b>	<b>7,1</b>	<b>58,0</b>	<b>39,5</b>

*Fuente:* SIF-cálculos Contraloría General de la República

Por otro lado, los rubros de gastos de personal y generales presentaron incremento para 2016, en razón de la dinámica que surten este tipo de egresos, especialmente los gastos de personal.

En resumen, se observó una baja en el total de los egresos de los años 2015 – 2016, aunque al interior de los mismos cabe resaltar el alza presentada en el rubro de inversión, entre otras razones, por el fortalecimiento en los programas y acciones emprendidas por los E.P., además del direccionamiento dado a la inversión focalizada en algunos sectores, lo que favoreció dicha situación. Por el lado de los gastos corrientes se registró decrecimiento en los años examinados (Gráfico 3-17).

Gráfico 3-17



Fuente: SIIF-cálculos Contraloría General de la República

### 3.6 Establecimientos Públicos Territoriales (ESPT)

El balance financiero<sup>54</sup> de los establecimientos públicos territoriales en 2016 presentó un superávit de \$518 mil millones en 2016, solo inferior en \$7,83 mil millones al superávit de 2015 (Cuadro 3-10).

Los datos presentados en este informe no son comparables a los presentados en el informe del período 2014 – 2015, debido a que para ese periodo las entidades incluidas en la muestra fueron 335 (56,7% del total); mientras que para este informe las entidades totales registradas como Establecimientos Públicos territoriales, tanto activas como inactivas ascendieron a 619, de las cuales rindieron información 427 entidades y se tomaron para la elaboración del informe 410 (96,01% del total de entidades que reportaron información) por presentar información estadísticamente consistente.

La heterogeneidad de entidades que conforman este grupo, va desde ancianatos hasta universidades, pasando por institutos de deporte, salud y tránsito. Esta variedad se ve reflejada en la disparidad en el volumen de ingresos que hace que la entidad con el mayor monto de ingresos para 2016 (Fondo Financiero Distrital de Salud) represente el 14,97% de los ingresos totales de la muestra; o que las 10 entidades con mayor volumen de ingresos para el mismo año representen el 51,46% de los ingresos totales; en tanto que las 205 entidades con menores ingresos, la mitad de las entidades de la muestra, representen solo el 1,75% de los ingresos totales de los Establecimientos Públicos.

54. Considerar la ejecución de gastos en el momento de obligaciones (ver anexo metodológico).

La diferencia en el peso específico de cada una de las entidades que conforman este grupo hace que el comportamiento general este regido por el de unas pocas entidades, a saber, las de mayores recursos.

Entrando al detalle, se aprecia una leve caída de los ingresos totales en 2016 de \$85,7 mil millones, resultado de la reducción en los ingresos en 217 entidades. Entre las entidades con mayores disminuciones en ingresos están la U.E.A. de Pensiones del Departamento de Cundinamarca (\$140,12 mil millones), el Instituto de Desarrollo Urbano (\$130,17 mil millones) y el Fondo de Valorización del municipio de Medellín (\$105,41 mil millones).

Por rubros, el Cuadro 3-10 muestra que la caída de los ingresos corrientes en 1% se explicó por la reducción en los ingresos tributarios y no tributarios. En particular, estos últimos cayeron \$610,96 mil millones, cuyo valor fue ligeramente inferior al crecimiento de los ingresos provenientes de transferencias y aportes.

Los gastos descendieron en igual proporción a la de los ingresos, manteniéndose para los dos años inferiores a éstos. Unas 212 entidades redujeron los gastos, dentro de las cuales se destacaron el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca (\$153,69 mil millones), el Área Metropolitana del Valle de Aburra (\$152,21 mil millones) y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C. (\$105,83 mil millones). La reducción de los gastos estuvo a cargo del rubro formación de capital fijo, que superó el incremento en los gastos corrientes.

El comportamiento de los gastos, en línea con el de los ingresos, y una menor dinámica del préstamo neto, llevó a que el resultado financiero arrojara un superávit ligeramente menor que el registrado para 2015.

### Balance Financiero Estapúblicos Territoriales

Miles de millones de pesos

Concepto	2015	2016	Variación %
<b>1. Ingresos</b>	<b>11.955,09</b>	<b>11.866,39</b>	<b>(0,7)</b>
1.1 Ingresos Corrientes	11.245,90	11.090,29	(1,4)
1.1.1 Tributarios	650,33	489,55	(24,7)
1.1.2 No Tributarios	3.624,52	3.013,56	(16,9)
1.1.2.1 Tasas, Multas y Contribuciones	346,24	112,28	(67,6)
1.1.2.2 Ventas (bienes , servicios, operaciones comerciales)	1.691,00	1.653,88	(2,2)
1.2.2.3 Otros Ingresos No Tributario	1.587,27	1.247,40	(21,4)
1.1.3 Tranferencias y Aportes	6.969,09	7.584,72	8,8
1.1.4 Rentas Parafiscales / Contribuciones Parafiscales	1,96	2,46	25,1
1.4 Ingresos de Capital	709,19	776,10	9,4
1.4.2 Rendimientos de Cartera <sup>1</sup>	689,84	759,85	10,1
1.4.3 Otros recursos de capital	19,35	16,25	(16,0)
<b>2. Gastos</b>	<b>(11.500,40)</b>	<b>(11.391,54)</b>	<b>(0,9)</b>
2.1 Gastos Corrientes	(4.787,63)	(5.465,06)	14,1
2.1.1 Gastos de Personal	(1.976,84)	(2.109,78)	6,7
2.1.2 Gastos Generales	(855,06)	(946,89)	10,7
2.1.3 Tranferencias Corrientes	(1.876,50)	(2.307,82)	23,0
2.1.4 Otros Gastos <sup>2</sup>	(34,58)	(36,43)	5,4
2.1.5 Servicio de la Deuda	(44,65)	(64,14)	43,6
2.2. Gastos de Capital	(6.712,78)	(5.926,48)	(11,7)
2.2.1 Formación Bruta de Capital Fijo	(2.559,20)	(1.879,81)	(26,5)
2.2.2 Dotación	(1.273,58)	(1.149,61)	(9,7)
2.2.3 Recurso Humano	(1.333,21)	(1.325,82)	(0,6)
2.2.4 Otros Gastos de Capital <sup>3</sup>	(1.546,79)	(1.571,25)	1,6
<b>3. Préstamo Neto</b>	<b>71,68</b>	<b>43,68</b>	<b>(39,1)</b>
3.1 Préstamo	70,54	41,26	(41,5)
3.2 Inversión	1,14	2,42	111,3
<b>4. Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)+(3)</b>	<b>526,36</b>	<b>518,53</b>	<b>(1,5)</b>
<b>5. Financiamiento</b>	<b>(526,36)</b>	<b>(518,53)</b>	<b>(1,5)</b>
5.1 Crédito Externo Neto	(26,41)	(18,02)	(31,8)
5.1.1 Sector Bancario	(15,99)	(12,02)	(24,9)
5.1.2 Gobiernos Neto	(3,10)	(3,10)	(0,0)
5.1.5 Otros Neto	(7,32)	(2,91)	(60,3)
5.2 Crédito Interno Neto	(113,33)	(254,67)	124,7
5.2.1 Sector Bancario	30,46	(32,11)	(205,4)
5.2.2 Bonos y Títulos Neto	(142,38)	(220,54)	54,9
5.2.5 Otros Neto	(1,41)	(2,02)	43,7
5.3 Variación de Activos	1.881,78	1.898,66	0,9
5.5 Diferencia en Caja (portafolio) <sup>4</sup>	(2.268,40)	(2.144,50)	(5,5)

1. Rendimientos de cartera, incluye: otras recuperaciones de cartera, reintegros, rendimientos por operaciones financieras, donaciones, diferencial cambiario y utilidades y excedentes.; 2. Otros gastos: incluye gastos de producción y comercialización y otros gastos de funcionamiento; 3. Otros gastos de capital, incluye: investigación y estudio, admon del estado, subsidio, saneamiento y ajuste fiscal; y 4. Diferencial de caja, incluye reservas

Fuente: Datamar. Cálculos DEM.

### 3.7 Empresas no financieras

El balance fiscal para 2016 arrojó para las empresas públicas no financieras nacionales y territoriales una reducción del déficit en \$3,55 billones, al pasar de \$7,10 billones en 2015 a un déficit de \$3,55 en 2016. Este resultado se debió al aumento de los ingresos en 10%, que superó el crecimiento de los gastos en 3,17 veces (Cuadro 3-11).

Cuadro 3-11

Balance Financiero 2016 Billones de pesos			
Concepto	2015	2016	Variación %
Ingresos	49,01	53,97	10,1
Gastos	-57,13	-58,96	3,2
Préstamo Neto	1,02	1,43	40,6
Deficit/Superavit	-7,10	-3,55	(50,0)
Financiamiento	7,10	3,55	(50,0)

Fuente: Datamar. Cálculos DEM.

Separando el comportamiento de los dos grupos de empresas, se observó en el caso de las Empresas Nacionales que pasaron de un superávit de \$0,52 billones a un déficit de \$0,60 billones. En tanto, las empresas territoriales pasaron de un déficit de \$7,62 billones a uno de \$2,95 billones.

Una explicación más detallada de este resultado la brindó un acercamiento a los balances, tanto de las empresas nacionales como de las empresas territoriales, por separado.

Las empresas nacionales<sup>55</sup>, clasificadas en el Ámbito 31 del sistema de captura de información CHIP, incorporadas en este análisis alcanzaron un total de 49, que representó el 70% del número total; mientras que el restante 30% de las entidades fue excluido de la muestra por presentar inconsistencias estadísticas.

Del resultado financiero por compromisos (ver anexo metodológico) se observó un incremento de los ingresos de 13,37%, explicado por el aumento de los ingresos no tributarios, y dentro de este concepto, por el crecimiento de venta de bienes del 85,7%, cuya variación compensó las disminuciones en los demás rubros de ingresos (Cuadro 3-12).

55. Para el caso de las Empresas Nacionales, expuestas aquí, se ha excluido Ecopetrol S.A., dado que se sale del ámbito del SPC al ser una empresa que cotiza en Bolsa y tiene una participación estatal menor al 90%.

**Balance Financiero Empresas Nacionales**  
Billones de pesos

Concepto	2015	2016	Variación %
<b>1. Ingresos</b>	<b>16,95</b>	<b>19,22</b>	<b>13,4</b>
1.1 Ingresos Corrientes	16,39	18,76	14,4
1.1.1 No Tributarios	15,50	17,97	16,0
1.1.1.1 Ventas bienes	3,85	7,15	85,8
1.1.1.2 Venta de servicios	10,33	9,31	(9,9)
1.1.1.3 Total Operaciones Comerciales	1,01	1,04	2,5
1.1.1.4 Total Otros Ingresos No Tributarios	0,30	0,47	57,0
1.1.2 Transferencias y Aportes	0,90	0,79	(11,8)
1.3 Ingresos de Capital	0,56	0,46	(17,7)
1.3.1 Rendimientos por Operaciones Financieras	0,48	0,36	(25,1)
1.3.2 Utilidades y Excedentes Financieros	0,02	-	(100,0)
1.3.3 Otras recuperaciones de cartera	0,02	0,10	348,9
1.3.4 Otras Recursos de Capital1	0,04	0,01	(83,5)
<b>2. Gastos</b>	<b>(20,47)</b>	<b>(21,71)</b>	<b>6,1</b>
2.1 Gastos de Funcionamiento	(14,68)	(17,21)	17,2
2.1.1 Gastos de Personal	(0,75)	(0,93)	24,6
2.1.2 Gastos Generales	(1,38)	(1,42)	2,4
2.1.3 Transferencias Corrientes	(2,84)	(2,78)	(2,1)
2.1.4 Gastos de Comercialización y Producción	(9,16)	(11,43)	24,8
2.1.5 Otros Gastos de Funcionamiento	(0,01)	(0,01)	(27,4)
2.1.6 Servicio de la Deuda	(0,53)	(0,63)	18,8
2.2. Gastos de Capital	(5,79)	(4,51)	(22,2)
2.2.1 Formación Bruta de Capital Fijo	(5,54)	(3,35)	(39,5)
2.2.2 Otros2	(0,25)	(1,15)	358,0
<b>3. Préstamo Neto</b>	<b>4,04</b>	<b>1,89</b>	<b>(53,1)</b>
<b>4. Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)+(3)</b>	<b>0,52</b>	<b>(0,60)</b>	<b>(214,7)</b>

1. Otras Recursos de Capital, incluyen: Reintegros, Diferencial Cambiario, Aportes de Capital y Donaciones.

2. Otros, Incluye: Donación, Recurso Humano, Investigación y Estudios, Subsidios y Gastos Operativos de Inversión.

3. Otros Variaciones de Activos, incluye: Ingresos Extraordinarios, Utilidades/Perdidas neta de Activos y Cuentas Transitorias.

*Fuente:* Datamar. Cálculos DEM.

El crecimiento del gasto, menor en 7,3 puntos porcentuales al incremento de los ingresos, si bien redujo las necesidades de financiamiento, no fue suficiente para mantener, como en 2015, un escenario de superávit. La explicación de esta situación se encuentra en la reducción del financiamiento vía préstamo neto, que para 2016 cayó en \$2,15 billones y obligó a buscar otras fuentes de recursos, que se obtuvieron gracias en su mayoría a la variación neta de caja.

En el detalle de este grupo se encuentra que las dos más grandes empresas: la Refinería de Cartagena S.A. y el Oleoducto Central S.A., representaron por volumen de ingre-

los el 42,5% para 2016. La Refinería de Cartagena con \$1,88 billones de préstamo neto, representó el 99,5% de este valor en el consolidado del grupo, y con un déficit de \$0,35 billones representó el 57,69% del déficit total del sector.

Pasando al análisis de las empresas territoriales no financieras, este grupo lo conformaron 765 entidades, de las cuales se excluyeron de la muestra 238 (31,11%) por problemas de consistencia estadística en sus cifras. Las restantes 527 entidades arrojaron los siguientes valores para el momento de compromisos. Los ingresos crecieron 8,40%, explicado en su mayoría por la cuenta rendimientos por operaciones financieras, que hace parte de ingresos de capital y que incrementó sus recursos en \$2,68 billones, compensando con suficiencia la caída de las demás cuentas de capital (Cuadro 3-13).

Cuadro 3-13

### Balance Financiero Empresas Territoriales Billones de pesos

Concepto	2015	2016	Variación %
<b>1. Ingresos</b>	32,06	34,75	8,4
1.1 Ingresos Corrientes	27,84	27,96	0,4
1.1.1 No Tributarios	23,82	24,52	2,9
1.1.1.1 Tasas, multas y contribuciones	0,00	0,00	7,9
1.1.1.2 Venta bienes	1,93	2,06	6,8
1.1.1.3 Ventas de servicios	20,46	21,24	3,8
1.1.1.4 Total operaciones comerciales	0,22	0,21	(3,8)
1.1.1.5 Total otros ingresos no tributarios	1,21	1,01	(17,0)
1.2 Transferencias y aportes	4,02	3,45	(14,4)
1.3 Ingresos de capital	4,21	6,79	61,1
1.3.1 Rendimientos por operaciones financieras	1,98	4,66	134,9
1.3.2 Utilidades y excedentes financieros	0,13	0,03	(72,8)
1.3.3 Otras recuperaciones de cartera	1,72	1,58	(7,9)
1.3.4 Otros recursos de capital <sup>1</sup>	0,39	0,51	32,2
<b>2. Gastos</b>	(36,66)	(37,24)	1,6
2.1 Gastos de Funcionamiento	(24,28)	(27,15)	11,8
2.1.1 Gastos de Personal	(2,09)	(2,30)	10,3
2.1.2 Gastos Generales	(4,71)	(5,26)	11,8
2.1.3 Transferencias Corrientes	(3,24)	(3,20)	(1,3)
2.1.4 Gastos de Comercialización y Producción	(12,42)	(13,90)	11,8
2.1.5 Otros Gastos de Funcionamiento	(0,50)	(0,57)	15,7
2.1.6 Servicio de la Deuda	(1,32)	(1,91)	44,4
2.2. Gastos de Capital	(12,38)	(10,10)	(18,4)
2.2.1 Formación Bruta de Capital Fijo	(8,49)	(7,04)	(17,1)
2.2.2 Otros <sup>2</sup>	(3,88)	(3,05)	(21,4)
<b>3. Préstamo Neto</b>	<b>(3,02)</b>	<b>(0,46)</b>	<b>(84,7)</b>
<b>4. Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)+(3)</b>	<b>(7,62)</b>	<b>(2,95)</b>	<b>(61,3)</b>

1. Otras Recursos de Capital, incluyen: Reintegros, Diferencial Cambiario, Aportes de Capital, Donaciones.

2. Otros, incluye: Dotación, Recurso Humano, Investigación y Estudios, Subsidios, Gastos Operativos de Inversión y Saneamiento y Ajuste Fiscal.

3. Otros Variaciones de Activos, incluye: Variación Neta de Cuentas por Pagar, Ingresos Extraordinarios, Movimiento Neto de Títulos, Utilidades/Perdidas de Activos y Cuentas Transitorias.

Fuente: Datamar. Cálculos DEM.

Los gastos, por su parte, crecieron 1,58% con un crecimiento real negativo de 4,17% si consideramos la inflación para 2016. El leve crecimiento en los gastos, unido a una recuperación del préstamo neto de \$2,56 billones, redujo las necesidades de financiamiento para 2016 en \$4,67 billones, con una caída del 61,29%.

Al interior de este grupo de entidades se dio una mayor concentración de los ingresos, comparado con lo ocurrido en el caso de las empresas nacionales, particularmente si se tiene en cuenta que el número de entidades de este grupo superó en más de 10 veces el de las empresas nacionales. Tres entidades concentraron el 43,24% de los ingresos de 2016 y las 10 primeras por ingresos de ese mismo año representaron el 69,98% de los ingresos del grupo. Las necesidades de financiamiento para estas empresas: Empresas Públicas de Medellín, Polipropileno del Caribe S.A. y Empresas Municipales de Cali E.I.C.E E.S.P, correspondió al 29,39% de las necesidades totales.

## 3.8 Empresas Sociales de Estado Territoriales (ESET)

### 3.8.1 Institucionalidad

Las Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET), como instituciones prestadoras de servicio de salud (IPS)<sup>56</sup>, desempeñan su función en el cuidado directo de la población afectada por la presencia de una enfermedad. Según la información del Sistema de Información de Hospitales del Ministerio de Salud (SIHO) en 2016 funcionaban 1.165 entidades categorizadas en tres niveles de complejidad (el uno conformado por 982; en el dos por 144 y en el tres por 39 para 2016), representando alrededor del 2,6%, respecto del total de las IPS.

Las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley o por las asambleas o concejos (Decreto 1876 de 1994).

En su participación con el sistema de salud, las ESET guardan una relación en tres vías: con los demandantes de los servicios (los pacientes), con las IPS con quienes compite por la prestación de los servicios y con las entidades prestadoras de servicios de salud (EPS). El proceso de libre escogencia determina para ellas los recursos que puedan obtener a partir de la escogencia de los pacientes en función de la atención prestada a la vez que de su relación entre las EPS en cuanto a la manera como definen la contratación de sus servicios.

---

56. Dentro de las IPS se incluyen entidades oficiales, mixtas, privadas, comunitarias y solidarias, organizadas para la prestación de los servicios de salud a los afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), dentro de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) o fuera de ellas. [http://aplicaciones.ceipa.edu.co/biblioteca/biblio\\_digital/virtualteca/cartillas/Cartilla\\_Seguridad\\_social\\_integral\\_RG\\_ene\\_11\\_-23p.pdf](http://aplicaciones.ceipa.edu.co/biblioteca/biblio_digital/virtualteca/cartillas/Cartilla_Seguridad_social_integral_RG_ene_11_-23p.pdf)

### 3.8.2 Un balance fiscal negativo en 2016 para las ESET

Las Empresas Sociales del Estado Territoriales<sup>57</sup> mostraron durante 2016 una dinámica en la cual los gastos (\$10,25 billones) superaron a los ingresos (\$8,98 billones) y, por consiguiente, reportaron un resultado fiscal deficitario de \$1,23 billones (0,14% del PIB), medido por compromisos (Cuadro 3-14). Para financiar este desbalance las ESET tuvieron que recurrir principalmente a los recursos provenientes de la redención de portafolio por \$1,0 billones.

El recaudo (\$8,98 billones) estuvo conformado en 88,7% por los ingresos corrientes y en 11,3% por los de capital. De los primeros sobresalieron los recursos recibidos por el cuidado de los pacientes de las EPS con las que contrataron la atención por capitación<sup>58</sup> y no capitación<sup>59</sup>, que ascendieron a \$5,11 billones (51,2% capitados y 48,8% no capitados). De los ingresos de capital se destacó la recuperación de cartera por \$879,7 mil millones.

De los gastos que ascendieron a \$10,25 billones, el 94,0% se destinó a funcionamiento, 3,8% a formación bruta de capital fijo y el restante 2,2% a dotaciones y recursos humanos. Dentro de los primeros, se destinaron \$4,25 billones a gastos de personal, \$2,48 billones a gastos de comercialización y producción y \$1,52 billones a gastos generales.

Respecto de 2015, los ingresos crecieron 1,2% como resultado de una variación positiva de los corrientes (2,2%), en especial relacionados con la atención por capitación, aunque los de capital se redujeron (7,1%). Los gastos tuvieron un crecimiento de 1,5% y dentro de ellos sobresalió el incremento de los gastos generales (5,3%) y de comercialización (7,3%) y la reducción de los gastos generales (3,1%). El préstamo neto se redujo en 50,5%.

---

57. Para una muestra de 764 ESET que cumplen con la consistencia estadística, es decir reportan información para los dos años.

58. En la que se ofrece el cuidado de los pacientes de manera que las IPS manejen el riesgo en los diferentes niveles de complejidad.

59. Son aquellos en los que las EPS les reconoce cada una de las intervenciones médicas de forma individual o asume los costos de forma particular

Cuadro 3-14

**Resultados fiscal ESET**  
Miles de millones de pesos

	2015	2016
<b>Ingresos</b>	<b>8.873,5</b>	<b>8.978,1</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>7.872,7</b>	<b>8.048,4</b>
<b>Ingresos de capital</b>	<b>1.000,8</b>	<b>929,6</b>
Otras Recuperaciones de Cartera	941,4	879,7
Reintegros	13,9	1,9
Rendimientos por Operaciones Financieras	32,9	37,3
Diferencial Cambiario	0,0	0,0
Aportes de capital	0,1	0,5
Donaciones	2,6	0,6
Otros	9,9	9,8
<b>Gastos</b>	<b>10.097,4</b>	<b>10.249,9</b>
<b>Gastos de funcionamiento</b>	<b>9.231,4</b>	<b>9.632,8</b>
Gastos de personal	4.296,3	4.523,1
Gastos generales	1.572,0	1.523,7
Transferencias corrientes	706,1	736,8
Otros gastos de funcionamiento	8,0	7,9
Gastos de comercialización y producción	2.642,5	2.835,2
Servicio de la deuda	6,4	6,1
<b>Formación bruta de capital fijo</b>	<b>437,3</b>	<b>389,6</b>
<b>Otros</b>	<b>428,7</b>	<b>227,5</b>
<b>Préstamo neto</b>	<b>79,2</b>	<b>39,2</b>
<b>Balance</b>	<b>-1.144,7</b>	<b>-1.232,6</b>

### 3.8.3 Se mantiene el crecimiento de la cartera adeudada a las ESET

Las Empresas Sociales del Estado territoriales (ESET) registraron en 2016 un resultado fiscal deficitario que corroboró la persistencia de cartera morosa y cuya falta de liquidez afectó la prestación de los servicios de salud, no obstante las acciones del Gobierno Nacional para mitigar tales dificultades desde el ámbito normativo y financiero.

Según la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas<sup>60</sup>, el total de cartera reportada en junio de 2016 ascendió a los \$7,10 billones frente a los \$5,80 billones reportados en 2015. Asimismo, la cartera mayor de 90 días mostró una participación del 57,3% del total, superior al cierre del semestre anterior que registró 51,8% del total. La concentración de cartera a 30 días disminuyó 1,8 puntos frente 2015. La franja intermedia (de 31 a 60 y de 61 a 90) presentó un descenso de 2,2 puntos porcentuales.

## 3.9 Banco de la República

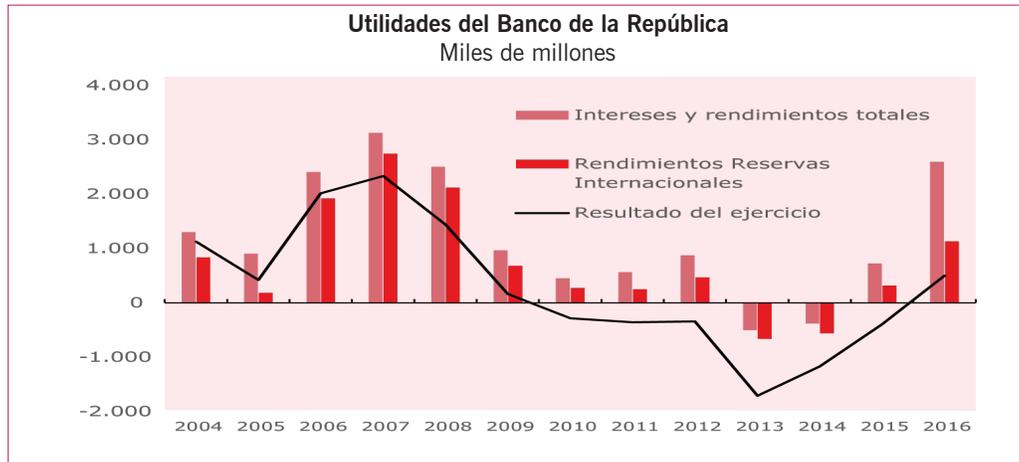
El Banco de la República presentó en 2016 un resultado operacional por \$501,83 mil millones (0,06% del PIB), explicado por un mayor incremento de los ingresos (84,4%) frente a un menor crecimiento de los egresos (25,6%), cambiando la tendencia negativa presentada desde el 2009 (Gráfico 3-18). Sin embargo, el resultado neto a favor del Gobierno Nacional fue de \$407 mil millones<sup>61</sup> al deducir del ejercicio la inversión neta para la actividad cultural por \$ 64 mil millones y la reducción en el patrimonio debido a la implementación de las normas NIIF por \$31 mil millones.

---

60. <http://achc.org.co/documentos/prensa/INFORME%20CARTERA%20A%20JUNIO%20DE%202016.pdf>

61. Los estatutos del Banco establecen que la Junta Directiva debe aprobar los estados financieros correspondientes al ejercicio anual y crear o incrementar una reserva de estabilización monetaria y cambiaria con las utilidades del período, de acuerdo con las previsiones de pérdidas que para los siguientes dos ejercicios muestren las proyecciones del Banco. El remanente de las utilidades, una vez descontada la inversión neta en bienes para la actividad cultural, y apropiadas las demás reservas estatutarias, será de la Nación. Las pérdidas del ejercicio serán cubiertas por el Presupuesto General de la Nación (PGN), siempre y cuando no alcancen a ser enjugadas con la reserva de estabilización monetaria y cambiaria. Informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso, marzo de 2016, p. 87.

Gráfico 3-18



Fuente: Banco de la República. Cálculos CGR

El comportamiento de los ingresos se fundamentó en tres factores principales. En primer lugar, a los mayores rendimientos obtenidos en las reservas internacionales (RI)<sup>62</sup>, es decir en su portafolio de inversiones, los cuales se incrementaron en 253% debido, principalmente, al aumento de las tasas de interés externas. Una aproximación al comportamiento de dichas tasas se muestra en el Gráfico 3-19, donde se observa el comportamiento de la London Interbank Offered Rate (LIBOR), la cual pasó de 0,20% promedio anual en 2015 a 0,47% en 2016.

Gráfico 3-19



Fuente: Federal Reserve Bank of St. Louis

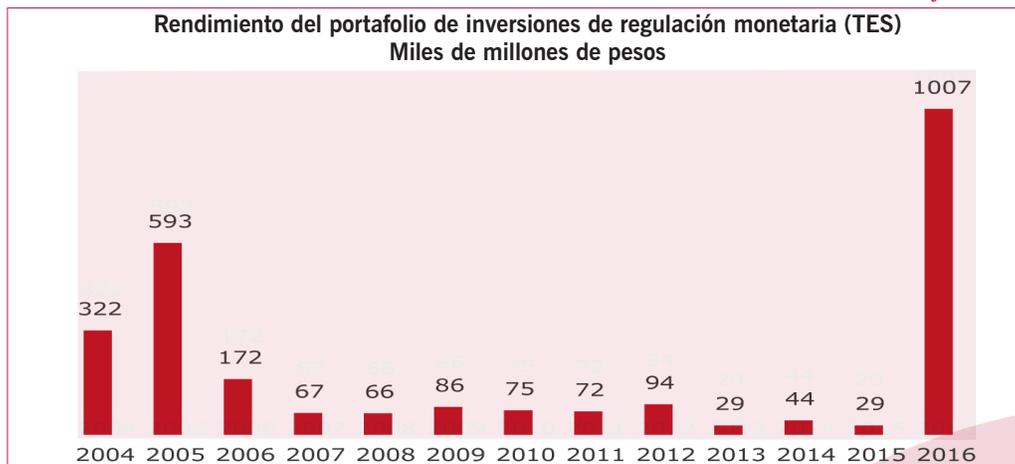
62. Las reservas internacionales en 2016 representaron el 84,3% del total de activos del Banco.

Por otra parte, los Estados Unidos, cuyos bonos gubernamentales son los más seguros del mundo, han incrementado en dos oportunidades entre 2015 y 2016 en 50 p.b., hasta 0,75%, su tasa de interés de referencia.

En este contexto, la rentabilidad de las RI en dólares durante 2016 fue de 0,77%<sup>63</sup>, la más alta observada desde 2009, mientras que un año atrás era apenas de 0,43%. En el Gráfico 3-18 se muestra claramente el comportamiento histórico de las utilidades del Banco y los intereses y rendimientos totales.

En segundo lugar, un factor importante del aumento de los ingresos del Banco fueron los rendimientos del portafolio de TES de regulación monetaria, que ascendieron a \$1 billón en 2016 frente a \$28,7 mil millones presentado en 2015 (Gráfica 3-20).

Gráfico 3-20



Fuente: Banco de la República

Finalmente, otro factor fue el aumento de las operaciones de liquidez mediante REPO<sup>64</sup>, que pasaron de \$375 mil millones en 2015 a \$456 mil millones en 2016, por efecto de una mayor tasa de remuneración lo que permitió compensar los menores volúmenes promedio diario de estas operaciones<sup>65</sup>.

63. Se refiere a la rentabilidad implícita, dividiendo la rentabilidad anual sobre el saldo de las RI.

64. 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.

65. La tasa promedio de remuneración de 2016 fue de 7,06% efectivo anual, superior a 4,65% en 2015. Los volúmenes promedio diario fueron de \$ 6,7 billones en 2016 inferiores a \$8,2 billones en 2015.

*Situación de las* Finanzas del Estado

Los egresos se incrementaron por efecto, principalmente, de la mayor remuneración a los depósitos del Gobierno Nacional en el Banco de la República, que pasaron de \$572 mil millones en 2015 a \$1,43 billones en 2016, como consecuencia de los mayores saldos (variación de 61%) y tasas de interés superiores (aumento de 272 puntos básicos).

Otros rubros de egresos que presentaron variaciones significativas fueron la reducción en los rendimientos provenientes de las operaciones monetarias pasivas del banco referentes a los depósitos remunerados de control monetario, las cuales se redujeron en \$379,1 mil millones y los beneficios y gastos de empleados que se incrementaron en \$33,1 mil millones, equivalente al 9% superior a la inflación causada en 2016 (Cuadro 3-15).

Cuadro 3-15

**Banco de la República – Estado de resultados**  
Miles de millones de pesos

	Diciembre 2015	Diciembre 2016
<b>Ingresos</b>		
Intereses y rendimientos	723,94	2.595,50
Reservas Internacionales	320,03	1.130,97
Operaciones activas de regulación monetaria	403,80	1.463,86
Inversiones TES	28,68	1.007,45
Operaciones REPO	375,12	456,41
Otras operaciones	0,10	0,67
Comisiones	153,73	159,74
Diferencia en cambio	474,85	36,80
Moneda emitida y metales preciosos	308,39	299,54
Otros ingresos	36,59	38,07
<b>Total de Ingresos</b>	<b>1.697,51</b>	<b>3.129,65</b>
<b>Egresos</b>		
Intereses y rendimientos	1.088,60	1.568,40
Depósitos remunerados Gobierno Nacional	571,61	1.426,75
Operaciones pasivas de regulación monetaria	516,97	141,66
Depósitos de contracción monetaria	6,66	10,45
Depósitos de control monetario Gobierno Nacional	510,31	131,20
Otras operaciones		
Gastos de administración de las Reservas Internacionales	35,74	40,26
Comisión de compromiso crédito flexible FMI	30,16	61,25
Diferencias en cambio	206,45	179,71
Costo de emisión de especies monetarias	218,56	206,31
Beneficios y gastos de empleados	365,82	398,96
Gastos generales	77,73	95,73
Impuestos	9,68	10,88
Seguros	5,37	6,10
Contribuciones y afiliaciones	2,77	3,73
Gastos Culturales	10,06	10,39
Deterioro, depreciaciones y amortizaciones	34,32	42,90
Otros gastos	7,29	3,21
<b>Total de egresos</b>	<b>2.092,55</b>	<b>2.627,82</b>
<b>Resultado del ejercicio</b>	<b>- 395,04</b>	<b>501,83</b>

Fuente: ---Estados de Resultados. Banco de la República.

### 3.10 Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín)

Fogafín<sup>66</sup> registró en su balance cuasifiscal<sup>67</sup> de 2016 un déficit de \$372 mil millones, mayor al registrado en 2015 por \$10 mil millones. Este resultado fiscal se originó, fundamentalmente, por las transferencias realizadas en el último trimestre de 2016 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por \$352 mil millones, correspondientes al pasivo pensional del Banco Cafetero, BCH y el Banco del Estado (Cuadro 3-16).

Cuadro 3-16

<b>Balance cuasifiscal de Fogafín</b> Miles de millones de pesos				
Concepto	2015	2016	Variación	
			Absoluta	%
<b>I. Ingresos totales</b>	<b>34,18</b>	<b>17,71</b>	<b>- 16,47</b>	<b>48,2</b>
a) Ingresos corrientes	34,18	17,71	- 16,47	48,2
Comisiones por administración del Seguro de Depósito	-	-	-	
Ingresos operacionales	32,38	17,71	- 14,67	-45,3
Ingresos no operacionales	1,80	-	- 1,80	n.r.
b) Transferencias recibidas del Gobierno	-	-	-	
Para pensiones del Bancafé liquidado	-	-	-	
Otras transferencias	-	-	-	
<b>II. Egresos totales</b>	<b>44,30</b>	<b>390,21</b>	<b>345,91</b>	<b>n.r.</b>
a) Gastos corrientes	39,28	38,21	- 1,07	-2,7
Funcionamiento y administración	28,14	27,34	- 0,80	-2,8
Gastos operacionales y otros	11,14	10,86	- 0,27	-2,4
b) Transferencias al Gobierno	5,02	352,00	346,98	n.r.
c) Transferencias para cubrir Pensiones de Bancafé liquidado	-	-	-	
<b>III. Déficit o superávit cuasifiscal</b>	<b>-10</b>	<b>-372</b>	<b>-362</b>	<b>n.r.</b>
% del PIB	0,00	0,05		

*Fuente:* FOGAFÍN. Cálculos de la CGR. Este es el balance cuasi fiscal agrupado, que comprende todos los Fondos financiados con recursos de presupuesto de la Nación. n.r.: no representativa.

66. 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 liquidatorios de entidades financieras.

67. 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

Al hacer la comparación del resultado Cuasifiscal elaborado por la CGR con el balance fiscal de Fogafín presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>68</sup>, cuyo resultado fue un superávit de \$510 mil millones (producto de ingresos por \$902 mil millones y gastos por \$392 mil millones) se observó una diferencia de \$882 mil millones, debido a que dicha entidad incluyó como ingresos los recaudos del seguro de depósito y los ingresos de capital relacionados con las reservas técnicas de dicho seguro<sup>69</sup>, recursos que son de carácter privado.

Cabe anotar que el seguro de depósito administrado por el Fogafín disponía de reservas técnicas por \$14,3 billones a fines de 2016, frente a \$10,6 billones en 2015. Tal partida cubrió el 4,3% de los depósitos asegurables, que sumaron \$353 billones, haciendo un proxy a través de los depósitos en cuenta corriente y los cuasidinereros (depósitos de ahorro y CDT).

---

68. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Viceministerio Técnico - Dirección General de Política Macroeconómica. Sector Público Consolidado, cifras 2016, publicado 12 de mayo de 2017.

69. 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.



# Anexos

The image features a solid dark red background. In the bottom right corner, there is a decorative graphic consisting of three concentric, semi-transparent circles of varying shades of red, creating a ripple effect.



## 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 3.803 entidades públicas no financieras existentes en el clasificador institucional del Datamart de la CGR al cierre de 2016 rindieron información para los años 2015 y 2016; 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:

*Situación de las* Finanzas del Estado

1.- Las entidades que no reportaron ingresos o gastos, para alguna o ambas vigencias (2015-2016), no fueron tenidas en cuenta.

2.- 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.

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

**Cuadro 1 - Número de entidades incluidas en el informe**

Niveles de la administración		Fuente de la Información	Total Entidades (1)	Número Entidades (2)	(2)/(1)
<b>1</b>	<b>Gobierno Central (GC)</b>	<b>SIIF</b>	<b>238</b>	<b>238</b>	<b>100%</b>
1.1	Gobierno Nacional Central	SIIF	169	169	100%
1.2	Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)	SIIF	69	69	100%
<b>2</b>	<b>Gobierno Territoriales (GT)</b>	<b>Datamart CGR</b>	<b>1753</b>	<b>1.509</b>	<b>86%</b>
2.1	Departamentos	Datamart CGR	32	32	100%
2.2	Capitales	Datamart CGR	31	30	97%
2.3	Municipios No Capitales	Datamart CGR	1071	1.037	97%
2.4	Establecimientos Públicos Territoriales	Datamart CGR	619	410	66%
<b>3</b>	<b>Seguridad Social</b>	<b>Entidades</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>100%</b>
<b>4</b>	<b>Sistema General de Regalías (SGR)</b>	<b>MinHacienda</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>100%</b>
<b>5</b>	<b>Fondos</b>		<b>3</b>	<b>3</b>	<b>100%</b>
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%
<b>6</b>	<b>Fondo Nacional del Café (FoNC)</b>	<b>Federación Nacional de Cafeteros</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>100%</b>
<b>7</b>	<b>Empresas no Financieras</b>	<b>Datamart CGR</b>	<b>1789</b>	<b>1.340</b>	<b>75%</b>
7.1	Nacionales	Datamart CGR	70	49	70%
7.2	Territoriales	Datamart CGR	765	527	69%
7.3	Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET)	Datamart CGR	954	764	80%
<b>8</b>	<b>Sector Público No Financiero (SPNF) = 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7</b>		<b>3.801</b>	<b>3.108</b>	<b>82%</b>
<b>9</b>	<b>Balance Financiero</b>		<b>2</b>	<b>2</b>	<b>100%</b>
9.1	Banco de la República	Banrepública	1	1	100%
9.2	Fogafin	Fogafin	1	1	100%
<b>10</b>	<b>Sector Público Consolidado = 8 + 9</b>		<b>3.803</b>	<b>3.110</b>	<b>82%</b>

(1) Corresponde al universo de entidades existente en el Datamart de la CGR, para los casos en que esa es la fuente de información

Los ESPN incluidos en este informe son:

1	AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES
2	AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS - ANH
3	AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA
4	AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA - ANM
5	AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO - ANE
6	AGENCIA NACIONAL INMOBILIARIA VIRGILIO BARCO VARGAS
7	AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA, APC - COLOMBIA
8	ARCHIVO GENERAL DE LA NACION
9	AUTORIDAD NACIONAL DE ACUICULTURA Y PESCA - AUNAP
10	AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISION ANTV
11	CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES
12	CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL
13	CLUB MILITAR DE OFICIALES
14	COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
15	DEFENSA CIVIL COLOMBIANA, GUILLERMO LEÓN VALENCIA
16	ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA (ESAP)
17	ESCUELA TECNOLOGICA INSTITUTO TECNICO CENTRAL
18	FONAM - GESTION GENERAL
19	FONDO DE BIENESTAR SOCIAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
20	FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO - PENSIONES
21	FONDO DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES
22	FONDO PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA - SALUD
23	FONDO PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA -PENSIONES
24	FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURIA
25	FONDO ROTATORIO DEL DANE
26	FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
27	FONDO SOCIAL DE VIVIENDA DE LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
28	FONPOLICIA - GESTION GENERAL
29	HOSPITAL MILITAR
30	INSTITUTO CARO Y CUERVO
31	INSTITUTO CASAS FISCALES DEL EJERCITO
32	INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA)
33	INSTITUTO COLOMBIANO DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA
34	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)
35	INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER EN LIQUIDACION
36	INSTITUTO DE HIDROLOGIA, METEOROLOGIA Y ESTUDIOS AMBIENTALES- IDEAM
37	INSTITUTO DE PLANIFICACION Y PROMOCION DE SOLUCIONES ENERGETICAS PARA LAS ZONAS NO INTERCONECTADAS -IPSE-
38	INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI - IGAC
39	INSTITUTO NACIONAL DE FORMACION TECNICA PROFESIONAL DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA
40	INSTITUTO NACIONAL DE FORMACION TECNICA PROFESIONAL DE SAN JUAN DEL CESAR
41	INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

## Situación de las Finanzas del Estado

42	INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGÍA - INM
43	INSTITUTO NACIONAL DE SALUD (INS)
44	INSTITUTO NACIONAL DE VIAS
45	INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA
46	INSTITUTO NACIONAL PARA CIEGOS (INCI)
47	INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS (INSOR)
48	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC
49	INSTITUTO TECNICO NACIONAL DE COMERCIO SIMON RODRIGUEZ DE CALI
50	INSTITUTO TOLIMENSE DE FORMACION TECNICA PROFESIONAL
51	SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO
52	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)
53	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
54	SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA
55	SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
56	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE
57	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS
58	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
59	SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA
60	SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
61	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
62	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL - AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - COLOMBIA COMPRA EFICIENTE.
63	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONAUTICA CIVIL
64	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES
65	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL JUNTA CENTRAL CONTADORES
66	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA
67	UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS
68	UNIDAD DE PLANEACION MINERO ENERGETICA - UPME
69	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION - UNP

## Cálculo del Balance Fiscal

### Cadena presupuestal

**Apropiación:** es el monto máximo autorizado para asumir compromisos con un objeto determinado durante la vigencia fiscal.

**Compromiso:** actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley.

**Obligación:** monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento – total o parcial - de los compromisos adquiridos, equivalente al valor de los bienes recibidos, servicios prestados y demás exigibilidades pendientes

de pago, incluidos los anticipos no pagados que se hayan pactado en desarrollo de las normas presupuestales y de contratación administrativa.

**Pago:** es el acto mediante el cual, la entidad pública, una vez verificados los requisitos previstos en el respectivo acto administrativo o en el contrato, teniendo en cuenta el reconocimiento de la obligación y la autorización de pago efectuada por el funcionario competente, liquidadas las deducciones de ley y/o las contractuales (tales como amortización de anticipos y otras) y verificado el saldo en bancos, desembolsa al particular el monto de la obligación, ya sea mediante cheque bancario o por consignación en la cuenta bancaria del beneficiario, extinguiendo la respectiva obligación

## Gobierno Nacional

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

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

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

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

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

*Situación de las* Finanzas del Estado

Existen diferencias importantes entre el déficit calculado en el Informe de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y en la Situación de las Finanzas Públicas, mostrados en el cuadro 2, a saber:

Primero, el déficit de presupuesto incluye todo el Presupuesto General de la Nación (PGN), el déficit fiscal sólo incluye el Gobierno Nacional Central.

Segundo, el cálculo del GNC se realiza haciendo varios descuentos a la cuenta del PGN. Se incluyen sólo las operaciones del gobierno central sin los Establecimientos Públicos (EP); se excluyen las operaciones sin situación de fondos y los pagos de cuentas por pagar.

Tercero, toda la cuenta de ingresos fiscales de SIIF ha sido ajustada con las operaciones de la DIAN y de la Tesorería para calcular el déficit fiscal. Eso implica que los ingresos corrientes sean mayores. Los Ingresos Corrientes de la Nación son mayores en la medida en que a éstos se suman los recursos del CREE. Las rentas parafiscales en el cálculo fiscal sólo incluyen la Contribución a los espectáculos públicos. En los Fondos Especiales, el cálculo presupuestal incluye todos los Fondos, mientras que en el cálculo fiscal sólo incluye en Fondo de Prestaciones el Magisterio. En los recursos de capital de la Nación el cálculo fiscal incluye todas las operaciones de tesorería y rendimientos financieros de las operaciones generadas por la Tesorería.

Cuarto, en lo que corresponde a los gastos, el déficit presupuestal fue calculado por compromisos y el déficit fiscal fue obtenido por obligaciones. En lo que corresponde a los intereses de deuda interna en el primer déficit se incluye el pago de intereses de los Establecimientos Públicos. En el segundo se incluye las indexaciones de TES B.

Quinto, con relación al financiamiento la mayor diferencia se encuentra en el crédito interno neto. El cálculo presupuestal sólo se refiere a las operaciones registradas en SIIF, mientras que en el caso del déficit fiscal está incorporado el valor de los recursos que la tesorería obtuvo adicionalmente en el año y que no ingresan por SIIF.

Cuadro 2. Diferencias cálculos déficit presupuestal y fiscal

Descripción	Presupuestal	Fiscal	Presupuestal	Fiscal
	Miles de millones		%	
	2016	2016	2016	2016
<b>Ingresos del presupuesto nacional</b>	<b>146.225</b>	<b>128.654</b>	<b>17,0</b>	<b>14,9</b>
<b>Ingresos corrientes de la nación</b>	<b>103.125</b>	<b>118.007</b>	<b>12,0</b>	<b>13,7</b>
<b>Recursos de capital de la nación</b>	<b>3.449</b>	<b>9.103</b>	<b>0,4</b>	<b>1,1</b>
<b>Rentas parafiscales</b>	<b>1.633</b>	<b>17</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>
Fondos especiales	23.226	1.527	2,7	0,2
I-Ingresos de los establecimientos publicos	14.792		1,7	0,0
A-Ingresos corrientes	8.285		1,0	0,0
B-Recursos de capital	3.383		0,4	0,0
C-Contribuciones parafiscales	3.124		0,4	0,0
<b>Gastos</b>				
<b>I. Funcionamiento</b>	<b>121.300</b>	<b>120.684</b>	<b>14,1</b>	<b>14,0</b>
<b>II. Intereses de la deuda</b>	<b>22.391</b>	<b>21.164</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>
Intereses Externos	5.879		0,7	0,0
Intereses Internos	16.512		1,9	0,0
<b>III. Inversión</b>	<b>39.928</b>	<b>16.823</b>	<b>4,6</b>	<b>2,0</b>
Indexación de TES		4.210		
<b>Total gasto PGN (I + II + III)</b>	<b>183.619</b>	<b>162.881</b>	<b>21,3</b>	<b>18,9</b>
<b>Déficit</b>	<b>-37.394</b>	<b>-34.227</b>	<b>-4,3</b>	<b>-4,0</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>37.394</b>	<b>34.229</b>	<b>4,3</b>	<b>4,0</b>
<b>Recursos de crédito neto</b>	<b>33.767</b>	<b>43.845</b>	<b>3,9</b>	<b>5,1</b>
Recursos de crédito externo neto	11.017	11.329	1,3	1,3
Recursos de crédito interno neto	22.750	32.516	2,6	3,8
Enajenación de activos	12	50	0,0	0,0
Utilidades del Banco de la Republica	0		0,0	0,0
<b>Recursos de Tesorería = (DI) - (DF)</b>	<b>3.615</b>	<b>-9.666</b>	<b>0,4</b>	<b>-1,1</b>
<b>Disponibilidad inicial</b>	<b>-20.057</b>		<b>-2,3</b>	<b>0,0</b>
<b>Disponibilidad final</b>	<b>-23.672</b>		<b>-2,7</b>	<b>0,0</b>

## **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 576 entidades del CHIP - Datamart, de las 835 empresas nacionales y territoriales que reportan información al CHIP. De las empresas analizadas, 49 son nacionales y 527 territoriales.

Para el cálculo de gastos se utilizan los compromisos, ya que las empresas no calculan el momento presupuestal de obligaciones según el Decreto 115 de 1996. 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 764 entidades, cuya información proviene del Datamart. El resultado fiscal se obtuvo a partir de la reclasificación de los ingresos y los gastos. Y para el cálculo, de éstos últimos se utilizó el momento presupuestal de compromisos, ya que las empresas no registran obligaciones.

## **Fogafin**

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

### **Banco de la República**

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

### **Seguridad Social**

Se calculó el balance con base en información financiera recibida directamente de las entidades del sector<sup>70</sup>. 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.

---

70. 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

Cuadro 1. Gobiernos Centrales Territoriales - Balance Fiscal

Código	Concepto	Millones de pesos		Variaciones		% del PIB	
		2015	2016	Absolutas	%	2015	2016
1	INGRESOS	84.939.246	83.729.575	(1.209.671)	-1,4%	10,63%	9,71%
1.1	INGRESOS CORRIENTES	79.466.690	78.788.826	(677.864)	-0,9%	9,94%	9,13%
1.1.1	TRIBUTARIOS	25.600.042	27.115.600	1.515.559	5,9%	3,20%	3,14%
1.1.1.01	Industria y Comercio	6.971.937	7.326.071	354.134	5,1%	0,87%	0,85%
1.1.1.02	Predial Unificado	5.854.572	6.432.143	577.571	9,9%	0,73%	0,75%
1.1.1.03	ImpoConsumo (Lic. Vinos y Cerv.)	3.079.023	3.544.834	465.810	15,1%	0,39%	0,41%
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	1.722.712	1.893.992	171.280	9,9%	0,22%	0,22%
1.1.1.05	Estampillas	2.167.660	1.883.228	(284.432)	-13,1%	0,27%	0,22%
1.1.1.06	Registro y Anotación	972.695	1.049.523	76.828	7,9%	0,12%	0,12%
1.1.1.07	Circulación y Tránsito	505.336	570.919	65.582	13,0%	0,06%	0,07%
1.1.1.08	Cigarrillos y Tabaco	488.992	552.985	63.993	13,1%	0,06%	0,06%
1.1.1.09	Vehículos Automotores	517.081	596.266	79.185	15,3%	0,06%	0,07%
1.1.1.10	Alumbrado Público	765.556	704.841	(60.716)	-7,9%	0,10%	0,08%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	855.526	664.019	(191.507)	-22,4%	0,11%	0,08%
1.1.1.12	Avisos y Tableros	300.783	315.645	14.861	4,9%	0,04%	0,04%
1.1.1.13	Delineación y Urbanismo	494.396	388.776	(105.621)	-21,4%	0,06%	0,05%
1.1.1.14	Juegos de suerte y azar	251.536	280.647	29.111	11,6%	0,03%	0,03%
1.1.1.20	Otros	652.234	911.714	259.480	39,8%	0,08%	0,11%
1.1.2	NO TRIBUTARIOS	3.142.634	3.646.070	503.435	16,0%	0,39%	0,42%
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	2.197.006	2.315.908	118.902	5,4%	0,27%	0,27%
1.1.2.10	Otros	945.628	1.330.162	384.533	40,7%	0,12%	0,15%
1.1.3	TRANSFERENCIAS Y APORTES	50.724.015	48.027.156	(2.696.858)	-5,3%	6,35%	5,57%
1.1.3.01	Funcionamiento	2.174.228	2.304.338	130.109	6,0%	0,27%	0,27%
1.1.3.02	Inversión - SGP	28.305.466	30.572.759	2.267.293	8,0%	3,54%	3,54%
1.1.3.03	Inversión - Regalías	7.545.573	3.403.936	(4.141.637)	-54,9%	0,94%	0,39%
1.1.3.04	Inversión - Partic.	880.712	991.030	110.318	12,5%	0,11%	0,11%
1.1.3.05	Inversión - Nivel Central	10.304.709	9.585.906	(718.803)	-7,0%	1,29%	1,11%
1.1.3.06	Inversión - Nivel Departamental	1.282.363	1.017.309	(265.053)	-20,7%	0,16%	0,12%
1.1.3.07	Inversión - Nivel Municipal	230.964	151.878	(79.086)	-34,2%	0,03%	0,02%
1.2	INGRESOS DE CAPITAL	5.472.556	4.940.749	(531.807)	-9,7%	0,68%	0,57%
1.2.2	Otras Recuperaciones de Cartera	81.526	70.884	(10.642)	-13,1%	0,01%	0,01%
1.2.3	Reintegros	629.622	307.980	(321.642)	-51,1%	0,08%	0,04%
1.2.4	Rendimientos por Op. Financieras	1.228.356	1.446.050	217.694	17,7%	0,15%	0,17%
1.2.5	Utilidades y Excedentes Fros.	2.543.419	1.546.233	(997.185)	-39,2%	0,32%	0,18%
1.2.9	Otros	989.632	1.569.601	579.969	58,6%	0,12%	0,18%
2	GASTOS	(87.695.265)	(81.424.048)	6.271.217	-7,2%	-10,97%	-9,44%

**Cuadro 1. Gobiernos Centrales Territoriales - Balance Fiscal**  
Continuación

Código	Concepto	Millones de pesos		Variaciones		% del PIB	
		2015	2016	Absolutas	%	2015	2016
2.1	GASTOS CORRIENTES	(15.582.292)	(14.625.609)	956.682	-6,1%	-1,95%	-1,70%
2.1.1	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	(15.582.292)	(14.625.609)	956.682	-6,1%	-1,95%	-1,70%
2.1.1.01	GASTOS DE PERSONAL	(3.915.842)	(4.329.851)	(414.009)	10,6%	-0,49%	-0,50%
2.1.1.02	GASTOS GENERALES	(1.582.197)	(1.643.212)	(61.016)	3,9%	-0,20%	-0,19%
2.1.1.04	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	(9.134.110)	(7.506.374)	1.627.736	-17,8%	-1,14%	-0,87%
2.1.1.04.01	Al Nivel Nacional	(672.419)	(870.575)	(198.156)	29,5%	-0,08%	-0,10%
2.1.1.04.02	Al Nivel Departamental	(255.159)	(233.991)	21.169	-8,3%	-0,03%	-0,03%
2.1.1.04.03	Al Nivel Municipal	(2.861.290)	(3.072.808)	(211.517)	7,4%	-0,36%	-0,36%
2.1.1.04.20	Otras	(5.345.241)	(3.329.000)	2.016.241	-37,7%	-0,67%	-0,39%
2.1.1.05	Otros	(254.244)	(268.463)	(14.219)	5,6%	-0,03%	-0,03%
2.1.1.06	SERVICIO DE LA DEUDA	(695.899)	(877.710)	(181.811)	26,1%	-0,09%	-0,10%
2.1.1.06.1	Deuda Interna	(509.885)	(669.361)	(159.476)	31,3%	-0,06%	-0,08%
2.1.1.06.2	Deuda Externa	(186.014)	(208.349)	(22.335)	12,0%	-0,02%	-0,02%
2.2	GASTOS DE CAPITAL	(72.112.973)	(66.798.439)	5.314.534	-7,4%	-9,02%	-7,74%
2.2.1	FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	(20.185.322)	(13.950.274)	6.235.048	-30,9%	-2,53%	-1,62%
2.2.1.01	Infraestructura	(20.185.322)	(13.950.274)	6.235.048	-30,9%	-2,53%	-1,62%
2.2.1.01.1	Construcción	(10.960.023)	(7.699.469)	3.260.554	-29,7%	-1,37%	-0,89%
2.2.1.01.2	Adquisición	(426.583)	(189.827)	236.756	-55,5%	-0,05%	-0,02%
2.2.1.01.3	Mejoramiento y Mantenimiento	(8.798.716)	(6.060.977)	2.737.738	-31,1%	-1,10%	-0,70%
2.2.2	OTROS	(51.927.651)	(52.848.165)	(920.514)	1,8%	-6,50%	-6,13%
2.2.2.01	Dotación	(4.419.532)	(4.233.962)	185.571	-4,2%	-0,55%	-0,49%
2.2.2.02	Recurso Humano	(37.616.333)	(39.527.576)	(1.911.244)	5,1%	-4,71%	-4,58%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(952.171)	(775.574)	176.597	-18,5%	-0,12%	-0,09%
2.2.2.04	Administración del Estado	(938.502)	(871.916)	66.586	-7,1%	-0,12%	-0,10%
2.2.2.05	Subsidios	(6.212.149)	(6.186.157)	25.992	-0,4%	-0,78%	-0,72%
2.2.2.06	Saneamiento y Ajuste Fiscal (-)	(1.678.927)	(1.281.362)	397.565	-23,7%	-0,21%	-0,15%
2.2.2.07	Gastos Operativos Inversión SGR	(110.037)	28.382	138.418	-125,8%	-0,01%	0,00%
3	PRÉSTAMO NETO	(49.423)	(70.818)	(21.395)	43,3%	-0,01%	-0,01%
3.1	Obtención	72.647	(9.320)	(81.967)	-112,8%	0,01%	0,00%
3.2	Concesión	(122.070)	(61.498)	60.572	-49,6%	-0,02%	-0,01%
4	Balance	(2.805.442)	2.234.709	5.040.151	-179,7%	-0,35%	0,26%
5	FINANCIAMIENTO	2.805.442	(2.234.709)	(5.040.151)	-179,7%	0,35%	-0,26%
5.1	CRÉDITO EXTERNO NETO	157.405	(252.983)	(410.388)	-260,7%	0,02%	-0,03%
5.2	CRÉDITO INTERNO NETO	141.066	(419.594)	(560.660)	-397,4%	0,02%	-0,05%
5.3	Recursos del Balance (+)	13.696.784	8.378.525	(5.318.259)	-38,8%	1,71%	0,97%
5.4	Cuentas Transitorias	(50.506)	38.656	89.162	-176,5%	-0,01%	0,00%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	1.681.198	903.108	(778.090)	-46,3%	0,21%	0,10%

**Cuadro 1. Gobiernos Centrales Territoriales - Balance Fiscal**  
Continuación

Código	Concepto	Millones de pesos		Variaciones		% del PIB	
		2015	2016	Absolutas	%	2015	2016
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(1.731.704)	(864.451)	867.252	-50,1%	-0,22%	-0,10%
5.5	Variación Otros activos	(16.703)	587.254	603.957	-3615,9%	0,00%	0,07%
5.6	Ventas de Activos No Financieros (+)	123.918	15.656	(108.262)	-87,4%	0,02%	0,00%
5.9	Resultado Presupuestal	(11.246.523)	(10.582.223)	664.299	-5,9%	-1,41%	-1,23%
5.9.1	Superávit	(11.246.523)	(10.582.223)	664.299	-5,9%	-1,41%	-1,23%

Fuente: CGR-DCEF. Cálculos CGR.

**Cuadro 2. Departamentos - Balance Fiscal**

Código	Concepto	Millones de pesos		Variaciones		% del PIB	
		2015	2016	Absolutas	%	2015	2016
1	INGRESOS	26.763.869	25.870.198	(893.671)	-3,3%	3,35%	3,00%
1.1	INGRESOS CORRIENTES	25.394.433	24.598.190	(796.244)	-3,1%	3,18%	2,85%
1.1.1	TRIBUTARIOS	6.814.094	7.431.385	617.292	9,1%	0,85%	0,86%
1.1.1.03	ImpoConsumo (Lic. Vinos y Cerv.)	2.755.691	3.187.557	431.867	15,7%	0,34%	0,37%
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	369.520	414.532	45.012	12,2%	0,05%	0,05%
1.1.1.05	Estampillas	1.165.828	1.087.970	(77.858)	-6,7%	0,15%	0,13%
1.1.1.06	Registro y Anotación	972.695	1.049.523	76.828	7,9%	0,12%	0,12%
1.1.1.08	Cigarrillos y Tabaco	426.040	481.313	55.273	13,0%	0,05%	0,06%
1.1.1.09	Vehículos Automotores	517.081	596.266	79.185	15,3%	0,06%	0,07%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	257.476	221.706	(35.770)	-13,9%	0,03%	0,03%
1.1.1.14	Juegos de suerte y azar	241.482	251.925	10.443	4,3%	0,03%	0,03%
1.1.1.20	Otros	108.280	140.593	32.313	29,8%	0,01%	0,02%
1.1.2	NO TRIBUTARIOS	928.296	1.308.915	380.618	41,0%	0,116%	0,152%
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	315.336	372.441	57.105	18,1%	0,04%	0,04%
1.1.2.10	Otros	612.960	936.474	323.514	52,8%	0,08%	0,11%
1.1.3	TRANSFERENCIAS Y APORTES	17.652.043	15.857.890	(1.794.154)	-10,2%	2,21%	1,84%
1.1.3.01	Transferencias Funcionamiento	353.262	563.484	210.222	59,5%	0,04%	0,07%
1.1.3.02	Transferencias Inversión - SGP	9.715.173	10.525.179	810.006	8,3%	1,22%	1,22%
1.1.3.03	Transferencias Inversión - Regalías	5.120.905	2.524.667	(2.596.238)	-50,7%	0,64%	0,29%
1.1.3.04	Transferencias Inversión – Partic.	694.489	800.005	105.516	15,2%	0,09%	0,09%
1.1.3.05	Transferencias Inversión – Nivel Central	1.727.051	1.377.936	(349.115)	-20,2%	0,22%	0,16%
1.1.3.06	Transferencias Inversión – Nivel Departamental	5.704	10.994	5.291	92,8%	0,00%	0,00%
1.1.3.07	Transferencias Inversión – Nivel Municipal	35.460	55.625	20.165	56,9%	0,00%	0,01%
1.2	INGRESOS DE CAPITAL	1.369.436	1.272.008	(97.428)	-7,1%	0,17%	0,15%
1.2.2	Otras Recuperaciones de Cartera	31.306	14.076	(17.231)	-55,0%	0,00%	0,00%
1.2.3	Reintegros	260.324	96.639	(163.686)	-62,9%	0,03%	0,01%
1.2.4	Rendimientos por Op. Financieras	444.302	504.601	60.299	13,6%	0,06%	0,06%
1.2.5	Utilidades y Excedentes Fros.	479.633	272.204	(207.429)	-43,2%	0,06%	0,03%
1.2.9	Otros	153.871	384.489	230.618	149,9%	0,02%	0,04%
2	GASTOS	(27.135.938)	(24.637.756)	2.498.182	-9,2%	-3,39%	-2,86%
2.1	GASTOS CORRIENTES	(5.176.704)	(3.839.220)	1.337.484	-25,8%	-0,65%	-0,45%
2.1.1	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	(5.176.704)	(3.839.220)	1.337.484	-25,8%	-0,65%	-0,45%
2.1.1.01	GASTOS DE PERSONAL	(842.291)	(955.122)	(112.831)	13,4%	-0,11%	-0,11%
2.1.1.02	GASTOS GENERALES	(340.662)	(370.850)	(30.188)	8,9%	-0,04%	-0,04%
2.1.1.04	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	(3.577.429)	(2.044.444)	1.532.985	-42,9%	-0,45%	-0,24%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al Nivel Nacional	(465.954)	(643.926)	(177.972)	38,2%	-0,06%	-0,07%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al Nivel Departamental	(229.335)	(211.870)	17.465	-7,6%	-0,03%	-0,02%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al Nivel Municipal	(33.690)	(32.506)	1.184	-3,5%	0,00%	0,00%
2.1.1.04.20	Otras Transferencias	(2.848.450)	(1.156.141)	1.692.309	-59,4%	-0,36%	-0,13%

**Cuadro 2. Departamentos - Balance Fiscal**  
Continuación

Código	Concepto	Millones de pesos		Variaciones		% del PIB	
		2015	2016	Absolutas	%	2015	2016
2.1.1.05	Otros	(231.960)	(204.021)	27.939	-12,0%	-0,03%	-0,02%
2.1.1.06	SERVICIO DE LA DEUDA	(184.362)	(264.782)	(80.421)	43,6%	-0,02%	-0,03%
2.1.1.06.1	Deuda Interna	(130.947)	(186.491)	(55.544)	42,4%	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06.2	Deuda Externa	(53.415)	(78.291)	(24.876)	46,6%	-0,01%	-0,01%
2.2	GASTOS DE CAPITAL	(21.959.234)	(20.798.536)	1.160.698	-5,3%	-2,75%	-2,41%
2.2.1	FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	(6.820.230)	(5.167.936)	1.652.295	-24,2%	-0,85%	-0,60%
2.2.1.01	Infraestructura	(6.820.230)	(5.167.936)	1.652.295	-24,2%	-0,85%	-0,60%
2.2.1.01.1	Construcción	(3.846.936)	(2.900.375)	946.561	-24,6%	-0,48%	-0,34%
2.2.1.01.2	Adquisición	(73.254)	(45.838)	27.415	-37,4%	-0,01%	-0,01%
2.2.1.01.3	Mejoramiento y Mantenimiento	(2.900.041)	(2.221.723)	678.318	-23,4%	-0,36%	-0,26%
2.2.2	OTROS	(15.139.003)	(15.630.600)	(491.597)	3,2%	-1,89%	-1,81%
2.2.2.01	Dotación	(1.184.328)	(1.168.367)	15.962	-1,3%	-0,15%	-0,14%
2.2.2.02	Recurso Humano	(11.699.565)	(12.340.988)	(641.422)	5,5%	-1,46%	-1,43%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(382.045)	(315.307)	66.739	-17,5%	-0,05%	-0,04%
2.2.2.04	Administración del Estado	(233.386)	(201.956)	31.430	-13,5%	-0,03%	-0,02%
2.2.2.05	Subsidios	(663.419)	(874.553)	(211.135)	31,8%	-0,08%	-0,10%
2.2.2.06	Saneamiento y Ajuste Fiscal (-)	(971.221)	(722.317)	248.904	-25,6%	-0,12%	-0,08%
2.2.2.07	Gastos Operativos Inversión SGR	(5.040)	(7.113)	(2.074)	41,1%	0,00%	0,00%
3	PRÉSTAMO NETO	(11.770)	45.426	57.195	-486,0%	0,00%	0,01%
3.1	Obtención	(808)	(1.237)	(429)	53,1%	0,00%	0,00%
3.2	Concesión	(10.962)	46.663	57.625	-525,7%	0,00%	0,01%
4	Balance	(383.838)	1.277.868	1.661.706	-432,9%	-0,05%	0,15%
5	FINANCIAMIENTO	383.838	(1.277.868)	(1.661.706)	-432,9%	0,05%	-0,15%
5.1	CRÉDITO EXTERNO NETO	368.181	(142.712)	(510.893)	-138,8%	0,05%	-0,02%
5.2	CRÉDITO INTERNO NETO	(27.259)	(301.702)	(274.442)	1006,8%	0,00%	-0,03%
5.3	Recursos del Balance (+)	4.779.392	3.246.130	(1.533.262)	-32,1%	0,60%	0,38%
5.4	Cuentas Transitorias	(69.002)	26.443	95.446	-138,3%	-0,01%	0,00%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	992.821	108.075	(884.746)	-89,1%	0,12%	0,01%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(1.061.823)	(81.631)	980.192	-92,3%	-0,13%	-0,01%
5.5	Variación Otros activos	-	326.048	326.048	N.A.	0,00%	0,04%
5.6	Ventas de Activos No Financieros (+)	61.411	4.613	(56.798)	-92,5%	0,01%	0,00%
5.9	Resultado Presupuestal	(4.728.884)	(4.436.689)	292.195	-6,2%	-0,6%	-0,5%
5.9.1	Superávit	(4.728.884)	(4.436.689)	292.195	-6,2%	-0,6%	-0,5%

Fuente: CGR-DCEF. Cálculos CGR.

## Cuadro 3. Municipios capitales - Balance Fiscal

Código	Concepto	Millones de pesos		Variaciones		% del PIB	
		2015	2016	Absolutas	%	2015	2016
1	INGRESOS	29.478.632	31.068.913	1.590.281	5,4%	3,69%	3,60%
1.1	INGRESOS CORRIENTES	26.602.964	28.172.139	1.569.175	5,9%	3,33%	3,27%
1.1.1	TRIBUTARIOS	12.597.816	13.492.673	894.857	7,1%	1,58%	1,56%
1.1.1.01	Industria y Comercio	5.102.478	5.386.212	283.734	5,6%	0,64%	0,62%
1.1.1.02	Predial Unificado	4.257.905	4.637.476	379.571	8,9%	0,53%	0,54%
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	802.033	855.523	53.491	6,7%	0,10%	0,10%
1.1.1.05	Estampillas	337.990	322.503	(15.487)	-4,6%	0,04%	0,04%
1.1.1.07	Circulación y Tránsito	488.227	552.063	63.837	13,1%	0,06%	0,06%
1.1.1.10	Alumbrado Público	414.108	279.900	(134.208)	-32,4%	0,05%	0,03%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	252.160	238.655	(13.505)	-5,4%	0,03%	0,03%
1.1.1.12	Avisos y Tableros	161.337	163.675	2.337	1,4%	0,02%	0,02%
1.1.1.13	Delineación y Urbanismo	198.259	185.285	(12.974)	-6,5%	0,02%	0,02%
1.1.1.20	Otros	583.319	871.381	288.062	0	0,07%	0,10%
1.1.2	NO TRIBUTARIOS	1.438.853	1.555.486	116.632	8,1%	0,18%	0,18%
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	1.228.315	1.274.526	46.211	3,8%	0,15%	0,15%
1.1.2.10	Otros	210.538	280.960	70.422	33,4%	0,03%	0,03%
1.1.3	TRANSFERENCIAS Y APORTES	12.566.294	13.123.980	557.686	4,4%	1,57%	1,52%
1.1.3.01	Transferencias Funcionamiento	235.761	205.101	(30.660)	-13,0%	0,03%	0,02%
1.1.3.02	Transferencias Inversión - SGP	8.677.177	9.558.994	881.817	10,2%	1,09%	1,11%
1.1.3.03	Transferencias Inversión - Regalías	313.813	40.710	(273.103)	-87,0%	0,04%	0,00%
1.1.3.04	Transferencias Inversión – Partic.	160.414	165.999	5.585	3,5%	0,02%	0,02%
1.1.3.05	Transferencias Inversión – Nivel Central	2.921.916	2.946.401	24.485	0,8%	0,37%	0,34%
1.1.3.06	Transferencias Inversión – Nivel Departamental	127.557	150.440	22.883	17,9%	0,02%	0,02%
1.1.3.07	Transferencias Inversión – Nivel Municipal	129.657	56.335	(73.322)	-56,6%	0,02%	0,01%
1.2	INGRESOS DE CAPITAL	2.875.668	2.896.774	21.106	0,7%	0,36%	0,34%
1.2.2	Otras Recuperaciones de Cartera	31.055	44.938	13.883	44,7%	0,00%	0,01%
1.2.3	Reintegros	95.447	22.753	(72.694)	-76,2%	0,01%	0,00%
1.2.4	Rendimientos por Op. Financieras	527.719	702.489	174.770	33,1%	0,07%	0,08%
1.2.5	Utilidades y Excedentes Fros.	1.979.166	1.218.082	(761.084)	-38,5%	0,25%	0,14%
1.2.9	Otros	242.281	908.511	666.230	275,0%	0,03%	0,11%
2	GASTOS	(30.651.532)	(30.499.184)	152.348	-0,5%	-3,83%	-3,54%
2.1	GASTOS CORRIENTES	(6.385.938)	(7.430.595)	(1.044.658)	16,4%	-0,80%	-0,86%
2.1.1	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	(6.385.938)	(7.430.595)	(1.044.658)	16,4%	-0,80%	-0,86%
2.1.1.01	GASTOS DE PERSONAL	(1.457.382)	(1.598.853)	(141.471)	9,7%	-0,18%	-0,19%
2.1.1.02	GASTOS GENERALES	(555.514)	(572.315)	(16.801)	3,0%	-0,07%	-0,07%
2.1.1.04	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	(4.021.723)	(4.835.048)	(813.325)	20,2%	-0,50%	-0,56%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al Nivel Nacional	(95.272)	(114.947)	(19.675)	20,7%	-0,01%	-0,01%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al Nivel Departamental	(342)	(280)	61	-18,0%	0,00%	0,00%

**Cuadro 3. Municipios capitales - Balance Fiscal**  
Continuación

Código	Concepto	Millones de pesos		Variaciones		% del PIB	
		2015	2016	Absolutas	%	2015	2016
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al Nivel Municipal	(2.738.916)	(2.953.861)	(214.944)	7,8%	-0,34%	-0,34%
2.1.1.04.20	Otras Transferencias	(1.187.193)	(1.765.960)	(578.767)	48,8%	-0,15%	-0,20%
2.1.1.05	Otros	(2.895)	(35.022)	(32.127)	1109,6%	0,00%	0,00%
2.1.1.06	SERVICIO DE LA DEUDA	(348.423)	(389.357)	(40.934)	11,7%	-0,04%	-0,05%
2.1.1.06.1	Deuda Interna	(236.393)	(277.511)	(41.118)	17,4%	-0,03%	-0,03%
2.1.1.06.2	Deuda Externa	(112.031)	(111.846)	184	-0,2%	-0,01%	-0,01%
2.2	GASTOS DE CAPITAL	(24.265.594)	(23.068.589)	1.197.005	-4,9%	-3,04%	-2,67%
2.2.1	FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	(4.581.442)	(3.468.832)	1.112.610	-24,3%	-0,57%	-0,40%
2.2.1.01	Infraestructura	(4.581.442)	(3.468.832)	1.112.610	-24,3%	-0,57%	-0,40%
2.2.1.01.1	Construcción	(2.399.063)	(1.927.038)	472.024	-19,7%	-0,30%	-0,22%
2.2.1.01.2	Adquisición	(152.067)	(53.529)	98.537	-64,8%	-0,02%	-0,01%
2.2.1.01.3	Mejoramiento y Mantenimiento	(2.030.313)	(1.488.265)	542.048	-26,7%	-0,25%	-0,17%
2.2.2	OTROS	(19.684.152)	(19.599.757)	84.395	-0,4%	-2,46%	-2,27%
2.2.2.01	Dotación	(2.136.841)	(2.046.381)	90.460	-4,2%	-0,27%	-0,24%
2.2.2.02	Recurso Humano	(12.025.660)	(12.556.997)	(531.336)	4,4%	-1,50%	-1,46%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(252.249)	(159.020)	93.228	-37,0%	-0,03%	-0,02%
2.2.2.04	Administración del Estado	(428.908)	(416.387)	12.521	-2,9%	-0,05%	-0,05%
2.2.2.05	Subsidios	(4.435.780)	(4.201.366)	234.414	-5,3%	-0,55%	-0,49%
2.2.2.06	Saneamiento y Ajuste Fiscal (-)	(371.063)	(251.348)	119.715	-32,3%	-0,05%	-0,03%
2.2.2.07	Gastos Operativos Inversión SGR	(33.652)	31.741	65.394	-194,3%	0,00%	0,00%
3	PRÉSTAMO NETO	(139.736)	(86.151)	53.586	-38,3%	-0,02%	-0,01%
3.1	Obtención	(8.166)	24.797	32.963	-403,7%	0,00%	0,00%
3.2	Concesión	(131.571)	(110.948)	20.622	-15,7%	-0,02%	-0,01%
4	Balance	(1.312.636)	483.577	1.796.214	-136,8%	-0,16%	0,06%
5	FINANCIAMIENTO	1.312.636	(483.577)	(1.796.214)	-136,8%	0,16%	-0,06%
5.1	CRÉDITO EXTERNO NETO	(309.619)	(104.482)	205.138	-66,3%	-0,04%	-0,01%
5.2	CRÉDITO INTERNO NETO	127.024	85.828	(41.195)	-32,4%	0,02%	0,01%
5.3	Recursos del Balance (+)	4.207.658	2.506.068	(1.701.590)	-40,4%	0,53%	0,29%
5.4	Cuentas Transitorias	4.070	89	(3.981)	-97,8%	0,00%	0,00%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	567.259	632.854	65.595	11,6%	0,07%	0,07%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(563.189)	(632.765)	(69.577)	12,4%	-0,07%	-0,07%
5.5	Variación Otros activos	(19.836)	31.498	51.334	-258,8%	0,00%	0,00%
5.6	Ventas de Activos No Financieros (+)	38.620	2.173	(36.448)	-94,4%	0,00%	0,00%
5.9	Resultado Presupuestal	(2.735.281)	(3.004.751)	(269.470)	9,9%	-0,34%	-0,35%
5.9.1	Superávit	(2.735.281)	(3.004.751)	(269.470)	9,9%	-0,34%	-0,35%

Fuente: CGR-DCEF. Cálculos CGR.

**Cuadro 4. Municipios no capitales - Balance Fiscal**

Código	Concepto	Millones de pesos		Variaciones		% del PIB	
		2015	2016	Absolutas	%	2015	2016
1	INGRESOS	28.696.745	26.790.464	(1.906.280)	-6,6%	3,59%	3,11%
1.1	INGRESOS CORRIENTES	27.469.293	26.018.498	(1.450.795)	-5,3%	3,44%	3,02%
1.1.1	TRIBUTARIOS	6.188.132	6.191.542	3.410	0,1%	0,77%	0,72%
1.1.1.01	Industria y Comercio	1.861.155	1.929.943	68.788	3,7%	0,23%	0,22%
1.1.1.02	Predial Unificado	1.589.110	1.785.879	196.769	12,4%	0,20%	0,21%
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	551.159	623.937	72.778	13,2%	0,07%	0,07%
1.1.1.05	Estampillas	663.842	472.755	(191.087)	-28,8%	0,08%	0,05%
1.1.1.07	Circulación y Tránsito	17.110	18.855	1.745	10,2%	0,00%	0,00%
1.1.1.10	Alumbrado Público	348.753	421.725	72.972	20,9%	0,04%	0,05%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	345.890	203.657	(142.232)	-41,1%	0,04%	0,02%
1.1.1.12	Avisos y Tableros	138.545	151.153	12.608	9,1%	0,02%	0,02%
1.1.1.13	Delineación y Urbanismo	295.507	202.938	(92.569)	-31,3%	0,04%	0,02%
1.1.1.20	Otros	377.060	380.700	3.639	1,0%	0,05%	0,04%
1.1.2	NO TRIBUTARIOS	775.485	781.670	6.185	0,8%	0,10%	0,09%
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	653.355	668.942	15.587	2,4%	0,08%	0,08%
1.1.2.10	Otros	122.130	112.728	(9.402)	-7,7%	0,02%	0,01%
1.1.3	TRANSFERENCIAS Y APORTES	20.505.677	19.045.287	(1.460.390)	-7,1%	2,57%	2,21%
1.1.3.01	Transferencias Funcionamiento	1.585.206	1.535.754	(49.453)	-3,1%	0,20%	0,18%
1.1.3.02	Transferencias Inversión - SGP	9.913.116	10.488.586	575.470	5,8%	1,24%	1,22%
1.1.3.03	Transferencias Inversión - Regalías	2.110.855	838.559	(1.272.296)	-60,3%	0,26%	0,10%
1.1.3.04	Transferencias Inversión - Partic.	25.809	25.026	(783)	-3,0%	0,00%	0,00%
1.1.3.05	Transferencias Inversión - Nivel Central	5.655.742	5.261.569	(394.173)	-7,0%	0,71%	0,61%
1.1.3.06	Transferencias Inversión - Nivel Departamental	1.149.102	855.875	(293.227)	-25,5%	0,14%	0,10%
1.1.3.07	Transferencias Inversión - Nivel Municipal	65.847	39.918	(25.929)	-39,4%	0,01%	0,00%
1.2	INGRESOS DE CAPITAL	1.227.452	771.966	(455.485)	-37,1%	0,15%	0,09%
1.2.2	Otras Recuperaciones de Cartera	19.165	11.870	(7.294)	-38,1%	0,00%	0,00%
1.2.3	Reintegros	273.851	188.589	(85.263)	-31,1%	0,03%	0,02%
1.2.4	Rendimientos por Op. Financieras	256.335	238.959	(17.376)	-6,8%	0,03%	0,03%
1.2.5	Utilidades y Excedentes Fros.	84.620	55.947	(28.673)	-33,9%	0,01%	0,01%
1.2.9	Otros	593.480	276.601	(316.879)	-53,4%	0,07%	0,03%
2	GASTOS	(29.907.795)	(26.287.108)	3.620.687	-12,1%	-3,74%	-3,05%
2.1	GASTOS CORRIENTES	(4.019.650)	(3.355.794)	663.856	-16,5%	-0,50%	-0,39%
2.1.1	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	(4.019.650)	(3.355.794)	663.856	-16,5%	-0,50%	-0,39%
2.1.1.01	GASTOS DE PERSONAL	(1.616.169)	(1.775.875)	(159.707)	9,9%	-0,20%	-0,21%
2.1.1.02	GASTOS GENERALES	(686.021)	(700.047)	(14.027)	2,0%	-0,09%	-0,08%
2.1.1.04	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	(1.534.958)	(626.882)	908.076	-59,2%	-0,19%	-0,07%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al Nivel Nacional	(111.193)	(111.702)	(508)	0,5%	-0,01%	-0,01%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al Nivel Departamental	(25.482)	(21.840)	3.642	-14,3%	0,00%	0,00%

Cuadro 4. Municipios no capitales - Balance Fiscal  
Continuación

Código	Concepto	Millones de pesos		Variaciones		% del PIB	
		2015	2016	Absolutas	%	2015	2016
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al Nivel Municipal	(88.684)	(86.441)	2.243	-2,5%	-0,01%	-0,01%
2.1.1.04.20	Otras Transferencias	(1.309.598)	(406.899)	902.699	-69%	-0,16%	-0,05%
2.1.1.05	Otros	(19.389)	(29.419)	(10.031)	51,7%	0,00%	0,00%
2.1.1.06	SERVICIO DE LA DEUDA	(163.114)	(223.570)	(60.456)	37,1%	-0,02%	-0,03%
2.1.1.06.1	Deuda Interna	(142.545)	(205.359)	(62.813)	44,1%	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06.2	Deuda Externa	(20.568)	(18.211)	2.357	-11,5%	0,00%	0,00%
2.2	GASTOS DE CAPITAL	(25.888.145)	(22.931.314)	2.956.831	-11,4%	-3,24%	-2,66%
2.2.1	FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	(8.783.649)	(5.313.506)	3.470.143	-39,5%	-1,10%	-0,62%
2.2.1.01	Infraestructura	(8.783.649)	(5.313.506)	3.470.143	-39,5%	-1,10%	-0,62%
2.2.1.01.1	Construcción	(4.714.025)	(2.872.057)	1.841.968	-39,1%	-0,59%	-0,33%
2.2.1.01.2	Adquisición	(201.263)	(90.459)	110.803	-55,1%	-0,03%	-0,01%
2.2.1.01.3	Mejoramiento y Mantenimiento	(3.868.361)	(2.350.990)	1.517.372	-39,2%	-0,48%	-0,27%
2.2.2	OTROS	(17.104.496)	(17.617.808)	(513.312)	3,0%	-2,14%	-2,04%
2.2.2.01	Dotación	(1.098.364)	(1.019.214)	79.149	-7,2%	-0,14%	-0,12%
2.2.2.02	Recurso Humano	(13.891.107)	(14.629.592)	(738.485)	5,3%	-1,74%	-1,70%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(317.877)	(301.247)	16.630	-5,2%	-0,04%	-0,03%
2.2.2.04	Administración del Estado	(276.209)	(253.574)	22.635	-8,2%	-0,03%	-0,03%
2.2.2.05	Subsidios	(1.112.951)	(1.110.238)	2.713	-0,2%	-0,14%	-0,13%
2.2.2.06	Saneamiento y Ajuste Fiscal (-)	(336.644)	(307.697)	28.946	-8,6%	-0,04%	-0,04%
2.2.2.07	Gastos Operativos Inversión SGR	(71.344)	3.754	75.098	-105,3%	-0,01%	0,00%
3	PRÉSTAMO NETO	102.083	(30.093)	(132.176)	-129,5%	0,01%	0,00%
3.1	Obtención	81.621	(32.880)	(114.501)	-140,3%	0,01%	0,00%
3.2	Concesión	20.462	2.788	(17.675)	-86,4%	0,00%	0,00%
4	Balance	(1.108.967)	473.263	1.582.231	-142,7%	-0,14%	0,05%
5	FINANCIAMIENTO	1.108.967	(473.263)	(1.582.231)	-142,7%	0,14%	-0,05%
5.1	CRÉDITO EXTERNO NETO	98.843	(5.789)	(104.632)	-105,9%	0,01%	0,00%
5.2	CRÉDITO INTERNO NETO	41.302	(203.720)	(245.022)	-593,2%	0,01%	-0,02%
5.3	Recursos del Balance (+)	4.709.733	2.626.326	(2.083.406)	-44,2%	0,59%	0,30%
5.4	Cuentas Transitorias	14.426	12.125	(2.302)	-16,0%	0,00%	0,00%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	121.118	162.179	41.061	33,9%	0,02%	0,02%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(106.692)	(150.055)	(43.363)	40,6%	-0,01%	-0,02%
5.5	Variación Otros activos	3.133	229.709	226.575	7230,8%	0,00%	0,03%
5.6	Ventas de Activos No Financieros (+)	23.887	8.870	(15.017)	-62,9%	0,00%	0,00%
5.9	Resultado Presupuestal	(3.782.358)	(3.140.784)	641.574	-17,0%	-0,47%	-0,36%
5.9.1	Superávit	(3.782.358)	(3.140.784)	641.574	-17,0%	-0,47%	-0,36%

Fuente: CGR-DCEF. Cálculos CGR.

